

Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

**СБОРНИК КОНКУРСНЫХ РАБОТ
в области избирательного права,
избирательного процесса
и законодательства о референдуме,
выполненных студентами и аспирантами высших
юридических учебных заведений (юридических
факультетов) Российской Федерации
в 2001/2002 учебном году**

**Москва
2002**

Научный редактор Ю. А. Веденеев
Научный рецензент В. И. Лысенко

Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов) Российской Федерации в 2001/2002 учебном году. - М.: РЦОИТ, 2002. - 256 с.

В книге опубликованы наиболее интересные работы студентов и аспирантов юридических вузов России, представленные на конкурс в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и удостоенные премий в 2002 году. В ряде работ новаторски изложены теоретические вопросы правового регулирования избирательного процесса, реализации избирательных прав граждан, участия партийных организаций в избирательном процессе, структуры публичной власти в России и места в ней избирательных комиссий. В работах, затрагивающих практическую сторону организации выборов, представлены региональные и исторические аспекты избирательного процесса, рассматриваются проблемы судебного разрешения избирательных споров и вопросы ответственности за нарушение избирательного законодательства. Некоторые работы содержат проекты федеральных законов и поправок к Конституции Российской Федерации, принятие которых, по мнению авторов, будет способствовать совершенствованию избирательной системы в России.

Издание снабжено нормативными и информационными материалами о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую научную работу по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме в 2001/2002 учебном году.

Книга представляет интерес для будущих юристов и широкого круга читателей, интересующихся развитием избирательного права и формированием избирательной системы в России.

ISBN 5-93639-026-8

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

СОДЕРЖАНИЕ

Введение, доктор юридических наук Ю. А. Веденеев	5
Раздел 1. Нормативные документы	7
Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 сентября 2001 года № 139/1304-3 «О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую научную работу по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме в 2001 /2002 учебном году	7
Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 мая 2002 года № 154/1364-3 «Об итогах конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую научную работу по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме в 2001/2002 учебном году	15
Раздел 2. Информация о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую научную работу по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме в 2001/2002 учебном году	19
Раздел 3. Конкурсные работы	30
I. Избирательное право	30
Евсеева Л. А. Избирательное право как наука и учебная дисциплина	30
Зорина Ж. О. Избирательная система и ее значение в формировании институтов представительной демократии	42
Мионов Н. М. Избирательная система и ее значение в формировании институтов представительной демократии (на примере выборов Президента Российской Федерации)	54
Якин Р. Л. Выборные учреждения Мордовии и порядок их формирования: историко-правовые аспекты	67
Петров И. В. Специальные гарантии избирательных прав граждан	84
Данилов М. В. Политические партии в региональном избирательном процессе: теория вопроса	98
Колпаков Н. В. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в системе публичной власти	111

II. Избирательный процесс

Плаксин А. В. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации в Российской Федерации	131
Климова Ю. Н. Распространение информации через Интернет в период предвыборной агитации	147
Озерова Е. А. Судебная защита избирательных прав граждан в Российской Федерации	169
Рыкова О. Н. Избирательные споры и способы их разрешения	179
Горьков Н. В., Сосновиков А. Б. Теоретические и практические проблемы регламентации и применения юридической ответственности в избирательном процессе	191
Мажинская Н. Г. Проблема квалификации объективной стороны преступлений, нарушающих избирательные права граждан, в российском уголовном праве	207
III. Референдумное право	221
Казаков А. А. Институт референдума	221

Введение

Политика была, есть и будет важной сферой социальной жизни общества, и степень включенности молодежи в политические процессы во многом определяет и общую ситуацию в стране.

К сожалению, сегодня очевидно наличие проблемы массового неучастия молодежи в выборах, безразличия значительной ее части к общественно-политическим процессам и деятельности государственных институтов.

Вопросы, связанные с низкой правовой культурой, правовым нигилизмом, должны постоянно находиться в сфере внимания исполнительных и законодательных органов государственной власти, органов местного самоуправления, научных и образовательных учреждений, общественности, ведь от этого зависит гражданская, общественная активность молодежи.

Вместе с тем существуют достаточно действенные формы и методы позитивного воздействия на электоральную активность молодежи.

Центральной избирательной комиссией Российской Федерации по согласованию с федеральными министерствами и ведомствами утвержден Комплекс мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000-2005 годы. Одним из основных направлений Комплекса мер является формирование у молодых избирателей знаний в области избирательного права и процесса.

С 1999 года Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России совместно с Министерством образования Российской Федерации проводят конкурс среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме.

Трехлетняя практика проведения конкурса показала, что с каждым годом растет интерес будущих юристов к избирательному праву и процессу. Ежегодно мы получаем более 100 работ, растет и число вузов - участников конкурса.

Впервые на конкурс наряду с научными работами, представляющими актуальное исследование по вопросам избирательного права и процесса, представлены работы прикладного характера: учебно-методические пособия, сценарии деловых игр, программы обучения, разработанные для различных категорий участников избирательного процесса.

В соответствии с постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 мая 2002 года № 154/1364-3 «Об итогах конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую научную работу по вопросам избирательного про-

цесса, избирательного права и законодательства о референдуме в 2001 /2002 учебном году» подготовлены к изданию лучшие работы победителей и участников конкурса. Представленный вашему вниманию сборник является итогом этой работы.

Авторы работ, вошедших в сборник, продемонстрировали знание проблематики избирательного права и процесса, творческое осмысление избирательного законодательства, стремление к дальнейшему совершенствованию знаний в области проводимого исследования. Определенный интерес представляют сформулированные в работах выводы и предложения.

Предлагаемые читателю работы демонстрируют современные методологические подходы к разработке актуальных проблем избирательного права, права на участие в референдуме, избирательного процесса и являются на данный момент ориентиром для организаторов исследовательского процесса в вузах нашей страны и участников будущих конкурсов.

**Ю. А. Веденев,
доктор юридических наук**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую научную работу по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме в 2001/2002 учебном году

Заслушав информацию члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Е. П. Ищенко о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую научную работу по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации постановляет:

1. Провести совместно с Министерством образования Российской Федерации с 15 октября 2001 года по 15 июня 2002 года конкурс среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую научную работу по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме в 2001/2002 учебном году.

2. Утвердить Положение о конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую научную работу по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме в 2001/2002 учебном году (приложение 1), состав Комиссии по подведению итогов конкурса (приложение 2) и Примерный перечень тем научных работ по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме (приложение 3).

3. Комиссии по подведению итогов конкурса до 1 июня 2002 года представить Центральной избирательной комиссии Российской Федерации материалы об итогах конкурса и кандидатурах победителей.

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

5. Опубликовать настоящее постановление в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и направить в журналы «Вестник образова-

ния России», «Вестник высшего образования в России».

Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
А. А. Вешняков

Секретарь
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
О. К. Застрожная

г. Москва
21 сентября 2001 года
№ 139/1304-3

Приложение 1

СОГЛАСОВАНО
Заместитель Министра образования
Российской Федерации
Ю. В. Шленов

УТВЕРЖДЕНО
Постановлением Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
от 21 сентября 2001 года № 139/1304-3

ПОЛОЖЕНИЕ
о конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических
учебных заведений (юридических факультетов вузов)
Российской Федерации
на лучшую научную работу по вопросам избирательного процесса,
избирательного права и законодательства о референдуме
в 2001 /2002 учебном году

1. Общие положения

1.1. Конкурс среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую научную работу по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме в 2001/2002 учебном году (далее - конкурс) проводится с целью повышения уровня профессиональной подготовки будущих специалистов-правоведов, реализации творческого потенциала молодых ученых, актуализации интереса к таким важным проблемам, как избирательный процесс, избирательное право и законодательство о референдуме.

1.2. Конкурс с 15 октября 2001 года по 31 июня 2002 года проводит при содействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее - РЦОИТ) совместно с Министерством образования Российской Фе-

дерации.

1.3. Организационное и методическое обеспечение проведения конкурса и деятельности Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую научную работу по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме в 2001/2002 году (далее - Конкурсная комиссия) осуществляет РЦОИТ.

2. Условия конкурса

2.1. Для участия в конкурсе студентам и аспирантам высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) или коллективам авторов (но не более трех человек) необходимо подготовить научную работу, методическое пособие в соответствии с Примерным перечнем тем научных работ по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме (приложение 3) и не позднее 1 февраля 2002 года представить эту работу на рассмотрение соответствующей кафедры вуза.

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

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

2.3. Научная работа должна быть представлена на конкурс в отпечатанном и сброшюрованном виде на листах формата А-4. Объем научной работы - не более 45 и не менее 30 страниц машинописного текста через полтора интервала. Представление макетов и натуральных экспонатов не допускается. Прилагаемые к работе плакаты, схемы и другой иллюстративный материал должны быть сложены так, чтобы соответствовать формату А-4.

2.4. На титульном листе научной работы должны быть указаны наименование, почтовый адрес вуза и факультета, тема научной работы, данные об авторе (фамилия, имя, отчество, курс, группа), должность, фамилия, имя, отчество, ученое звание научного руководителя, оказавшего консультативную и методическую помощь студенту (аспиранту) в написании научной работы. На последнем листе необходимо указать сведения об авторе - его почтовый индекс, домашний адрес, код города, телефон, а также почтовый индекс, адрес вуза и телефон приемной ректора.

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

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

3. Порядок проведения конкурса

3.1. Для подведения итогов конкурса создается Конкурсная комиссия, в состав которой входят члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, пред-

ставители Министерства образования Российской Федерации, члены Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, ученые и специалисты в области избирательного права.

3.2. Темы конкурсных научных работ на 2001 /2002 учебный год разрабатываются РЦОИТ и утверждаются в установленном порядке Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

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

3.3. Конкурс проводится в два этапа.

На первом этапе конкурсные комиссии вузов (факультетов) проводят отбор лучших научных работ. Эти научные работы с рекомендациями Избирательной комиссии субъекта Российской Федерации и сопроводительным письмом ректора вуза (декана факультета) не позднее 1 марта 2002 года (дата отправки определяется по штемпелю почтового отделения) направляются в РЦОИТ (103012, г. Москва, Б. Черкасский пер., д. 9) для рассмотрения и оценки Конкурсной комиссией.

К каждой работе должны быть приложены рецензия научного руководителя, рекомендация соответствующей кафедры о выдвижении работы на второй этап конкурса и дискета с текстом работы, если работа выполнена на компьютере.

На втором этапе Конкурсная комиссия до 15 мая 2002 года отбирает лучшие научные работы: отдельно - аспирантов, отдельно - студентов.

4. Подведение итогов конкурса

4.1. Итоги конкурса подводит Конкурсная комиссия.

4.2. Представленные научные работы рецензируются и оцениваются по десяти-балльной системе членами Конкурсной комиссии.

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

4.3. Конкурсная комиссия до 25 мая 2002 года подводит итоги конкурса и открытым голосованием определяет победителей конкурса исходя из количества присуждаемых премий в каждой категории участников. Заседание Конкурсной комиссии считается правомочным, если в нем принимает участие простое большинство членов Конкурсной комиссии.

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

Если ни одна из представленных на конкурс работ не заслуживает премии, Комиссия может ограничиться вручением диплома.

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

Результаты голосования и решение Конкурсной комиссии заносятся в протокол Конкурсной комиссии, который подписывают председатель, секретарь и члены Конкурсной комиссии, принимавшие участие в голосовании. Решение Конкурсной комиссии направ-

ляется в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации до 1 июня 2002 года.

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

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

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

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

Победителям вручаются дипломы. Обладатель первой премии среди студентов награждается медалью Министерства образования Российской Федерации, а среди аспирантов - почетной грамотой Министерства образования Российской Федерации. Научные руководители победителей конкурса награждаются дипломом Министерства образования Российской Федерации.

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

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

5. Вручение премий победителям конкурса

5.1. Премии и дипломы вручаются победителям конкурса в торжественной обстановке в присутствии членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, членов Конкурсной комиссии, научной общественности и средств массовой информации до 15 июня 2002 года.

Победители конкурса заблаговременно извещаются РЦОИТ о дате, месте и времени вручения премий. Оплату расходов, связанных с подготовкой и проведением конкурса (выплата премий, проживание победителей конкурса в гостинице, оплата стоимости проезда от места жительства до Москвы и обратно, почтовые и другие расходы), производит РЦОДТ за счет средств, выделенных ЦИК России на реализацию мероприятий по повышению правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации.

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

5.3. Лучшие работы по предложению Конкурсной комиссии могут быть опубликованы в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», приложении к нему «Журнал о выборах», а также в сборниках научных трудов вузов и других изданиях Министерства образования Российской Федерации.

СОГЛАСОВАНО

Заместитель Министра образования
Российской Федерации
Ю. В. Шленов

УТВЕРЖДЕНО

Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
от 21 сентября 2001 года № 139/1304-3

СОСТАВ

Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую научную работу по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме в 2001/2002 учебном году

Председатель

ВЕШНЯКОВ Александр Альбертович — Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук **Заместитель председателя**

ШЛЕНОВ Юрий Викторович — заместитель Министра образования Российской Федерации, доктор технических наук

Секретарь

ВЕДЕНЕЕВ Юрий Алексеевич — руководитель Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук

Члены комиссии

АВАКЪЯН Сурен Адibeкович — заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, доктор юридических наук

ВОЛКОВА Ольга Николаевна — член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук

ВЕЛЪЯШЕВ Олег Юрьевич — начальник Правового управления Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

ЖИДКИХ Владимир Васильевич — председатель Избирательной комиссии Калужской области

ЗОТОВА Зоя Михайловна — профессор кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор исторических наук

ИЩЕНКО Евгений Петрович — член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук

КАРМАНОВ Сергей Никитович — Руководитель Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат политических наук

КУЛЯСОВА Нина Александровна — член Центральной избирательной комиссии

Российской Федерации

ЛУГОВОЙ Валерий Викторович — исполнительный директор Калужского фонда «Символ», редактор журнала Избирательной комиссии Калужской области «Вопросы выборов и избирательного права»

ЛЫСЕНКО Владимир Иванович — старший научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук

МОРОЗОВА Елена Георгиевна — профессор кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор политических наук

НАУМОВ Владимир Иванович — генеральный директор Учебно-исследовательского центра Московской федерации профсоюзов, кандидат юридических наук

ПЕРШУТКИН Борис Васильевич — начальник отдела региональной научно-технической политики Управления развития и планирования научных исследований Министерства образования Российской Федерации.

Приложение 3

УТВЕРЖДЕНО

Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 сентября 2001 года № 139/1304-3

Примерный перечень тем научных работ по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме

I. Избирательное право

1. История дореволюционного избирательного права.
2. Современное избирательное право.
3. Развитие избирательного права в Российской Федерации (1989-2001 гг.).
4. Избирательное право и институты народовластия.
5. Избирательная система и ее значение в формировании институтов представительной демократии.
6. Основные понятия и категории избирательного права.
7. Институт гарантий в современном избирательном праве: понятие и перспективы развития гарантийного права.
8. Избирательные цензы: понятие, виды и перспективы развития цензового права.
9. Становление и развитие федерального избирательного права и законодательства.
10. Становление и развитие регионального избирательного права и законодательства (на материалах области, края, республики Российской Федерации).
11. Международные избирательные стандарты и их роль в развитии избирательного права.
12. Правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: понятие, компетенция, структура, акты, регламент деятельности.
13. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права.

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

II. Избирательный процесс

1. Избирательный процесс: понятие и структура.
2. Современные избирательные технологии.
3. Финансирование выборов.
4. Институт выдвижения и регистрации кандидатов: понятие, юридические условия и гарантии реализации пассивного права.
5. Институт предвыборной агитации: понятие, законодательство, условия реализации.
6. Юридическая ответственность в избирательном процессе.
7. Избирательные споры и способы их разрешения.
8. Судебная защита избирательных прав граждан в Российской Федерации.

III. Референдумное право

1. Институт референдума.
2. Референдумное право: понятие и система.
3. Референдумный процесс: понятие и структура.

IV. Демократия и выборы

1. Демократия и выборы.
2. Политические партии в избирательном процессе.
3. Политическая информация и реклама в избирательном процессе.
4. Правонарушающие технологии в избирательном процессе и способы их преодоления.

Москва

21 сентября 2001 года

№139/1304-3

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Об итогах конкурса среди студентов и аспирантов высших
юридических учебных заведений (юридических факультетов
вузов) Российской Федерации
на лучшую научную работу по вопросам избирательного
процесса, избирательного права и законодательства о
референдуме
в 2001/2002 учебном году**

В соответствии с постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 сентября 2001 года № 139/1304-3 «О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую научную работу по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме в 2001/2002 учебном году» и решением Комиссии по подведению итогов конкурса Центральная избирательная комиссия Российской Федерации постановляет:

1. Принять к сведению информацию Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую научную работу по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме в 2001/2002 учебном году.

2. Вручить дипломы и присудить следующие премии победителям конкурса:

Две первых премии в размере 15 тысяч рублей каждая

МИРОНОВУ Николаю Михайловичу	студенту 3-го курса Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры Российской Федерации за работу «Избирательная система и ее значение в формировании представительной демократии (на примере выборов Президента Российской Федерации)»
---------------------------------	--

КЛИМОВОЙ Юлии Николаевне	аспирантке Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского за работу «Распространение информации через Интернет в период предвыборной агитации»
-----------------------------	--

Четыре вторых премии в размере 10 тысяч рублей каждая:

ДАНИЛОВУ Михаилу Викторовичу	аспиранту Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского за работу «Политические партии в региональном избирательном процессе. Теория вопроса»
ПЕТРОВУ Игорю Владиславовичу	аспиранту Саратовской государственной академии права за работу «Гарантии равенства избирательных прав граждан России»
ПЛАКСИНУ Артему Валерьевичу	студенту 5-го курса Уральской государственной юридической академии за работу «Проблемы правового регулирования
РЫКОВОЙ Ольге Николаевне	предвыборной агитации в Российской Федерации» студентке 2-го курса Кубанского государственного университета за работу «Избирательные споры и способы их разрешения»

Шесть третьих премий в размере 5 тысяч рублей каждая:

Коллективу авторов:

ГОРЬКОВУ Николаю Владимировичу	студентам 3-го курса Ивановского государственного университета за работу «Теоретические и практические проблемы регламентации и применения юридической ответственности в избирательном процессе»
СОСНОВИКОВУ Артему Борисовичу	
ЗОРИНОЙ Жанне Олеговне	аспирантке Ставропольского института им. В.Д. Чурсина за работу «Избирательная система и ее значение в формировании институтов представительной демократии»
КАЗАКОВУ Артему Александровичу	студенту 2-го курса Алтайской академии экономики и права за работу «Институт референдума»
РЫКОВОЙ Ольге Николаевне	предвыборной агитации в Российской Федерации» студентке 2-го курса Кубанского государственного университета за работу «Избирательные споры и способы их разрешения»
ЛУГОВСКОЙ Марине Львовне	аспирантке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации за работу «Политические партии в избирательном процессе»
МАЖИНСКОЙ Наталье Геннадьевне	аспирантке Ростовского юридического института МВД России за работу «Проблема квалификации объективной стороны преступлений, нарушающих избирательные права граждан, в российском уголовном праве»

ОЗЕРОВОЙ
Екатерине Анатольевне студентке 3-го курса Тверского филиала Московского гуманитарно-экономического института за работу «Судебная защита избирательных прав граждан в Российской Федерации».

3. Присудить авторам учебно-методических пособий поощрительные премии:
Пять премий в размере 3 тысячи рублей каждая:

БЕЛЯЕВУ
Константину Юрьевичу аспиранту Академии экономики и права Московского государственного социального университета за работу «Методическое пособие по сбору подписей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

ЕВСЕЕВОЙ
Людмиле Анатольевне соискателю на степень кандидата юридических наук Чебоксарского филиала Московского государственного социального университета за учебно-методическое пособие по дисциплине государственно-правовой специализации «Избирательное право, избирательный процесс»

ЗАХАРОВУ
Олегу Юрьевичу студенту 5-го курса Брянского государственного университета имени академика Е.Г. Петровского за работу «Право-нарушающие технологии и способы их преодоления: анализ и пути противодействия технологиям «двойников»

КЛИМОВОЙ
Юлии Николаевне аспирантке Нижегородского государственного университета им.Н.И. Лобачевского за семинары-тренинги для кандидата и его команды: "Избирательная кампания по выборам в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации»

МАЛЬЧУКОВОЙ
Татьяне Викторовне студентке 2-го курса Сахалинского областного института усовершенствования учителей за работу «Психологические механизмы избирательных технологий».

4. Отметить ответственность и требовательность, проявленные при отборе лучших работ на первом этапе конкурса администрациями Ивановского государственного университета, Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, Брянского государственного университета имени академика И.Г. Петровского, Поволжской академии государственной службы, Иркутского, Санкт-Петербургского юридических институтов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Барнаульского, Тюменского юридических институтов МВД России.

5. Бухгалтерии Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации за счет средств, выделенных на повышение профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовое обучение избирателей Российской Федерации в 2002 году, обеспечить выплату денежных премий и оплату расходов победителей конкурса, связанных с их проживанием в гостинице, проездом от места жительства до Москвы и обратно, проведением культурной программы.

6. Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной из-

бирательной комиссии Российской Федерации подготовить лучшие

научные работы участников конкурса изданию за счет средств, выделенных на повышение профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовое обучение избирателей Российской Федерации в 2002 году.

7. Опубликовать настоящее постановление в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

Председатель

Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

А. А. Вешняков

Секретарь

Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

О. К. Застрожная

Москва

28 мая 2002 года

№154/1364-3

ИНФОРМАЦИЯ О ПРОВЕДЕНИИ КОНКУРСА РАЗДЕЛ 2

ИНФОРМАЦИЯ О ПРОВЕДЕНИИ КОНКУРСА

**среди студентов и аспирантов высших юридических учебных
заведений (юридических факультетов вузов)
Российской Федерации
на лучшую научную работу по вопросам избирательного
процесса, избирательного права и законодательства о
референдуме
в 2001/2002 учебном году**

В соответствии с постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 сентября 2001 года № 139/1304-3 с октября 2001 по июнь 2002 года Российским центром обучения избирательным технологиям при ЦИК России при содействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и совместно с Министерством образования Российской Федерации проводится конкурс среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую научную работу по вопросам избирательного процесса, избирательного права и законодательства о референдуме в 2001 /2002 учебном году.

Информационные письма и постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о проведении конкурса были направлены в 252 аккредитованных государственных вуза, ведущих подготовку кадров по специальности «юриспруденция».

В конкурсе приняли участие представители 72 высших учебных заведений из 43 субъектов Российской Федерации (приложение 1).

Всего на рассмотрение Конкурсной комиссии поступило 139 научных работ, из них 18 представлены аспирантами, 121 - студентами (приложение 2).

Семь авторов принимали участие в прошлогоднем конкурсе, причем двое из них являются его победителями.

Выросло число вузов - участников конкурса. В этом году впервые представили на конкурс свои научные работы учащиеся Института правового обеспечения Московского государственного университета сервиса, Тамбовского государственного технического университета, Института управления кадров Кировского государственного педагогического университета, Липецкого государственного технического университета, Выборгский филиал Северо-Западной академии государственной службы, Академии гражданской авиации (г. Санкт-Петербург), Санкт-Петербургского государственного университета, Тульского регионального филиала Российской правовой академии, Оренбургского государственного агротехнического университета.

После годового перерыва вновь приняли участие в конкурсе студенты Крестьянского

государственного университета имени Кирилла и Мефодия и Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Следует отметить, что комиссии вузов более строго, чем раньше, подошли к отбору лучших работ. В связи с этим существенно повысилось качество предоставляемых материалов, хотя несколько уменьшилось общее количество поступивших на конкурс работ.

Значительно сократилось количество научных работ, поступивших на конкурс с нарушением требований Положения о конкурсе.

На рассмотрение Конкурсной комиссии были представлены работы по 93 темам (приложение 3).

По разделам примерного перечня тем работы распределились следующим образом:

- Избирательное право - 50 работ;
- Избирательный процесс - 63 работы;
- Референдумное право - 3 работы;
- Демократия и выборы - 23 работы.

Наибольшее число работ представлено по следующим темам:

«Политические партии в избирательном процессе» - 7 работ

«Становление и развитие избирательного права и законодательства» -7 работ

«Институт предвыборной агитации: понятие, законодательство, условия реализации» - 5 работ

«Правовой статус ЦИК России: понятие, компетенция, структура, акты, регламент деятельности» - 5 работ

«Судебная защита избирательных прав граждан в Российской Федерации» -5 работ

«Предвыборная агитация» - 4 работы

По три работы представлено на темы:

«Избирательная система и ее значение в формировании институтов представительной демократии»;

«Избирательный процесс: понятие и система»;

«Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права России»;

«Финансирование выборов»;

«Юридическая ответственность в избирательном праве и процессе»;

«Правонарушающие технологии в избирательном процессе».

По две работы представлено на темы:

«Избирательные споры и способы их разрешения»;

«История дореволюционного избирательного права»;

«Отзыв выборных лиц местного самоуправления в Российской Федерации».

Кроме того, участниками конкурса разработаны и представлены на рассмотрение комиссии пять учебно-методических пособий.

Из всех поступивших на конкурс работ 18 построено на местном материале.

Заслуживают внимания подготовка и оформление работ авторов из Сахалинской, Тюменской, Иркутской, Ленинградской областей, Санкт-Петербурга.

В конкурсе впервые приняли участие представители Молодежного парламента Сахалинской области, что явилось результатом работы по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей,

в том числе среди молодежи.

Вместе с тем необходимо отметить, что ряд авторов из Твери, Брянска, Республики Северная Осетия - Алания, Ростовской области представили свои прошлогодние работы, практически не изменив их тематики и содержания.

В целом конкурс продемонстрировал стремление его участников к дальнейшему совершенствованию знаний по выбранным ими темам, глубокому изучению проблем избирательного права и избирательного процесса, творческому осмыслению избирательного законодательства.

Все допущенные на конкурс работы были переданы на рецензирование. Для более объективной оценки из них предварительно были изъяты все сведения об авторах, а каждой присвоен шифр.

Членами Конкурсной комиссии и привлеченными специалистами было рассмотрено 138 научных работ. По итогам рецензирования баллы распределились следующим образом:

Количество баллов	Количество работ
10	16
9	20
8	24
7	16
6	22
5	14
4	8
3	9
2	1
1	2
0	2

21 мая 2002 года состоялось итоговое заседание Конкурсной комиссии, на котором в соответствии с Положением о конкурсе, утвержденным постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 сентября 2001 года № 139/ 1304-3, открытым голосованием были определены победители.

Приложение 1

**Статистические данные
о высших учебных заведениях - участниках конкурса**

№ п/п	Учебное заведение	Кол-во работ
1	Академия гражданской авиации (г. Санкт-Петербург)	1
2	Алтайская академия экономики и права	4
3	Астраханский государственный педагогический университет	1
4	Астраханский государственный технический университет	1
5	Барнаульский юридический институт МВД России	1
6	Белгородский государственный университет	1
7	Брянский государственный университет имени академика И. Г. Петровского	3

8	Бурятский государственный университет	2
9	Владимирский государственный университет	1
10	Волгоградский государственный университет	1
11	Вологодский институт права и экономики Минюста России	2
12	Воронежский экономико-правовой институт	2
13	Выборгский филиал Северо-Западной академии государственной службы филиал	2
14	Вятский государственный педагогический университет	1
15	Забайкальский государственный педагогический университет имени Н. Г. Чернышевского	2
16	Ивановский государственный университет	1
17	Институт правового обеспечения Московского государственного университета сервиса	2
18	Иркутская государственная экономическая академия	3
19	Иркутский юридический институт Генеральной прокуратуры Российской Федерации	3
20	Калужский филиал Российской правовой академии	1
21	Крестыанский государственный университет имени Кирилла и Мефодия (г. Луга, Ленинградской области)	1
22	Кубанский государственный технологический университет	1
23	Кубанский государственный университет	6
24	Липецкий государственный технический университет	2
25	Липецкий филиал Воронежского института МВД России	1
26	Магаданский филиал первого Московского юридического института МГЮА	2
27	Международный институт управления (г. Архангельск)	1
28	Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарева	1
29	Московская государственная технологическая академия	3
30	Московская государственная юридическая академия	3
31	Московский городской педагогический университет	1
32	Московский государственный социальный университет	2
33	Московский гуманитарно-экономический институт	1
34	Муромский институт (филиал) Владимирского государственного университета	3
35	Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского (ИНГУ)	3
36	Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого	1
37	Новокузнецкий филиал-институт Кемеровского государственного университета	1
38	Новосибирский военный институт внутренних войск МВД России	1
39	Новосибирский государственный университет	1
40	Оренбургский государственный аграрный университет	6
41	Оренбургский институт МГЮА	1
42	Поволжская академия государственной службы	2
43	Поморский государственный университет имени М. В. Ломоносова	1
44	Пятигорский государственный технологический университет	1
45	РАГС при Президенте Российской Федерации Челябинский филиал Уральской академии государственной службы	2
46	РАГС при Президенте Российской Федерации Волгоградская академия государственной службы	4

47	РАГС при Президенте Российской Федерации (г. Москва)	2
48	Ростовский государственный университет	1
49	Ростовский юридический институт МВД России	1
50	Рязанский государственный педагогический университет имени С. А. Есенина	4
51	Самарский муниципальный университет Нааяновой	1
52	Санкт-Петербургский государственный университет	1
53	Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры Российской Федерации	4
54	Саратовская государственная академия права	3
55	Саратовский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского	2
56	Сахалинский областной институт усовершенствования учителей	1
57	Северо-Кавказский государственный технический университет	4
58	Северо-Осетинский государственный университет имени К. Л. Хетагурова	2
59	Сибирская академия государственной службы	1
60	Сибирский государственный университет путей сообщения	3
61	Ставропольский институт имени В. Д. Чурсина	2
62	Тамбовский государственный технический университет	1
63	Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина	1
64	Тверской институт экологии и права	1
65	Тульский региональный филиал Российской правовой академии	1
66	Тюменский юридический институт МВД России	7
67	Удмуртский государственный университет	1
68	Уральская государственная юридическая академия	1
69	Чебоксарский филиал Московского государственного социального университета	3
70	Челябинский государственный университет	1
71	Южно-Сахалинский институт (филиал) Московского государственного университета коммерции	1
72	Ярославский государственный университет имени П. Г. Демидова	2

Приложение 2

**Сведения о количестве работ,
присланных из субъектов Российской Федерации**

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Кол-во работ, поступивших в 2000/2001 г	Кол-во работ, поступивших в 2001/2002 г
1	Республика Адыгея	1	-
2	Республика Алтай		
3	Республика Башкортостан	1	-
4	Республика Бурятия	2	2
5	Республика Дагестан	1	-
6	Республика Ингушетия		
7	Кабардино-Балкарская Республика	1	-
8	Республика Калмыкия		

9	Карачаево-Черкесская Республика		
10	Республика Карелия		
11	Республика Коми		
12	Республика Марий Эл		
13	Республика Мордовия	-	1
14	Республика Саха (Якутия)		
15	Республика Северная Осетия - Алания	7	2
16	Республика Татарстан (Татарстан)	4	-
17	Республика Тыва		
18	Удмуртская Республика	-	1
19	Республика Хакасия	4	-
20	Чеченская Республика		
21	Чувашская Республика	-	3
22	Алтайский край	-	5
23	Краснодарский край	3	7
24	Красноярский край		
25	Приморский край	7	-
26	Ставропольский край	19	6
27	Хабаровский край		
28	Амурская область	1	-
29	Архангельская область	2	2
30	Астраханская область	-	2
31	Белгородская область	6	1
32	Брянская область	1	3
33	Владимирская область	4	4
34	Волгоградская область	2	5
35	Вологодская область	-	2
36	Воронежская область	-	2
37	Ивановская область	3	1
38	Иркутская область	1	6
39	Калининградская область		
40	Калужская область	-	1
41	Камчатская область	2	-
42	Кемеровская область	2	1
43	Кировская область	2	1
44	Костромская область		
45	Курганская область	1	-
46	Курская область	-	3
47	Ленинградская область	6	3
48	Липецкая область	-	2
49	Магаданская область		
50	Московская область		
51	Мурманская область	7	3
52	Нижегородская область	-	1

53	Новгородская область	-	6
54	Новосибирская область	1	-
55	Омская область	1	-
56	Оренбургская область	1	7
57	Орловская область	1	-
58	Пензенская область		
59	Пермская область		
60	Псковская область		
61	Ростовская область	4	2
62	Рязанская область	1	4
63	Самарская область	-	1
64	Саратовская область	7	7
65	Сахалинская область	-	2
66	Свердловская область	-	1
67	Смоленская область		
68	Тамбовская область	3	2
69	Тверская область	4	2
70	Томская область	1	-
71	Тульская область	1	1
72	Тюменская область	2	7
73	Ульяновская область		
74	Челябинская область	1	4
75	Читинская область	-	2
76	Ярославская область	-	2
77	Москва	35	13
78	Санкт-Петербург	1	6
79	Еврейская автономная область		
80	Агинский Бурятский автономный округ		
81	Коми-Пермяцкий автономный округ		
82	Корякский автономный округ		
83	Ненецкий автономный округ		
84	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ		
85	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ		
86	Ханты-Мансийский автономный округ	1	-
87	Чукотский автономный округ		
88	Эвенкийский автономный округ		
89	Ямало-Ненецкий автономный округ		
	ВСЕГО:	154	139

Статистические данные о распределении тем

№ п/п	Тема работы	Кол-во работ
1	Выборные учреждения в Мордовии: историко-правовые аспекты {дореволюционный этап}	
2	Выборы главы администрации Рязанской области 2000 года	
3	Выборы и демократия (на примере Российской Федерации)	
4	Гарантии равенства избирательных прав граждан России	
5	Демократия и выборы	
6	Диффамация в избирательном процессе: правонарушающие технологии и способы их преодоления	
7	Защита избирательных прав и юридическая ответственность в избирательном процессе	
8	Избирательная кампания: сущность и содержание	
9	Избирательная система и ее значение в формировании институтов представительной демократии (на примере выборов Президента Российской Федерации)	
10	Избирательная система и ее значение в формировании институтов представительной демократии	
11	Избирательное право России (истоки института Государственной Думы)	
12	Избирательное право: истоки и современность	
13	Избирательные споры и способы их разрешения	
14	Избирательные технологии	
15	Избирательные цензы: понятие, виды и перспективы развития	
16	Избирательный процесс и проблемы реализации избирательных прав граждан	
17	Избирательный процесс: понятие и система	
18	Институт выдвижения и регистрации кандидатов: понятие, юридические условия и гарантии реализации пассивного права	
19	Институт избирательного залога в избирательном праве Российской Федерации на современном этапе	
20	Институт предвыборной агитации: понятие, законодательство, условия реализации	
21	Институт референдума	
22	Использование административного ресурса в избирательном процессе	
23	История дореволюционного избирательного права	
24	Конституционная ответственность - гарантия конституционной законности в избирательной системе современной России	
25	Международные избирательные стандарты	
26	Международные избирательные стандарты и их роль в развитии избирательного права	
27	Методическое пособие по сбору подписей на выборах депутатов Государ-	

	ственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	
28	Нарушение правил и форм ведения предвыборной агитации (на примере региональных выборов)	
29	Некоторые тенденции регионального правоприменения законодательства о выборах в органы местного самоуправления в Российской империи во 2-й половине XIX в. - начале XX в. (на материалах Астраханской губернии)	
30	Нормативное регулирование избирательного процесса органами государственной власти Челябинской области	
31	О факторе культуры в избирательных спорах	
32	Основные понятия и категории избирательного права	
33	Основы взаимоотношений Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского Автономного округа через призму избирательного права	
34	Особенности предвыборных технологий. Информационные войны в избирательном процессе	
35	Особенности рассмотрения судами дел о нарушении избирательных прав граждан	
36	Особенности регионального избирательного процесса	
37	Отзыв выборных лиц местного самоуправления в Российской Федерации	
38	Платная политическая реклама в электронных СМИ во время избирательных кампаний	
39	Политическая информация и политическая реклама в избирательном процессе	
40	Политические партии в избирательной кампании	
41	Политические партии в региональном избирательном процессе. Теория вопроса	
42	Политический плюрализм и выборы	
43	Понятие и развитие принципов избирательного права в России (дореволюционный и советский период)	
44	Правовое регулирование финансирования выборов	
45	Правовой статус ЦИК России: понятие, компетенция, структура, акты, регламент деятельности	
46	Правонарушающие технологии в избирательном процессе	
47	Предвыборная агитация в России: понятие, законодательство, условия реализации	
48	Предвыборная агитация в средствах массовой информации	
49	Предвыборная агитация, или К вопросу о допустимых границах «информационных войн» в избирательном процессе	
50	Предвыборная агитация: необходимость перемен (на примере предвыборных кампаний в Читинской области)	
51	Проблема квалификации объективной стороны преступлений, нарушающих избирательные права граждан, в российском уголовном праве	
52	Проблема сроков в избирательном законодательстве Российской Федерации и Кировской области	
53	Проблемы выборов в органы местного самоуправления	

54	Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации	
55	Проблемы правового регулирования предвыборной агитации в Российской Федерации	
56	Проблемы совершенствования избирательного права в Российской Федерации	
57	Проблемы формирования политико-правового пространства избирательного процесса в современной России	
58	Психологические механизмы избирательных технологий	
59	Развитие и совершенствование регионального избирательного права и избирательного законодательства (на материалах Новгородской области 1995-2000 годы)	
60	Развитие избирательного права в России	
61	Распространение информации через Интернет в период предвыборной агитации	
62	Референдум, понятие и практика проведения	— л
63	Референдумное право: понятие и структура	
64	Референдумный процесс: понятие и структура	
65	Реформирование электорального законодательства как способ разрешения проблемы равенства избирательных прав граждан	
66	Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права России	
67	Роль СМИ в предвыборной агитации	
68	Семинары-тренинги для кандидата и его команды: «Избирательная кампания по выборам в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации»	
69	Система нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации	
70	СМИ в избирательном процессе	
71	Современное избирательное право	
72	Современные избирательные технологии	
73	Социально-психологический портрет кандидата на выборах в Российской Федерации	
74	Становление и развитие избирательного права и законодательства	
75	Судебная защита избирательных прав граждан в Российской Федерации	
76	Судебный порядок разрешения избирательных споров	
77	Теоретико-методологические основы исследования правового регулирования финансирования выборов в Российской Федерации	
78	Теоретические и практические проблемы регламентации и применения юридической ответственности в избирательном процессе	
79	Управление избирательными конфликтами	
80	Устав муниципального образования как источник избирательного права: проблемы и перспективы (на материалах анализа уставов муниципальных обра-	

	зований Ярославской области)	
81	Участие региональных политических организаций Краснодарского края в избирательном процессе	
82	Учебно-методическое пособие по дисциплине государственно-правовой специализации: «Избирательное право, избирательный процесс»	
83	Федеральное избирательное право и региональное избирательное право: единство и противоречия в развитии электоральной системы Российской Федерации (на примере федеральных избирательных комиссий и Республики Башкортостан)	
84	Федеральное избирательное право и региональное избирательное право: единство и противоречия в развитии электоральной системы Российской Федерации	
85	Финансирование выборов	
86	Финансирование выборов и финансовый контроль в избирательном процессе	
87	Финансирование выборов. Особенности финансирования в период предвыборной агитации	
88	Финансово-правовые отношения в ходе избирательной кампании	
89	Формы непосредственной демократии	
90	Этапы избирательной кампании	
91	Юридическая ответственность в избирательном праве и процессе	
92	Юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах	
93	Юридическая ответственность за нарушение правил и порядка проведения предвыборной агитации. Проблемы агитации и юридической ответственности в современном избирательном законодательстве	

I. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Евсеева Людмила Анатольевна,
соискатель на степень кандидата юридических
наук Чебоксарского филиала Московского гос-
ударственного социального университета

Избирательное право как наука и учебная дисциплина

Начавшаяся в 1990-е годы политическая реформа затронула все стороны жизни, взяв курс на развитие демократии в современной России. Одна из составляющей этой реформы - реформа избирательной системы, основанная на периодически проводимых выборах как единственно допустимом легитимном способе делегирования власти народа представительным государственным органам и органам местного самоуправления.

Термин «избирательное право» употребляется в трех основных значениях. Во-первых, так называется совокупность правовых норм, регулирующих определенную область общественных отношений и составляющих одну из отраслей системы права Российской Федерации. Во-вторых, так именуется научная дисциплина - совокупность научных теорий и знаний, обобщающих данную область общественных отношений, практику реализации норм избирательного права. В-третьих, в соответствии с наименованием отрасли права и научной дисциплины избирательным правом называется учебная дисциплина, изучение которой предусматривается учебными планами юридических вузов для подготовки студентов по специальности «Юриспруденция» государственно-правовой специализации. Все эти понятия тесно взаимосвязаны, так как имеют общий источник: одну и ту же сферу общественных отношений, в которых находит свое воплощение организация и проведение выборов. Однако каждое из этих понятий - и отрасль права, и научная дисциплина, и учебная дисциплина - имеет свое специфическое содержание, свой предмет.

Избирательное право является подотраслью конституционного права. Однако следует согласиться с мнением С. Д. Князева, который пишет: «... избирательное право и сопутствующее ему законодательство без всякого преувеличения приобретают особый социально-политический статус и, как следствие, вполне обоснованно претендуют на самостоятельное предназначение в публично-правовой системе России»¹, т.е. избирательное право следует выделить в отдельную отрасль российского права. Как и любая отрасль права, избирательное право представляет совокупность правовых норм, т.е. общеобязательных правил поведения людей, соблюдение которых в необходимых случаях обеспечивается применением государственного принуждения в различных формах. Данные нормы, образующие отрасль избирательного права, характеризуются внутренним единством, определенными общими признаками, тесно связаны между собой, закрепля-

ют и регулируют особый круг общественных отношений и отличаются от норм других отраслей права. Общественные отношения, регулируемые нормами отрасли права, составляют ее предмет. Выявление специфических особенностей общественных отношений, составляющих предмет избирательного права, позволит отграничить избирательное право от других отраслей права и определить, что же обуславливает объединение данных отношений в самостоятельный вид, объективно требующий избирательно-правового регулирования.

Предмет избирательного права охватывает различные по содержанию и характеру общественные отношения: организационные, управленческие, имущественные, финансовые и т.д. Главная их особенность в том, что они возникают, развиваются и прекращаются в сфере процесса организации и проведения выборов. Своеобразие предмета избирательного права, многообразие видов его норм порождают и различные виды избирательно-правовых отношений.

Во-первых, это правоотношения общего характера, возникающие в процессе реализации норм-принципов избирательного права (всеобщее избирательное право, равное избирательное право, прямое избирательное право, тайное голосование, периодические и обязательные выборы и др.).

Во-вторых, это отношения, которые непосредственно связаны с реализацией права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В-третьих, отношения специфических субъектов, которые складываются по поводу осуществления ими возложенных именно на них управленческих функций. Примерами таких субъектов избирательных правоотношений являются избирательные комиссии всех уровней, избирательные объединения, избирательные блоки, избирательные фонды и т.д.

В-четвертых, постоянные и временные правоотношения. Срок действия постоянных правоотношений не определен, однако они могут и прекратиться в конкретных условиях. Например, смерть гражданина или изменение гражданства прекращает право гражданина избирать или быть избранным в органы государственной власти. Временные правоотношения возникают, как правило, в результате реализации конкретных норм - правил поведения. С выполнением заложенной в правоотношении правообязанности оно прекращается. Так, правоотношения между избирателем и участковой избирательной комиссией заканчиваются исполнением последней своей обязанности выдать избирателю избирательный бюллетень и обеспечить ему установленные законом условия для голосования. Особый интерес в качестве временных правоотношений могут вызвать ограничения избирательных прав граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. В данных случаях избирательные правоотношения могут прекращаться, а также возникать в случае отмены решения суда о признании гражданина недееспособным, а также после отбытия наказания.

В-пятых, можно выделить материальные и процессуальные избирательные правоотношения. В первых реализуются права и обязанности, которые составляют содержание правоотношения (правоустановительные отношения), во вторых - права и обязанности, связанные с правовой охраной предписаний, заложенных в избирательно-правовых нормах, устанавливающих те или иные обязанности субъектов (правоохранительные отно-

шения). Например, в случае нарушения избирательного законодательства возникают правоотношения, направленные на защиту избирательных прав граждан, причем не только во время организации и проведения выборов, но и в между выборами.

Возникновению конкретных избирательно-правовых отношений предшествует юридический факт. Именно с него начинается реализация правовой нормы. Благодаря юридическому факту конкретный субъект права становится участником этих правоотношений, обладателем соответствующих правообязанностей.

Юридический факт - это событие или действие, которое влечет за собой возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Событие происходит независимо от воли субъекта, действие связано с волеизъявлением последнего.

В некоторых случаях для возникновения правоотношений требуется не один юридический факт, а сочетание нескольких юридических фактов, т.е. юридический состав². Например, для того, чтобы лицо было зарегистрировано в качестве кандидата в депутаты, необходимо, в частности, выдвижение его кандидатуры в установленном законом порядке, наличие подтверждающего это и соответствующим образом оформленного документа, наличие установленного количества подписей граждан в поддержку выдвижения, письменное согласие этого лица, решение уполномоченной избирательной комиссии. Возникновению правоотношений, содержанием которых является реализация избирательного права гражданина, предшествует целая цепь юридических фактов: принятие актов о назначении выборов, об образовании избирательных округов, комиссий, участков, составление списков избирателей, включение в списки данного гражданина, наступление срока, установленного для начала голосования. Получением избирательного бюллетеня правоотношения по реализации права избирать заканчивается.

Избирательное право, как и другие отрасли, воздействует на общественные отношения с помощью таких правовых приемов (способов), как предписание, дозволение, запрет, сочетание которых и определяет методы правового регулирования. Методы правового регулирования вместе с предметом дают наиболее емкую характеристику любой отрасли российского права, включая и избирательное.

Проблема методов правового регулирования достаточно дискуссионна. Как указывают некоторые ученые, до сих пор обнаруживаются два принципиально различных подхода к пониманию их содержания: либо каждая правовая отрасль помимо общего предмета имеет и свой собственный, либо все отрасли права используют в регулятивных целях единые правовые средства, заложенные в самой природе права. Предпочтительной представляется вторая позиция³.

В зависимости от преобладания того или иного правового приема в системе юридических способов регулирования общественных отношений, которые используются в отрасли права, различают два основных метода правового регулирования - императивный и диспозитивный.

Императивный (директивный), или властно-побудительный метод - строго обязательный, не допускающий отступлений от требований юридического установления и в качестве основного юридического средства использует властное предписание. Что предписано, то и следует делать, не допуская каких-либо отступлений. Этот метод чаще присущ административному и уголовному праву, хотя используется и в конституционном, в иных отраслях права, в частности, в избирательном праве. Юридическим фактом для

возникновения избирательных правоотношений в данном случае является государственно-властное предписание. Например, выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации назначает Президент Российской Федерации и днем выборов является первое воскресенье после истечения конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума прежнего созыва, при этом срок со дня назначения до дня выборов должен быть не менее четырех месяцев. Если Президент Российской Федерации не назначит выборы в срок, установленный законом, выборы проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в первое воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия Государственной Думы. Другим примером императивного метода может служить обязанность соответствующей избирательной комиссии в течение суток выдать кандидату или уполномоченному представителю избирательного объединения, избирательного блока, группе избирателей, избирателю в случае отказа зарегистрировать кандидата копию решения комиссии с изложением оснований отказа. Мотивом отказа могут служить недостаточное количество представленных достоверных подписей избирателей в поддержку кандидата;

превышение установленный законом предельной доли недостоверных подписей, подвергшихся проверке; нарушение порядка сбора подписей, порядка создания избирательного фонда и расходования его средств; а также иные предусмотренные законодательством основания.

Диспозитивный метод основан на учете инициативы, самостоятельности в выборе того или иного поведения участниками регулируемых отношений. Он допускает возможность урегулирования сторонами собственных действий по своему усмотрению. Законом же лишь определяются пределы такого усмотрения либо устанавливаются определенные процедуры. Данный метод характерен для гражданского, семейного права, но не чужд и избирательному праву. Классическим примером диспозитивного метода является право каждого гражданина начиная с 18 лет воспользоваться своим активным избирательным правом, а с достижением определенного возраста - и пассивным избирательным правом. В данном случае это будет только право гражданина, а не его обязанность, государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица не вправе принудить гражданина к участию или неучастию в выборах.

Кроме императивного и диспозитивного методов, в избирательном праве используется метод гарантий, широко применяемый как на федеральном, так и на региональном уровне правового регулирования организации и проведения выборов, под которым понимаются условия и средства, обеспечивающие избирателям реальную и осознанную свободу волеизъявления. Условия - это политический режим, в котором осуществляются выборы. Средства - это механизм и материальные источники, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей. Метод гарантий образует целую систему, которая включает следующие виды: политические, организационные, материальные и правовые, которые находятся во взаимной зависимости, дополняют друг друга и действуют как единый механизм.

Метод политических гарантий определяет степень допустимой свободы участия граждан в политической жизни и включает:

- идеологическое многообразие;

- равенство политических общественных объединений перед законом;
- равный доступ избирателей к выборам;
- свободу предвыборной агитации, ограниченную рамками закона. Метод организационных гарантий обеспечивает установленную законом процедуру проведения избирательной кампании и предполагает:
 - запрет на членство в избирательных комиссиях любого уровня кандидатов в депутаты и находящихся в зависимости от них лиц;
 - ответственность должностных лиц, уполномоченных на проведение выборов;
 - содействие избирательным комиссиям со стороны государственных органов и органов местного самоуправления при подготовке и проведении выборов;
 - неприкосновенность кандидатов в депутаты;
 - присутствие наблюдателей на избирательных участках и контроль за ходом голосования.

Метод материальных гарантий, призванный финансово обеспечить подготовку и проведение выборов, подразумевает:

- необходимость выделения средств по проведению выборов за счет средств соответствующего бюджета (федерального, бюджета субъекта Федерации, местного);
- создание специальных избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений, средства в которые могут перечислять оговоренные в законе организации;
- обязательность для государственных средств массовой информации выделения кандидатам для агитации бесплатного эфирного времени и печатной площади на равных условиях.

Метод правовых гарантий позволяет юридическими средствами обеспечить свободу выбора и включает в себя:

- наличие избирательного законодательства, на основании которого проводятся выборы;
- признание результатов выборов недействительными при обнаружении нарушений законодательства о выборах;
- право граждан на обжалование неправильностей в списке избирателей;
- установление административной и уголовной ответственности за нарушение избирательных прав граждан;
- право кандидатов в депутаты обжаловать в суд результаты выборов. Таким образом, суть методов избирательно-правового регулирования общественных отношений может быть сведена к следующему:

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

2. Запрещены определенные действия под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия (например, административной или уголовной ответственности за нарушение избирательного законодательства).

3. Предоставлены возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренного избирательно-правовой нормой.

4. В избирательном праве используется не один из методов правового регулирования в качестве основного, специфического, присущего данной отрасли права, а совокупность

методов правового регулирования, что обусловлено природой избирательных правоотношений, затрагивающих сферы и публичного, и частного права, а также особенностью народного суверенитета, который выражается в представительной демократии, осуществляемой через референдум и свободные выборы.

Избирательное право, сохраняя свою самобытность, выраженную в его предмете и методе, тесно взаимодействует с другими отраслями российского права. Характеризуя это взаимодействие, необходимо иметь в виду: избирательное право охватывает своим регулятивным воздействием широкие области государственной и общественной жизни, что предопределяется многообразием практического проявления действующего в Российской Федерации механизма народовластия.

Вместе с тем избирательное право не относится к числу основных отраслей права. Его место в системе права России определяется тем, что это производное образование, возникшее на базе конституционного права и вобравшее в себя иные институты административного, финансового, гражданского, муниципального права в результате развития подлинной демократии, а также стремительного развития специального законодательства о выборах и референдумах.

Избирательное право тесно связано с правом конституционным, которое является ведущей отраслью российского права, определяя основные начала, принципы избирательного права, гарантии и формы осуществления народовластия. Тем самым нормы конституционного права устанавливают основы избирательного права, которое регулирует общественные отношения, возникающие в процессе организации и проведении выборов.

Одним из институтов муниципального права, обеспечивающих гражданам реальную самостоятельность при принятии ими решений по вопросам местного значения, являются местный референдум и местные выборы, что говорит о связи муниципального и избирательного права.

Взаимосвязь избирательного права с административным правом обусловлена тем, что Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан и их право на участие в референдуме.

В уголовном праве есть нормы, устанавливающие уголовную ответственность за совершение общественно опасных нарушений законодательства о выборах и референдумах, причиняющих существенный вред охраняемому законом общественным отношениям в сфере реализации гражданами избирательных прав, организации и проведения выборов и референдумов.

Избирательное право в тесно взаимосвязано с гражданским правом, определяющим гражданско-правовой статус избирательных объединений, блоков, которые осуществляют права собственников в отношении принадлежащего им имущества. Помимо имущественных отношений, выделяются тесно связанные с ними неимущественные отношения, такие, как честь, достоинство, деловая репутация, защита которых требуется в случае распространения сведений, не соответствующих действительности, против кандидата в депутаты в период предвыборной агитации.

Взаимодействие избирательного права с финансовым проявляется в регулировании отношений, связанных с прямым и косвенным финансовым обеспечением подготовки и проведения выборов, а также осуществлением контроля за расходованием выделенных

для проведения выборов средств.

Развитие отрасли избирательного права на современном этапе связано с осуществлением следующих задач:

1. Совершенствование и обновление действующего федерального избирательного законодательства. Актуальна проблема расширения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации.

2. Устранение коллизий между избирательным законодательством Российской Федерации и законодательством ее субъектов. Не обеспечена в полной мере закрепленная в Конституции Российской Федерации норма о необходимости соответствия конституций и законов республик, уставов и законов других субъектов Федерации Конституции Российской Федерации.

3. Повышение действенности избирательно-правового регулирования, механизма реализации избирательно-правовых норм; усиление различных форм ответственности за нарушение избирательного законодательства.

Термин «избирательное право», как уже говорилось, используется для обозначения не только соответствующей отрасли права, но и научной дисциплины, имеющей своим предметом ее изучение.

Избирательное право как наука - это система научных знаний, правовых взглядов, идей об определенном комплексе общественных явлений. Какие же явления изучаются данной наукой?

Во-первых, объектом познания является сама отрасль как система права. Во-вторых, наука изучает историю возникновения и перспективы развития данной отрасли. В-третьих, научный анализ международно-правовых норм позволяет составить представление об уровне международных стандартов в сфере организации и проведения выборов. В-четвертых, наука изучает общие закономерности и тенденции, присущие данной отрасли, формулирует основные понятия и категории, которыми оперирует действующее избирательно-правовое законодательство, анализирует функции и роль соответствующих правовых институтов. В-пятых, результаты научных исследований, их объективные, беспристрастные выводы призваны предопределять содержание правовых предписаний в сфере организации и проведения выборов. Последнее весьма важно, однако на практике результаты научных исследований зачастую игнорируются властными структурами, и содержание таких предписаний определяется «волевым» путем, вопреки рекомендациям исследователей.

В общей характеристике избирательного права как науки важное значение имеет вопрос об используемых ею методах научного познания. Они разнообразны: диалектический, исторический, сравнительно-правовой, системный, статистический, конкретно-социологический и другие.

Диалектический метод предполагает изучение явлений действительности в их развитии и самодвижении.

Исторический метод позволяет осмыслить историю развития избирательных правоотношений дореволюционной и послереволюционной России, выявить проблемы становления и развития современных избирательных правоотношений.

В сравнительно-правовом методе оценивается избирательное законодательство разных стран мира, государств, входивших в состав бывшего Союза ССР. Анализ избира-

тельного законодательства последних имеет большое значение в силу близости исходных основ, на которых начинали формироваться их самостоятельные правовые системы.

Системный метод позволяет рассматривать отрасль избирательного права как систему и изучать ее структуру, составляющие элементы, их соотношение, взаимосвязи, анализировать систему каждого правового института. Большое внимание уделяется и выделению места отрасли избирательного права в общей системе права Российской Федерации, соотношению с другими отраслями. Это способствует правильному определению предмета отрасли, отграничению избирательно-правовых отношений от правоотношений других видов, что облегчает правоприменительную деятельность.

Статистический метод помогает анализировать эффективность действия конституционно-правовых норм, их влияние на демократические процессы. Наука избирательного права анализирует статистические данные, касающихся всех сфер общественных избирательных правоотношений и на основе этих данных делает выводы. Так, научный интерес представляют количественные показатели электората, уровня активности избирателей на выборах, предпочтение, отданное той или иной политической партии и т.д. Обработывая данные такого рода, наука избирательного права обосновывает правовые, политические и организационные меры, которые могут способствовать преодолению негативных явлений, снижающих потенциал, заложенный в демократических по форме правовых установлениях.

Метод конкретно-социологических исследований используется наукой избирательного права для изучения социальной и политической сфер, в которых происходит реализация избирательно-правовых норм. При этом выявляются условия, воздействующие на развитие общественного сознания, на формирование общественного мнения, определяющие поведенческие установки граждан в отношении содержания тех или иных избирательно-правовых норм.

Научное исследование избирательного права как отрасли права осуществляется на основе источников одноименной научной дисциплины, представляющих систему избирательного законодательства. Система избирательного законодательства характеризуется такими качествами, как взаимосвязь и иерархия правовых актов, составными частями которого являются:

1. Федеральное избирательное законодательство, имеющее следующую структуру: а) Конституция Российской Федерации; б) Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; в) Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»; г) федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации»; д) федеральные законы, регулирующие отдельные институты избирательных отношений, например «Об общественных объединениях», «О политических партиях», «О средствах массовой информации» и т.д.

2. Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации включает в себя следующие составные части: а) конституции (уставы) субъектов Российской Федерации; б) законы субъектов Российской Федерации.

3. Международно-правовые акты, устанавливающие международные избирательные

стандарты: а) Всеобщая декларация прав человека 1948 года; б) Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года; в) Конвенция о политических правах женщин 1952 года; г) Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года; д) Статья 3 Протокола № 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1952 года.

4. Нормативно-правовые акты избирательных комиссий, принятые ими в рамках делегированного правотворчества.

Наряду с нормативно-правовыми актами теоретическую базу научной дисциплины избирательного права составляют научные труды ученых, в которых разрабатываются и исследуются проблемы избирательного права. Многие дискуссионные сегодня проблемы (понятие, принципы, предмет избирательного права; источники избирательного права; избирательные ограничения; совершенствование избирательной системы; ответственность за нарушение избирательного законодательства и т.д.) исследуются с учетом зарубежного и отечественного опыта организации и проведения выборов в фундаментальных научных трудах Алексичевой Л. Г., Амелина В. Н., Веденева Ю. А., Вешнякова А. А., Застрожной О. К., Зотовой З. М., Иванченко А. В., Игнатенко В. В., Ищенко Е. П., Князева С. Д., Ковлера А. И., Комаровой В. В., Колюшкина Е. Н., Кутафина О. Е., Лысенко В. И., Постникова А. Е., Пылина В. В., Рыжкова В. А., Страшуна В. А., Фадеева В. И. и других авторов.

Научная дисциплина избирательного права - составная часть российской юридической науки. Место научной дисциплины избирательного права в системе правовых наук прежде всего обусловлено особенностями избирательного права как комплексной отрасли права. Его соотношение и взаимосвязь с правовыми науками определяются соотношением избирательного права с отраслями российского права.

Конституционное право закрепляет основополагающие принципы демократизма, предметно регламентирует приобретение и передачу государственной власти полномочным выборным представителям, а также использует многие категории и понятия (выборы, референдум, народовластие, избирательное право и др.), которые входят в научный аппарат избирательного права как научной дисциплины.

Научная дисциплина избирательного права тесно взаимодействует с науками муниципального, административного, уголовного, гражданского, финансового права. Данные отраслевые науки в рамках своих предметов исследуют многие вопросы, связанные с организацией и проведением выборов. Научная дисциплина избирательного права взаимодействует с ними, исследуя проблемы выборов в органы местного самоуправления, административной и уголовной ответственности за нарушение избирательного законодательства, финансирования выборов, создания избирательных партий, избирательных блоков, избирательных фондов и т.д.

Таким образом, избирательное право как наука в силу комплексного характера предмета своего изучения интегрирует теоретические знания ряда отраслевых юридических наук, касающихся проблем народовластия, в целостную систему научных знаний об избирательном праве. Формирование и развитие специальной правовой отрасли и научной дисциплины избирательного права - один из важнейших факторов, способствующих созданию подлинной демократии и функционированию в нашей стране эффективной и легитимной избирательной системы.

Как уже отмечалось выше, изучение избирательного права входит в учебные планы высших юридических учебных заведений государственно-правовой специализации, а некоторые вузы, учитывая востребованность специалистов, готовят юристов со специализацией «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации».

Задачи преподавания по дисциплине государственно-правовой специализации «Избирательное право, избирательный процесс» продиктованы не только современными тенденциями политической и конституционно-правовой практики, но и новой идеологией демократических реформ в системах и процессах публичной власти.

В задачу избирательного права как учебной дисциплины входит в первую очередь изучение тех норм избирательного права и практики их применения, которые в совокупности образуют избирательное право как отрасль права.

Однако если бы учебная дисциплина избирательного права ограничилась этим, ее результаты были бы весьма незначительными. Стоит только измениться избирательному законодательству, будут сведены на нет и результаты обучения содержащимся в нем нормам права. Поэтому успешное обучение возможно только в том случае, если оно опирается на результаты научных исследований. В силу этого изучение избирательного права как отрасли осуществляется на основе теоретических разработок, составляющих содержание науки избирательного права.

В настоящее время рядом авторов в этих целях были разработаны учебники и учебно-методические пособия по избирательному праву и избирательному процессу (Князев С. Д. «Российское избирательное право»; Катков Д. Б., Корчиги Е. В. «Избирательное право»; ПОСТНИКОВА, Е. «Избирательное право России»; Пылин В. В. «Избирательное и референдумное право Российской Федерации», «Местное самоуправление: выборы, референдумы, отзыв выборных лиц, собрания (сходы) граждан»; Игнатенко В. В., Князев С. Д., Кутафин О. Е., Михалева Н. А., Яшин А. А. «Избирательное право Российской Федерации»;

Дмитриев Ю. А., Израелян В. Б., Чудина С. Ю. «Избирательное право и процесс в Российской Федерации», и др.). Следует особо выделить работу, написанную авторским коллективом под редакцией доктора юридических наук А. В. Иванченко, «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации». Этот учебник представляет собой первый опыт систематического изложения базовых теоретических и практических представлений в области избирательного права и процесса. В нем исследуются фундаментальные научные проблемы становления и развития современного избирательного права и избирательного процесса в России, детально рассматриваются источники избирательного права, основные виды избирательных систем, международные избирательные стандарты, освещаются правовой статус и роль участников избирательного права и процесса и иные составные элементы организации и проведения выборов, а также референдумов всех уровней. Учебник отличается от других тем, что содержит примерную программу учебно-практического курса «Избирательное право и избирательный процесс», а также основные понятия и термины, используемые в законодательстве о выборах и референдумах, позволяющие закрепить понятийный аппарат.

Предметом изучения существующих учебников и учебно-методических пособий по избирательному праву является межотраслевая публично-правовая дисциплина, которая представляет систему избирательного права, т.е. внутреннее строение, структуру, опре-

деляемую дифференциацией и интеграцией избирательно-правовых норм. В структуре учебного курса целесообразно выделить Общую и Особенную части.

В Общей части закреплены положения, применимые к любым возникающим избирательным отношениям, такие, как понятие и виды выборов, источники избирательного права и процесса, понятие избирательного права, понятие и виды избирательных систем, принципы российского избирательного права, система избирательных гарантий граждан, избирательный процесс финансирование выборов, защита избирательных прав граждан, ответственность за нарушения избирательного законодательства.

Нормы Особенной части, конкретизируя нормы Общей части, применяются при проведении отдельных видов выборов в соответствии с разделением, власти по федеративному принципу и разделением государственной власти \ местного самоуправления в Российской Федерации. На федеральном уровне такими институтами являются выборы Президента Российской Федерации и выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. При изучении данной темы следует рассмотреть такие вопросы, как развитие института президентства в Российской Федерации, стадии избрания Президента Российской Федерации, правовой статус кандидат, на пост Президента Российской Федерации, порядок выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, конституционно-правовой статус депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

При изучении института выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации следует дать краткую характеристику органам представительной власти субъектов Российской Федерации, порядок выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, порядок выборов депутатов представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

При изучении института выборов в органы местного самоуправления необходимо раскрыть понятие и особенности местного самоуправления в Российской Федерации, порядок формирования органов местного самоуправления.

Автором данной статьи также было разработано учебно-методическое пособие по дисциплине государственно-правовой специализации «Избирательное право, избирательный процесс», предназначенное для семинарских и практических занятий, а также для промежуточного контроля со стороны преподавателя и самоконтроля студентов за усвоением учебного материала.

Учебно-методическое пособие содержит программу курса, учебно-тематический план, вопросы к семинарским занятиям со списком литературы к каждому занятию, перечень тем рефератов, тесты и задачи, вопросы к зачету, список рекомендуемой литературы для самостоятельного изучения.

Предлагаемые в пособии тесты и задачи можно решать на аудиторных занятиях для закрепления материала. После изучения той или иной темы целесообразно дать студентам домашнее задание - решить несколько задач в письменном виде.

Особенность этого учебно-методического пособия состоит в том, что автор рассматривает такие темы, как «Порядок избрания органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Порядок избрания органов местного самоуправления», на примере Чувашской Республики с указанием нормативно-правовых актов Чувашской Республики.

В целом учебно-методическое пособие по дисциплине государственно-правовой специализации «Избирательное право, избирательный процесс» является существенным подспорьем для подготовки к семинарским занятиям, написания рефератов, закрепления полученных на лекциях знаний.

¹ Князев С. Д. Предмет современного российского избирательного права // Государство и право. 2000. № 5. С. 31.

² Общая теория права и государства: Учебник/Под ред. В. В. Лазарева. М., 1996. С. 193.

³ См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М. 1996. С. 31

Зорина Жанна Олеговна,
аспирант Ставропольского института
имени В. Д. Чурсина

**Избирательная система
и ее значение в формировании институтов
представительной демократии**

Демократия является исторической категорией. Это понятие сложилось еще в античном мире, а после победы буржуазных революций XVII-XIX веков демократия повсеместно стала входить в политическую практику крупных промышленных держав (Великобритании, США, Франции). Понятие «демократия» в науке всегда толковалось по-разному, поэтому неудивительно, что всегда существовало множество взаимоисключающих концепций о ней. Одни авторы понимали под демократией метод осуществления государственной власти, другие считали ее формой государства, третьи делали упор на классовый характер демократии, четвертые понимали под демократией формы осуществления власти и т.д. Так, английская исследовательница - политолог Д. Пиккла считает, что «демократичной является та система правления, которая дает возможность, во-первых, выявлять мнение максимального числа людей о том, как страна должна управляться и, во-вторых, обеспечивать, чтоб те, кто избран, делали то, чего хотят избиратели, или чтобы их можно было заменить, если они не делают этого в период между выборами». Другой английский ученый К. Берч отмечает, что британская демократия никогда не отвечала критерию «правление народа». «Если бы демократия, - пишет К. Берч, - определялась как «правление народа», то британскую политическую систему невозможно было бы считать демократией»¹.

Думается, данный вопрос легко разрешается посредством выделения в зависимости от форм волеизъявления народа непосредственной (прямой) демократии и представительной демократии. Но возникает другая проблема: как обеспечить выражение воли большинства граждан, нации в представительных органах - как государственных, так и местных.

Ответить на этот вопрос можно только путем анализа избирательных систем.

Понятие «избирательная система» может применяться как в узком, так и в широком смысле. В первом смысле это понятие означает способ выдвижения кандидатов, голосования за них и определения результатов выборов. Как отмечает американский исследователь К. Боун, «избирательная система, как минимум, включает в себя три аспекта: определение того, что представляет собой один голос (какие действия может предпринять избиратель), порядок суммирования голосов (т.е. в национальном масштабе или по округам различных видов) и правила распределения мандатов»². В избирательной системе, когда выделяются мажоритарная, пропорциональная и иные виды избирательных

систем.

В широком смысле в понятие «избирательная система» включается также нормативная и организационная база проведения выборов. Такой подход к определению избирательной системы часто используется субъектами правотворчества (например, Указ Президента Российской Федерации от 20 декабря 1993 года № 2227 «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации»).

Выбор определенной избирательной системы при проведении выборов в представительный орган государственной власти или местного самоуправления является чрезвычайно сложным вопросом, который неизменно остается предметом серьезной полемики. Острота дискуссий объясняется тем, что от избирательной системы в значительной степени зависят результаты выборов. Поэтому вполне естественно, что различные политические силы, действующие на общенациональном и региональном уровне, реально взвесив свои возможности в рамках каждой избирательной системы, заинтересованно отстаивают политически выгодный им вариант проведения выборов. Поиск оптимальной для страны избирательной системы всегда чрезвычайно сложен. Такая система должна опираться на базовые ценности демократического общества и одновременно учитывать приоритеты социального и политического развития страны.

Исторически первой избирательной системой стала мажоритарная система, в основе которой лежит принцип большинства (франц. *majorite*- большинство). В зависимости от количества избирателей, минимально необходимого для избрания депутата, выделяются следующие разновидности указанной системы.

Мажоритарная система относительного большинства - самый распространенный вид мажоритарной системы. При ее применении избранным считается тот кандидат, который в округе набрал больше голосов, чем его соперники. Причем данная система не требует от кандидата набрать обязательный минимум голосов, например 50 % +1 голос от числа голосующих либо иное обязательное количество голосов; единственное требование - получить голосов больше, чем лично каждый соперник. Поскольку система относительного большинства не устанавливает для избрания необходимого минимума голосов, нет необходимости устанавливать обязательный минимум избирателей, при явке которых выборы будут считаться состоявшимися (т.е. кворум). Таким образом, мажоритарная система относительного большинства имеет свои преимущества.

Прежде всего, она всегда результативна (каждое депутатское место замещается сразу, в результате только одного голосования; парламент формируется полностью). Во-вторых, данная избирательная система понятна избирателям (в отличие от смешанных и нетрадиционных систем, о которых будет сказано ниже). В-третьих, данная система экономна, так как нет необходимости проводить повторное голосование или новые выборы в округах, где не было набрано необходимого количества голосов или явка избирателей была низкой. В-четвертых, она позволяет крупным партиям получить «твердое» большинство и сформировать устойчивое правительство.

При всех достоинствах эта избирательная система имеет и свои недостатки (причем весьма существенные). Прежде всего она в большинстве случаев не отражает объективно волю избирателей: кандидат часто избирается меньшинством избирателей. Но это еще не самый большой недостаток. Беда в том, что голоса, поданные против победившего кандидата, вообще пропадают (в указанном примере - это 63,7 %). А в масштабах

всей страны это может привести к тому, что искажаются результаты голосования и партия, за которую голосует большинство избирателей, получает в парламенте меньшинство мест. Так, в Великобритании на парламентских выборах 1951 года консерваторы получили 13 713 тыс. голосов (48%) и 312 мест в Палате общин (51,35%), а лейбористы - 13 948 тыс. голосов (48,8 %) и 295 мест (47,2 %). На выборах 1974 г. сложилась обратная, но столь же несправедливая ситуация: консерваторы, набрав 11 857 тыс. голосов (38,3 %), получили 296 мандатов в Палате общин (46,6 %), а лейбористы, собрав голосов меньше - 11 654 тыс. (37,5 %), обеспечили себе 301 место (47,4 %).

Для того чтобы искажений было все же меньше, в ряде стран применяется мажоритарная система абсолютного большинства. Ее главное отличие от аналогичной системы относительного большинства в том, что для избрания кандидату необходимо набрать не простое большинство (т.е. больше, чем другие кандидаты), а обязательное абсолютное (т.е. 50 % + 1 голос) большинство голосов от общего их числа. Если никто из кандидатов не наберет необходимого абсолютного большинства, вводятся правила распределения мест, либо предусматривающие проведение повторного голосования, либо позволяющие выделить приемлемого для большинства избирателей кандидата с помощью ординального бюллетеня.

Достоинство данной системы по сравнению с системой относительного большинства заключается в том, что избранными считаются кандидаты, поддержанные действительным большинством проголосовавших избирателей, хотя бы это большинство составляло один голос. Но сохраняется тот же дефект, который является главным у системы относительного большинства: пропадают голоса, поданные против победивших кандидатов. Когда, например, избирается президент, для которого избирательным округом служит вся страна, это не имеет значения. Но когда страна разбита на множество избирательных округов, в каждом из которых выбирается особый депутат и результаты выборов устанавливаются отдельно, опять-таки может оказаться, что партия, получившая по стране большинство голосов, получает меньшинство мест. Так произошло на выборах во Франции в 1958 году, когда Французская коммунистическая партия, собрав наибольшее число голосов (18,9 %), получила в конце концов в Национальном собрании всего 10 мест, тогда как Союз за новую республику, собрав меньше голосов (17,6 %), получил 188 мест, т.е. в 19 раз больше.

Таким образом, данная система выгодна лишь крупным партиям. Отсюда вытекает другой ее недостаток: не имеют шансов на победу небольшие по численности партии, а следовательно, и избиратели, их поддерживающие (пускай даже и совсем незначительная часть в масштабах страны), не будут представлены в парламенте. В-третьих, данная система зачастую нерезультативна. Для того чтобы сделать систему результативной, используется метод перебаллотировки (о чем было сказано выше). Однако такая система тоже может не дать арифметической власти большинства. К тому же она дорого обходится бюджету. Так, по данным ЦИК России, затраты на один мандат при дополнительных выборах втрое превышают затраты на основных³.

Другой способ преодоления недостатков мажоритарной системы абсолютного большинства, позволяющий обойтись без повторного голосования (а значит, без дополнительных затрат), - альтернативное голосование. Эта система, известная также под названием мажоритарно-преференциальной, представляет собой еще один вариант мажори-

тарной системы в одномандатных округах. На общегосударственном уровне она применяется только при выборах нижней палаты австралийского парламента. Избирателю предлагается выделить в ординальном бюллетене (голосование называют ординальным, если избиратель может ранжировать партии или кандидатов) как первое, так и альтернативные предпочтения. Чтобы победить, нужно получить поддержку абсолютного большинства. Если ни один из кандидатов не стал первым предпочтением для более чем 50 % избирателей, кандидат с наименьшим количеством первых предпочтений вычеркивается из списков. Полученные им голоса передаются кандидатам, выделенным соответствующими избирателями в качестве вторых предпочтений. Это перераспределение голосов в соответствии с альтернативными предпочтениями продолжается до тех пор, пока один из кандидатов не достигнет абсолютного большинства. Как только число полученных кандидатом первых предпочтений плюс число голосов, переданных ему от других кандидатов, превышает половину общего числа бюллетеней, его объявляют победителем.

Несмотря на то что такой способ преодоления нерезультативности экономит как средства бюджета, так и личное время избирателей, при его использовании следует задуматься над тем, насколько вторые, а тем более третьи, четвертые и т.д. предпочтения равноценны первым. Система, впрочем, может оказаться нерезультативной, если общество расколото настолько, что значительное число избирателей вторых и последующих предпочтений не ставят.

Существует также еще один вид мажоритарной системы - мажоритарная система квалифицированного большинства, предъявляющая крайне высокие требования к количеству голосов, необходимому для избрания: избранным считается кандидат (список кандидатов), получивший квалифицированное большинство голосов. Квалифицированное большинство устанавливается законом и превышает большинство абсолютное. Примером могут являться выборы итальянских сенаторов, баллотировавшихся по одномандатным избирательным округам, до 1993 года, когда кандидатам необходимо было набрать 65 % голосов⁴.

Как правило, в демократических странах подобное большинство с первого раза получить практически невозможно, и данная система применяется крайне редко.

Наиболее демократичный способ определения результатов выборов предлагает пропорциональная система. Расширение избирательного права и начало мобилизации масс способствовали становлению с конца XVIII века настоящих, хорошо нам известных политических партий. Это одно из важнейших и имеющих мировое значение явлений XX века. Связь между массовыми организациями и пропорциональной избирательной системой приняла постоянный характер почти по всей Европе (исключение составила, естественно, Англия). Впервые данная система была предложена в ходе Великой французской революции, а впервые применена через 100 лет после нее - на выборах 1889 года в Бельгии.

Суть пропорциональной системы в том, что за голоса избирателей борются между собой не лично кандидаты, а политические партии. Партии выдвигают так называемые партийные списки, в которых указываются как сами кандидаты от данной партии, так и их очередность на получение мандатов. Избиратель голосует за партию (и, следовательно, за партийный список в целом). Мандаты между партиями распределяются пропорци-

онально числу голосов, полученных партиями на выборах, т.е. чем больше голосов избирателей завоевала партия, тем больше она получит мандатов.

На первый взгляд, использование пропорциональной системы позволяет легко устранить недостатки мажоритарной системы, и прежде всего то, что последняя не учитывает голоса избирателей, которые по тем или иным причинам оказываются в меньшинстве по результатам голосования в избирательном округе. Это меньшинство в масштабах всей страны может представлять значительную группу населения, которая оказывается не представленной в парламенте.

Применение пропорциональной системы позволяет успешно решить эту проблему. Политические партии, не доминирующие в какой-либо части страны, но суммарно собравшие в различных регионах определенное число голосов, получают парламентское представительство. Таким образом, в парламенте удастся более точно отразить отношение политических сил в стране, а значит данная система не устраняет с политической арены мелкие партии, позволяет новым партиям организовываться и быстро выходить на политическую сцену.

Укрепляя многопартийность и политический плюрализм, пропорциональная система тем не менее имеет и существенные недостатки. Часто в результате ее использования картина политических сил, представленных в парламенте, выглядит слишком пестрой. Голосуя за партийный список, избиратели часто знают лишь его лидеров и не знают остальных членов. Если политическая система общества находится в переходном состоянии, а общество характеризуется повышенной социальной напряженностью, применение пропорциональной системы может дать самые неожиданные результаты. Личная популярность лидера какой-либо партии или политического движения может определяющим образом повлиять на расстановку сил в парламенте. При этом голосование избирателей за одного человека может привести в парламент значительное количество депутатов, с чьей политической позицией избиратели практически не знакомы. В данном случае пропорциональная система способна вследствие чрезмерной персонификации политической партии исказить имеющуюся расстановку политических сил в обществе.

Наиболее действенным средством устранения недостатков пропорциональной системы является установление заградительного барьера (заградительного пункта), а также использование различных модификаций пропорциональной системы. Так, в ряде стран при выборах применяются нетрадиционные избирательные системы. Как правило, это усложненные пропорциональные системы с различными нововведениями, смягчающими их недостатки, но делающими их отличными от «классической» пропорциональной системы. К ним чаще всего относят систему единственного непередаваемого голоса (ограниченного вотума), систему кумулятивного вотума, систему единственного передаваемого голоса, преференциальное голосование, панаширование и др. Некоторые из них предлагаются в качестве одного из возможных путей реформирования избирательной системы России. Наиболее перспективной, думается, была бы предложенная пропорциональная система с небольшими многомандатными избирательными округами и обязательным преференциальным (предпочтительным) вотумом (обязательным в том смысле, что он будет предусмотрен в законе, но дело избирателя решить, воспользоваться ли им)⁵.

Несмотря на то что во многих странах мажоритарная и пропорциональная избира-

тельные системы применяются «в чистом виде», ряд государств пошел по пути их комбинирования (объединения). Это имеет смысл потому, что, во-первых, каждая из них имеет свои достоинства, во-вторых, их совместное применение значительно нейтрализует недостатки каждой из них.

При применении только мажоритарной системы в невыгодном положении останутся мелкие партии, не будут представлены интересы значительной части избирателей, чьи голоса «пропадут» в мажоритарных округах. При использовании только пропорциональной системы в парламенте окажется слишком много партий, что затруднит формирование правительства, а депутаты будут подчинены партийным интересам и оторваны от избирателей.

В зависимости от соотношения элементов мажоритарности и пропорциональности смешанные избирательные системы могут быть симметричными и асимметричными⁶. При использовании симметричной смешанной системы половина членов парламента избирается по мажоритарной системе, а половина - по пропорциональной, т.е. обе системы на равных влияют на формирование парламента. Такой порядок, в частности, принят при избрании Верховной Рады Украины, Великого Народного Собрания Болгарии, а также при избрании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Но само по себе соединение двух избирательных систем не может устранить все недостатки каждой системы, поскольку они зачастую не являются симметричными. Поэтому введение смешанной избирательной системы не единственный способ совершенствования избирательной системы⁷.

В данном случае не помешало бы обратиться к опыту австралийского парламента. С 1918 года при формировании нижней палаты парламента там используется мажоритарно-преференциальная избирательная система (иначе -альтернативное голосование), о которой уже было сказано выше.

Если же в основу реформирования порядка формирования Государственной Думы положить мажоритарно-преференциальную избирательную систему, то возможно и сохранение пропорциональной избирательной системы для второй половины депутатов Государственной Думы.

Критика пропорциональной избирательной системы в настоящее время сводится в основном к тому, что избиратель, голосуя за ту или иную партию, не знает точно, кто именно попадет в парламента.

Чтобы укрупнить партийные фракции в парламенте, избежать засилья в нем постоянно конфликтующих между собой мелких группировок, проникновению которых способствует пропорциональная система, необходимо несколько ограничить пропорциональность представительства в пользу крупных и средних партий. Эту задачу выполняет так называемый заградительный пункт (порог, барьер). Такой барьер, как отмечают Р. Таагепера и М. С. Шугарт, вводится в пропорциональных системах для того, чтобы сгладить ее наиболее бросающийся в глаза недостаток - отсутствие каких-либо стимулов, сдерживающих фрагментацию партий⁸.

Для того чтобы сгладить недостатки пропорциональной системы, в России было бы рационально использование пропорциональной системы с небольшими многомандатными избирательными округами и обязательным преференциальным вотумом.

При системе небольших многомандатных округов каждая партия публикует имена своих 7-12 кандидатов (числа условны) в едином избирательном бюллетене. Конечно, если в выборах Государственной Думы снова будет участвовать 43 избирательных объединения (как на последних выборах 1995 г.), то список имен в бюллетене будет достаточно пространным. Но не следует бояться обилия имен. При такой системе, о которой идет речь, избиратель голосует сначала за определенную партию. Панашаж, т.е. голосование за кандидатов из разных партийных списков, не допускается, бюллетень с таким голосованием признается недействительным. Отмечая знаком партию, избиратель по предлагаемой системе на этом не останавливается. Он одновременно отмечает в своем партийном списке несколько имен. Число их зависит от числа предпочтений, которыми на равных условиях будет обладать в соответствии с законом о выборах каждый избиратель. Обычно это не более двух, ибо большее число осложняет подсчеты, хотя и не делает их особенно затруднительными. Если закон устанавливает одну предпочтение, то избиратель отмечает знаком или цифрой «1» определенного кандидата, к которому он питает особые симпатии, считая, что, если голосов не хватит на всех кандидатов, отмеченное избирателем лицо должно получить мандат в первую очередь. Один избиратель отмечает одного кандидата, другой может отметить иного. Если предпочтений две, то первой предпочтением избиратель отмечает наиболее желательного кандидата, второй - тоже желательного, но уступающего первому. Если голосов по пропорции (по так называемой избирательной квоте) хватит более чем на двух (а в округе, где избирается, скажем, 7 депутатов, это бывает редко), то остальные кандидаты будут получать места в порядке очередности в списке. Порядок кандидатов в списке тоже устанавливается партийным руководством, хотя в данном случае можно внести коррективы в целях демократизации⁹.

Таким образом, следует отметить, что мировой опыт использования избирательных систем позволяет нам, не обращаясь к коренной ломке последних (ликвидации пропорциональной системы и переход полностью при формировании Государственной Думы к мажоритарной системе абсолютного большинства в два тура), смоделировать более удачную избирательную систему.

Но, говоря о значении избирательных систем в формировании представительных органов власти на общегосударственном уровне, не следует забывать о существовании таких органов также на уровне субъектов Российской Федерации и в муниципальных образованиях. Порядок формирования представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации. Порядок проведения выборов в представительные органы местного самоуправления устанавливается законом субъекта Российской Федерации, на территории которого находится соответствующее муниципальное образование.

Как правило, представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и представительные органы местного самоуправления формируются по мажоритарной системе относительного большинства. Ее недостатки уже были рассмотрены, но нужно еще раз отметить, что данная система не способна отражать существующую расстановку политических сил. А в условиях низкого уровня явки избирателей на выборы подчас складывается ситуация, когда избранный депутат представляет всего лишь 3 % избирателей. Поэтому применяемая система относительного большинства на

деле никакого большинства не дает.

К числу избирательных систем, предлагаемых к использованию на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований, относится одна из наиболее интересных избирательных систем - система отдельно (единственно) передаваемого голоса.

Эта избирательная система применялась на выборах в Ирландии, Мальте и некоторых других странах. Она также использовалась при проведении выборов в 1990-1991 годах в Эстонии и Грузии. Эта система была предложена в середине прошлого века независимо друг от друга датчанином К. Андрэ и англичанином Т. Хэром. Она применяется в многомандатных округах. Избиратель имеет несколько голосов, обычно 3, но фактически использует их как один передаваемый голос. Свой голос избиратель отдает разным кандидатам, но в порядке очередности (предпочтительности). Например, напротив фамилии одного кандидата он ставит цифру 1 (т.е. голосует за него в первую очередь), напротив другого - цифру 2 (голосует за него во вторую очередь), напротив третьего - цифру 3 (голосует за него в третью очередь).

Система единственного передаваемого голоса считается одной из самых демократических. Ее достоинства доказываются избирательной практикой западных стран. Э. Лейкман и Д. Ламберт отмечали следующие преимущества этой системы:

1) избранный орган отражает, с отклонением в несколько процентов, степень влияния политических партий или других общественных группировок среди избирателей;

2) любая партия или другая группа, собрав большинство голосов, получит большинство мест;

3) элемент азарта **исключен**;

4) избирателю предоставляется возможность выбирать кандидатов, руководствуясь как их личными качествами, так и партийной принадлежностью.

В качестве иных достоинств отмечается также то, что в условиях многонационального государства система единственного передаваемого голоса способна обеспечить представительство в избираемом органе интересов некомпактно проживающих национальных меньшинств. Мажоритарная система по своей сути не приспособлена к этому. Пропорциональная система в чистом виде, предполагающая участие политических партий как основных субъектов избирательных кампаний, является не вполне адекватным средством решения проблемы национального представительства, т.к. ее применение будет стимулировать образование партий отдельных национальностей.

К числу недостатков системы иногда относят то, что для отечественного избирателя она скорее всего окажется слишком запутанной, сложной и непонятной. Но ведь на деле избиратель не будет распределять мандаты, ему необходимо только отдать предпочтение трем кандидатам в порядке очередности.

Таким образом, избирательная система единственного передаваемого голоса может быть положена в основу формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления.

Несмотря на то что в настоящее время в связи с причинами **технического** характера наибольшую распространенность получила представительная демократия (невозможно,

чтобы все члены общества принимали участие в управлении), первоначальной государственной формой демократии была непосредственная (или прямая) демократия, зародившаяся в античных городах-государствах. Эта форма демократии не знала представительных учреждений, т.к. все вопросы управления государством решались непосредственно всеми свободными гражданами в народном собрании.

Как отмечают профессора А. и Ф. Демишель и М. Пикемаль, демократия является непосредственной, если народ правит сам, на своих собраниях, если нет различия между управляющими и управляемыми. Напротив, она является представительной, если граждане осуществляют свой суверенитет лишь посредством выборов представителей, которые затем осуществляют управление от их имени.

Современная демократия, по мнению многих ученых, является представительной. Это означает, что воля большинства в центре и на местах формируется и выражается центральными (парламенты, учредительные собрания) и местными (муниципалитеты) представительными учреждениями. В настоящее время непосредственная демократия в общегосударственных масштабах не применяется нигде. Она сохраняется как форма управления лишь в трех горных кантонах Швейцарии, жители которых ежегодно собираются на народные собрания.

Проблема заключается не в том, чтобы сделать выбор между представительной или непосредственной демократией, а в том, чтобы выяснить «объем» непосредственной демократии и значение отдельных ее институтов, таких, как референдум, народная инициатива и отзыв выборного должностного лица.

Термин «референдум» происходит от латинского *'referendum*» - «то, что должно быть сообщено». Означает он голосование избирателей, посредством которого принимается государственное или самоуправленческое решение. Проведение референдумов в отдельных странах зависит от их национальной культуры и традиций. Референдум не применяется в тех англосаксонских странах, где всегда господствовала идея верховенства парламента, хотя в самой Великобритании в последние десятилетия он в единичных случаях проводился. Очень редко референдум использовался в Бельгии. Не используется референдум и во многих странах мусульманского фундаментализма. Референдум никогда не проводился в США на федеральном уровне, в Нидерландах и в других странах, но в Швейцарии он использовался очень часто (более 400 раз на федеральном уровне).

Различают несколько видов референдумов. Обязательным референдумом считается тогда, когда орган, в компетенцию которого входит его назначение, выносит решение в связи с наличием таких условий, при которых конституция обязывает проведение референдума. При факультативном референдуме, наоборот, компетентный государственный орган по своему усмотрению решает вопрос о назначении референдума.

Когда говорят об императивном референдуме, подразумевают такой, при котором волеизъявление народа выражается в принятии решения, имеющего важную юридическую силу и действующего на всей территории страны. Консультативный же референдум имеет целью выявление общественного мнения, которое учитывается органами государственной власти в процессе принятия какого-либо закона или иного важного решения.

Разделение референдумов на конституционные и законодательные основано на правовом характере актов, которыми предусмотрено их проведение - конституции (или по-

правок к ней) либо закона.

Выделяют также референдумы утверждающий (когда путем референдума избиратели утверждают решение парламента) и отменяющий (например, в Италии после соответствующего сбора подписей избирателей, требуемых законом, неоднократно проводились референдумы по вопросу отмены принятых ранее законов). В юридической литературе выделяют и иные виды референдумов.

Правовые последствия могут наступить после любого вида референдума, но обязательные правовые последствия связаны только с референдумом, имеющим решающий (императивный) характер.

Необходимо отметить, что зарубежное законодательство не решает вопрос о том, имеют ли акты, принятые на референдуме, приоритет перед актами той же формы и могут ли они быть отменены или изменены в обычном порядке. То есть закон, принятый на референдуме, не имеет формально большей по сравнению с другими законами юридической силы, хотя иногда конституционная доктрина встает на позиции их большей юридической силы¹⁰.

Подобно референдуму, народная правотворческая инициатива тоже является одним из способов осуществления непосредственной демократии. Она представляет собой выдвижение группой избирателей проекта нормативного акта, который обязательно должен быть официально рассмотрен правотворческим органом, который обязан принимать по нему решение. Однако это решение может быть как положительным, так и отрицательным. По сути дела, это разновидность законодательной и иной правотворческой инициативы. Однако она применяется редко и малоэффективна. Например, в Италии со времени принятия конституции 1947 года в таком порядке принят лишь один закон. С другой стороны, развитие института народной правотворческой инициативы в России представляется весьма перспективным на уровне субъектов Российской Федерации и на местном уровне. В частности, статьей 6 Федерального закона от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено, что конституцией (уставом) субъекта Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено гражданам, проживающим на территории данного субъекта.

Наряду с народной правотворческой инициативой к числу не часто встречающихся институтов непосредственной демократии относится институт отзыва. Отзыв - это досрочное прекращение полномочий должностного лица (как правило, выборного) на основании голосования избирателей. Законодательное признание этого института обычно связывается с опытом стран тоталитарного социализма. В демократических странах институт отзыва парламентария практически не предусмотрен законодательством: депутат парламента имеет свободный мандат и рассматривается как представитель всей нации, а не своего избирательного округа. Поэтому избиратели округа отозвать его не могут, а отзыв одного депутата, избранного в округе, путем голосования избирателей всей страны был бы явной несообразностью. А вот применение данного института на уровне субъектов Федерации или по отношению к представительным органам местного самоуправления вполне отражало бы волю граждан, представителем которых является тот или иной депутат. Например, в некоторых землях ФРГ предусматривается специфический институт голосования (референдума) о досрочном роспуске парламента. Фактиче-

ски это тоже разновидность отзыва. Таким образом, институты непосредственной демократии, несмотря на их меньшую распространенность по сравнению с институтами представительной демократии, также имеют свои достоинства. Прежде всего, формы непосредственной демократии способствуют активизации политической жизни любой страны. Это обусловлено тем, что граждане сами (а не через депутатов) высказываются по поставленным вопросам, имеют возможность предложить новые идеи как местным, так и центральным органам власти. Наиболее распространенной формой непосредственной демократии являются выборы. Однако выше была отмечена проблема низкого уровня использования этого права гражданами, поскольку последние, избрав то или иное лицо, непосредственного участия в решении вопросов государственного или местного значения не принимают. Расширение использования институтов непосредственной демократии повлекло бы повышение политической активности граждан, их просвещение и, как следствие, увеличение уровня явки граждан на избирательные участки. Удельный вес и значение каждой из форм демократии различны и зависят от множества национальных, исторических, политических и иных обстоятельств, характерных для каждого общества.

Значимость непосредственной демократии столь велика, что фактически все современные конституции содержат положения о формах непосредственной демократии.

Концепция национального (народного) представительства сложилась еще в XVIII - XIX веках. Она строится на том, что национальное (народное) представительство учреждается Основными законами страны. Нация (народ), являясь носителем суверенитета, уполномочивает парламент осуществлять от его имени законодательную власть (а не суверенитет). Для наиболее эффективного функционирования законодательной власти нация (народ) избирает в парламент своих представителей - парламентариев. Однако то, насколько состав парламента отражает волеизъявление граждан, зависит от использования той или иной избирательной системы. Как было показано выше, избирательная система - действительно важный фактор. От нее зависит многое, и ее особенности могут вызвать серьезные последствия - «от раскола партии до распада страны».

Но в настоящее время авторитет институтов представительной демократии существенно падает, так как избиратели не убеждены в том, что лица, притязающие на власть, будут действовать на благо народа и каждого человека. , ,

В науке конституционного права представительной форме демократии всегда уделялось особое внимание. Соответственно и ее институты имели более широкое законодательное закрепление. Но как бы ни были совершенны юридические документы, не они в конечном счете решают дело. Для того, чтобы выбрать достойных депутатов, профессиональный и эффективный парламент, вместе с тем связанный с народом, нужны многие слагаемые. Часть из них относится к избирателям, которые в своей массе пассивны. Эту пассивность, конечно, можно снизить различного рода стимулами. Но, с другой стороны, неучастие граждан в выборах означает их безответственность, добровольный отказ от реализации своих конституционных прав. Проблему можно решить, в частности, введением практики назначения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и кооптации парламентариев по усмотрению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, если выборы не состоялись

по причине неявки избирателей к избирательным урнам. Однако такая практика чревата злоупотреблениями, вызывая соблазн создания искусственной ситуации «вынужденного» назначения.

Для того, чтобы возрос политический интерес избирателей, необходимо также широко использовать институты непосредственной демократии. Конституции демократических государств должны точно предписывать, что не только избранники народа, но и народ в целом имеет право высказываться и влиять на основополагающие вопросы политики и экономики, определив, когда и в каких случаях это право реализуется.

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

² K. Bawn. The logic of institutional preferences: German electoral law as a social choice outcome. - American journal of political science. Austin. 1993. Vol. 37. № 4.

³ Сегодня. 1998. 20 февраля; Известия. 1998. 22 февраля.

⁴ Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. / Под ред. А. В. Иванченко, А. И. Ковлера, В. И. Лысенко. М., 1995.

⁵ Чиркин В. Е. Какая избирательная система нужна России? // ОНС. 2000. № 2.

⁶ Шишова Н. А. Избирательные системы (практика зарубежных стран). Иркутск, 1993.

⁷ Постникова. Е. Избирательное право России. М., 1996.

⁸ Таагепера Р., Шугарт М. С. Описание избирательных систем // Полис. 1997. № 3.

⁹ Чиркин В. Е. Какая избирательная система нужна России? // ОНС. 2000. № 2.

¹⁰ Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997.

Мионов Николай Михайлович,
студент 3-го курса Санкт-Петербургского
института Генеральной прокуратуры Рос-
сийской Федерации

**Избирательная система
и ее значение в формировании институтов
представительной демократии
(на примере выборов Президента Российской Федерации)**

1. Выборы в представительном государстве

Вопрос о роли выборов в формировании институтов представительной демократии достаточно разработан в отечественной научной литературе. Поэтому мы коснемся лишь некоторых аспектов этой проблемы. Прежде всего, попытаемся коротко охарактеризовать само понятие «представительная демократия».

Представительное государство является результатом борьбы и компромиссов различных социальных сил, синтезом полновластия народа и системы, охраняющей право. Поэтому в его основе лежат принципы представительства и разделения властей. Существование представительного государства обуславливает и его главную задачу: преодолевать политическое отчуждение, предупреждать социальные конфликты, по возможности полно учитывать интересы всех групп населения¹.

Критерии представительной демократии можно найти в доктрине международного гуманитарного права. К ним относятся: наличие гарантий соблюдения прав человека и политического строя, основанного на принципах плюралистической демократии. Наилучшим образом эти критерии сформулированы в документах Совета Европы².

Добавим к ним еще один критерий, предложенный А. И. Ковлером. Говоря о различиях между демократией и народовластием, он предложил считать подлинно демократическим только то государство, в котором население в основной своей массе активно участвует в управлении общими делами, а не относится к нему потребительски (как к «патрону»)³.

Следует учитывать, что представительное государство в целом свободно от элементов патернализма. Оно предоставляет своим гражданам свободу самоуправления и самодетельности и обеспечивает реальную возможность для всестороннего развития индивидуальности и институтов гражданского общества. Таким образом, подлинное представительное государство практически во всем совпадает с либеральным государством, концепция которого была разработана либеральной доктриной XX века⁴. Один из известнейших ее представителей, Г. Де Руджеро, называл такое государство «либеральной демократией», отмечая, что эта форма позволяет преодолеть противоречие между демократией (суверенитетом народа) и индивидуальной свободой⁵.

Таким образом, можно сделать вывод, что представительное государство является синтетической формой, сочетающей в себе основные черты демократического и правового государства.

Демократический принцип представительного государства лучше всего сформулирован во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 года: «Никакие учреждения, ни один индивид не могут обладать властью, которая не исходит явно от нации» (ст. 3)⁶.

На практике это означает, что при помощи выборов государственная власть конституируется, легитимируется и контролируется. Юридическое выражение этого принципа можно проанализировать на примере российской Конституции. Так, согласно частям 2 и 3 статьи 3 народовластие реализуется посредством свободных выборов и референдума. Если учесть, что согласно части 1 статьи 3 народ является единственным источником власти, становится понятным, какое исключительное значение имеет избирательная система в российском представительном государстве.

Сопоставив статьи 10, 11, 81, 83, 96, 102 и 111 Конституции, приходим к выводу, что свободные выборы, являясь источником государственной власти в ее единстве⁷ и разделении на три ветви (ст. 10 и 11), обуславливают деятельность каждого органа государственной власти: Президента Российской Федерации, Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, судов и т.д.

Из этих положений логически вытекает, что институты представительной демократии являются таковыми лишь постольку, поскольку они сформированы выборным путем. Толкование этого принципа дано Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 12 апреля 1995 года⁸, согласно которому представительный характер Федерального Собрания может быть поставлен под сомнение в случае, например, неполноты его состава. Такая правовая позиция Конституционного Суда означает, что представительный орган выражает не мнение большинства депутатов, а мнение общества.

Демократическая избирательная система, являясь основой демократического государства, имеет важнейшее значение и в правовом государстве (как элементе представительной демократии).

Так, конституируя и легитимируя государственную власть, избирательная система играет исключительную роль в осуществлении и защите прав и свобод человека. Нельзя не согласиться с тем, что выборы являются важнейшим институтом, способствующим реализации правосубъектности граждан⁹.

Научное обоснование это положение получило еще в дореволюционной литературе. Так, известный юрист и философ Б. Н. Чичерин обращал внимание на необходимость участия граждан в общих решениях посредством «организованных учреждений». Исходя из доктрины естественного права, ученый выводил право участия в этих учреждениях из самой субъективной свободы человека¹⁰. Другой ученый, правовед и социолог М. М. Ковалевский, относил выборное начало к признакам правового государства, наряду с началом равенства и независимым судом¹¹.

Действительно, наделяя индивида не только правомочием участвовать в управлении делами государства, но и реальной ответственностью за качество этого управления, выборы способствуют формированию правовой и политической культуры, в основе кото-

рой лежит принцип свободного и ответственного выбора, самостоятельности и самостоятельности индивида.

Большое значение избирательная система имеет в механизме функционирования правового государства. Здесь она позволяет решить две главные задачи: обеспечить ротацию власти и на основе компромисса выработать наиболее приемлемую для большинства групп политического участия политическую линию. Сменяемость - важнейший принцип функционирования всего государственного механизма в представительном государстве. Для реализации этого принципа установлены ограничения сроков полномочий представительных учреждений, а избираемым лицам запрещено замещать должности более одного (двух) сроков (подряд). Так, согласно Конституции Российской Федерации Государственная Дума и Президент избираются на 4 года; Президент Российской Федерации не может занимать должность более двух сроков подряд.

Важную роль играет избирательная система в структуре механизма взаимодействия общества и государства. Для обеспечения позитивных отношений между ними требуется развитие общественной инициативы и самостоятельности, повышение политической и правовой активности, ответственности и культуры. Только это позволит преодолеть отчуждение общества и государства, инициировать их конструктивный диалог¹².

На другой аспект взаимоотношений общества и государства указывал видный русский правовед Б. А. Кистяковский. Задачей народного представительства он считал легализацию и упорядочение социальных противоречий. Всеобщее избирательное право как форма участия каждого гражданина в общественном компромиссе, считал ученый, будет способствовать развитию законности и уважению прав человека¹³.

В политической сфере выборы способствуют достижению социального компромисса, соизмерению «преобразовательной экспансии» политической элиты с народной волей.

В демократическом и правовом государстве избирательная система позволяет осуществлять главные задачи политики: выражение интересов граждан и общественных групп, разрешение конфликтов и достижение компромиссов, распределение и перераспределение общественных благ, руководство общественным процессом и выражение общих целей социального развития, интеграция и целостность общества, социализация личности и обеспечение социальной коммуникации¹⁴.

Не случайно развитие политических систем в европейских странах постепенно привело их к переходу от системы «одионого абсолютного парламентского большинства» к гибким коалиционным системам¹⁵. Именно такие системы позволяют в наилучшей степени реализовать перечисленные политические задачи. Вместе с тем нельзя не отметить стабилизирующую роль двухпартийных систем¹⁶. Как представляется, подобные системы необходимы демократическим обществам на определенном этапе развития представительного государства. Однако, как представляется, логика развития такого государства должна в конечном счете привести к утверждению многополярной и гибкой политической системы.

Характеризуя роль избирательной системы в формировании институтов власти в России и отмечая положительные тенденции в развитии гражданского общества, не будем забывать и о проблемах, обусловленных недостаточным развитием представительной демократии.

Ученые, исследующие правовые аспекты трансформации российской политической

системы и политического сознания, источником этих проблем считают «многовековые традиции... всесия власти и бесправия населения... отсутствие... опыта свободы, права, самоуправления, демократии,

конституционализма, политической и правовой культуры».

Результатом этих психологических и политических атавизмов являются правовой нигилизм, преобладание неполитических форм борьбы за власть (либо нелегальность политического участия)¹⁸.

Поэтому необходимо с большой ответственностью подойти к вопросу о конструкции российской избирательной системы. Задачи этой системы предлагаем сформулировать следующим образом: осуществление подлинного народовластия, развитие активного и легального политического участия, основанного на политическом и идеологическом плюрализме.

Выполнение этих задач потребует некоторой корректировки избирательной системы. В настоящей работе мы можем затронуть лишь некоторые аспекты этой проблемы. Вначале остановимся на соотношении избирательной системы и формы правления в российском государстве.

2. Избирательная система и форма правления: выборы главы государства

Анализ конституций (основных законов) зарубежных стран¹⁹ позволяет сделать вывод, что в парламентских республиках распространена практика избрания главы государства парламентом или иным представительным органом. В президентских (кроме США) и смешанных республиках президент чаще избирается всенародным голосованием (т.е. прямыми выборами).

В президентских республиках эта особенность связана с независимостью главы исполнительной власти от власти законодательной (как отмечается в литературе, в США избрание президента коллегией выборщиков обусловлено стремлением лучше реализовать принцип федерализма²⁰). В смешанных республиках прямые выборы подчеркивают особый статус главы государства.

Как указывает А. А. Мишин, чем больше парламент отстранен от избрания президента, тем больше роль президента в осуществлении государственной власти²¹.

Современную Россию доктрина относит к республике со «смешанной» («гибридной») формой правления²². При этом ключевое место в системе государственной власти занимает глава государства - Президент. С точки зрения избирательного права российская конструкция разделения властей и место Президента в системе государственной власти превращает его избирательную кампанию в главное поле политической борьбы²³.

В Российской Федерации Президент избирается на 4 года прямыми выборами. Получение мандата непосредственно от народа оказывает серьезное влияние на статус главы государства.

Рассмотрим это влияние на примере ключевых политических событий 1991-1993 годов.

Серьезно скорректировали статус Президента РСФСР события августа 1991 года. Выступив общенациональным лидером, защищающим страну от угрозы реставрации авторитарного режима, Президент РСФСР предпринял важнейшие политические шаги, имевшие и юридические последствия.

В день государственного переворота Б.Н.Ельцин издал ряд указов, которыми, в частности, взял на себя ответственность за сохранение прежнего (демократического) политического курса СССР, подчинил себе до созыва Съезда народных депутатов СССР все органы исполнительной власти СССР на территории РСФСР, включая «силовые» ведомства, принял на себя командование Вооруженными Силами СССР на территории РСФСР и др.²⁴

Таким образом, появилась новая, «экстраординарная» функция президентской власти, не закрепленная Конституцией РСФСР. Не будем утверждать, что последняя содержала «скрытые» или «спящие» прерогативы Президента. Но важно, что юридически право Президента принять чрезвычайные меры вытекало из факта его всенародного избрания²⁵.

Этот факт Б. Н. Ельцин использовал и в 1993 году во время конституционного кризиса. Указом «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации»²⁶ в России вводилось прямое президентское правление. Опираясь на свое всенародное избрание и результаты референдума о доверии 25 апреля 1993 года, Президент поставил себя над Конституцией, установив, что ее положения действуют в части, не противоречащей его указам. В период с 21 сентября до 25 декабря 1993 года (т.е. до вступления в силу новой Конституции России) Президент осуществлял законодательную и исполнительную власть в соответствии со своим собственным Указом²⁷.

Думается, было бы некорректным связывать изменение конституционно-правового статуса главы российского государства в 1991-1993 годах исключительно с прямыми выборами. Однако именно они стали для Б. Н. Ельцина главной политической «точкой опоры» и позволили ему легитимировать свои действия.

Поэтому необходимо признать, что конструкция избирательной системы оказывает серьезное влияние на статус и полномочия главы государства.

3. Критерии демократических выборов и предложения по совершенствованию избирательной системы Российской Федерации

Для того чтобы выборы, играющие значительную роль в представительном государстве, оправдывали свое назначение, они должны соответствовать избирательным стандартам демократического и правового государства.

Эти стандарты в основном соответствуют международным избирательным стандартам, которые представляют собой обязательства государств обеспечивать лицам, находящимся под их юрисдикцией, определенные права и свободы, связанные с участием в свободных и справедливых выборах, и принимать действенные меры по их реализации²⁸.

Международные избирательные стандарты нашли свое отражение в основных международных актах о правах человека универсального и регионального характера (например, Всеобщая декларация прав человека. Международный пакт о гражданских и политических правах и др.), а также специальных документах. К последним относится в первую очередь Декларация о критериях свободных и справедливых выборов (принята 154-й сессией Совета Межпарламентского Союза в 1994 году)²⁹.

В основе международных избирательных стандартов лежат принципы свободных, нефальсифицированных выборов при всеобщем, равном избирательном праве и тайном голосовании.

В обобщенном виде они представлены, например, в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 года): к числу «элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей» относятся, в частности, свободные выборы и представительная по своему характеру форма правления.

О свободных выборах как принципе избирательного права говорят Протокол № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 3)³⁰ и Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (ст. 29)³¹.

Международные стандарты не указывают специально на особенности конструкции избирательной системы применительно к выборам главы государства. Безусловно, для общества с устоявшимися демократическими традициями и развитой политической системой было бы достаточно руководствоваться установленными ими общими принципами. К сожалению, Россия не относится к таким обществам. Поэтому для нашей страны эти принципы требуют максимальной конкретизации.

На основе анализа действующего законодательства России и научной литературы³² можно выделить следующие принципы избирательной системы.

1. Всеобщие и равные выборы. В основе этого положения лежит принцип равенства как элемент юридического статуса личности (ст. 19, 32 Конституции Российской Федерации).

2. Прямые выборы. В литературе его нередко называют «одним из самых существенных признаков выборов», обеспечивающим прямое волеизъявление, выдвижение гражданами из своей среды людей, которых они знают и которым доверяют³³.

Важное достоинство прямых выборов заключается в сокращении дистанции между властью и населением. Благодаря этому органы государственной власти становятся непосредственными представителями народа, а население получает возможность лучше контролировать деятельность власти³⁴.

Иногда говорят, что прямые выборы являются наиболее демократичными и позволяют на практике реализовать нормы статьи 18 Конституции России (непосредственное действие прав человека)³⁵.

Вместе с тем необходимо оговориться, что принцип прямых выборов требует некоторого уточнения, когда речь идет о выборах главы государства, занимающего ключевое место в государственной и политической системе.

Как представляется, современное состояние правовой и политической культуры делает не вполне безопасным с точки зрения стабильности демократического и правового государства сохранение прямого избирательного права на выборах Президента России.

В связи с этим обратим внимание на несколько аспектов.

Так, в литературе неоднократно отмечалась исключительная роль средств массовой информации в избирательной кампании³⁶. Доктрина следующим образом формулирует их задачи: обеспечение права на агитацию субъектов агитационной деятельности, освещение избирательного процесса и осуществление общественного контроля. Выполнение этих задач означает превращение средств массовой информации в подлинный институт демократии³⁷.

Однако средства массовой информации могут иметь и другое назначение - быть

средством управления общественным мнением и воздействия на электоральное поведение (выбор, предпочтения)³⁸.

При этом невысокий уровень политического сознания российского общества приводит к тому, что на выбор избирателя влияют нередко не личные качества и компетентность кандидата, а тот «имидж», который создают ему средства массовой информации. На современном политическом жаргоне это называется раскруткой кандидата. Стоит ли говорить, что такая практика в корне не соответствует принципу свободных и справедливых выборов.

Роль пропаганды весьма ощутима и в развитии правовой и политической культуры. Особенно вредна здесь пропаганда циничная, безнравственная, безыдейная, апеллирующая к элементарным потребностям и страстям человека. «Три кита» обывателя - обогащение, подражание, тщеславие легко могут быть политически активизированы в избирательной кампании.

В литературе часто указывается на возрастание роли «демократии общественного мнения» и ее элиты⁴⁰. При этом речь идет об информационном бизнесе, в котором деньги инвестируются в политический капитал, а последний при выгодном вложении приносит не только политические, но и материальные дивиденды⁴¹. При этом политический товар должен иметь привлекательную психологическую обертку, чтобы он мог быть продан подороже (ведь чем менее ходовой товар, тем более броской должна быть его упаковка)⁴².

Являясь главным источником информации для населения, средства массовой информации имеют реальные возможности для формирования определенных взглядов. Нередко при этом не избегают использования так называемых девиантных технологий⁴³.

Благоприятной средой для развития информационного бизнеса, основанного на широкой пропаганде, являются некоторые особенности российского политического сознания.

Политологи, как правило, относят Россию к так называемому лидерскому обществу, традиционно сильно зависящему от личностных особенностей главы государства⁴⁴. При этом для России характерно традиционное (благочестие) и харизматическое («Голосуй сердцем» - на выборах 1996 года) лидерство⁴⁵. Электорат особенно подвержен влиянию политической демагогии, ауры, эмоционального поля личности лидера⁴⁶. Власть персонализируется в объединяющей, сверхчеловеческой личности спасителя⁴⁷.

Харизма как политическое явление многократно описана в литературе. Ей сопутствуют героизм, вождизм, профетизм, которые дисциплинируют общественные связи⁴⁸. В отличие от «рациональной» легитимности демократической власти, харизматическое лидерство имеет собственную, иррациональную легитимность⁴⁹. Вектор харизмы направлен сверху вниз, что в корне противоречит основополагающим принципам демократического и правового государства⁵⁰.

Негативная роль харизматического лидерства в том, что оно задерживает развитие политической системы. Главное призвание харизматического лидера - интеграция и объединение различных общественных групп на основе общей идеи. В сущности, в этой функции осуществляется принцип патернализма - социальный патронаж и арбитраж, идея «добротного царя»⁵¹.

Выше мы уже отмечали, что элементы патернализма являются чужеродными в пред-

ставительном государстве.

Нередко указывают на то, что в современной России нет сложившихся групп политических интересов, а есть только устойчивые политико-идеологические ориентации (прокапиталистическая, просоциалистическая, национально-державная). Компромиссная, центристская позиция была реализована на выборах депутатов Государственной Думы в 1999 году и Президента в 2000-м. Однако обществом все еще не усвоены такие принципы политической культуры, как взаимное уважение и диалог. Поэтому, отмечается в литературе, сохраняется опасность повторения в той или иной форме событий 1991 и 1993 годов⁵².

В связи со всем этим хотелось бы высказаться в пользу корректировки принципа прямого избирательного права. Представляется целесообразным перейти, с учетом опыта зарубежных стран, к избранию Президента России при помощи двухступенчатых выборов. Как нам кажется, за основу можно было бы взять германскую систему либо ограничиться коллегией выборщиков, формируемой, например, на партийной основе.

Компромиссным вариантом могло бы стать избрание Президента Российской Федерации непосредственно населением из числа кандидатур, предложенных политическими партиями. Требования к партиям могут быть установлены следующие: необходимость набрать на последних выборах в Государственную Думу не менее 5 % голосов избирателей или иметь в течение 1 года до выборов и на день выборов постоянные фракции в законодательных (представительных) органах не менее 9 или 10 субъектов Российской Федерации.

При этом прямое избирательное право сохраняется на выборах в Государственную Думу и другие органы власти. Субъекты Российской Федерации самостоятельно принимают решение, сохранять ли им прямое избирательное право на выборах глав исполнительной власти.

3. Тайное голосование.

4. Свободное и добровольное участие в выборах. Отказ от принудительного участия в выборах закреплен Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

5. Периодическое и обязательное проведение выборов. Выборы проводятся периодически в сроки, установленные Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и изданными на его основе другими федеральными законами. В тесной связи с этим принципом находится принцип сменяемости органов государственной власти и ограничение количества сроков, на которые они могут быть избраны.

6. Справедливые выборы. Этот принцип включает целый ряд производных принципов, к которым относятся: альтернативные выборы, равенство кандидатов, многообразие организационно-правовых форм политического участия, независимость избирательных органов.

6.1. Альтернативные выборы. Они предполагают вовлечение в избирательный процесс политических конкурентов, реальное обеспечение политического и идеологического плюрализма.

6.2. Равенство кандидатов. С этим принципом тесно связана проблема использования так называемого административного ресурса, т.е. преимуществ служебного и должност-

ного положения на выборах.

В последнее время высказываются предложения по дополнительному ограничению использования «административного ресурса» в избирательной кампании. Так, председатель ЦИК России А. А. Вешняков предложил считать использованием преимуществ служебного положения выступления лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, в период избирательной кампании на массовых мероприятиях, организуемых органами государственной власти, рассылку ими отчетов о своей работе, поздравлений и других материалов, не оплаченных из избирательного фонда.

А. А. Вешняков предложил также распространить на лиц, замещающих государственные должности категории «А», за исключением Президента Российской Федерации (Председателя Правительства Российской Федерации, исполняющего полномочия Президента), положение о приостановлении исполнения ими своих должностных обязанностей на период избирательной кампании⁵³.

При этом, однако, необходимо ограничить возможности для использования преимуществ своего служебного положения действующим Президентом Российской Федерации (Председателем Правительства Российской Федерации, осуществляющим полномочия Президента), являющимся кандидатом на выборах главы государства.

Очевидно, сам статус Президента дает ему преимущества на выборах. Глава государства всегда на виду, его слова и действия - в центре внимания. В собственном смысле слова осуществление им своих конституционных полномочий не должно признаваться использованием служебного положения. Ведь никто не требует установления формального равенства - равенства политических ресурсов и влияния⁵⁴. Однако явных перегибов, например таких, какие имели место на выборах Президента в 1996 году⁵⁵, следует избегать.

Возможно, имело бы смысл создать при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации экспертный совет для проведения независимой экспертизы нормативных правовых актов, отчетов и других официальных документов, подписанных или инициированных лицами, замещающими должности категории «А» и являющимися кандидатами на выборные должности, если эти документы подлежат обнародованию в средствах массовой информации или во время массовых мероприятий, с целью выявления в указанных документах признаков предвыборной агитации в соответствии с критериями, определенными Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». О выявленных нарушениях экспертный совет сообщал бы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации для принятия решения.

При этом должно быть установлено, что по заявлениям избирателей в порядке, установленном Федеральным законом, Генеральная прокуратура Российской Федерации и Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе оспаривать законность избрания того или иного лица на должность категории «А» (либо требовать применения к нему иных механизмов ответственности) в случае, если в течение 12 месяцев после избрания это лицо аннулировало свои решения, принятые во время избирательной кампании, создающие права и преимущества для избирателей.

Аналогичное право должно быть предоставлено и самим избирателям (обжалование в судебном порядке).

Подобная мера не означает, что Президент или депутаты должны лишаться своих должностей по каждому факту отмены правовых актов, устанавливающих, например, временные льготы или социальные гарантии. Речь идет о гласной судебной процедуре, с исследованием доказательств, обеспечением равенства сторон. В результате этой процедуры может быть установлено, являлось ли то или иное решение предвыборной агитацией, главная цель которой - побудить избирателей отдать свои голоса определенному кандидату. По общему правилу все сомнения в наличии состава правонарушения должны толковаться в пользу обвиняемого лица, т.е. в данном случае - в пользу бывшего кандидата.

Как представляется, для применения предложенного механизма потребуется некоторая конкретизация терминов «предвыборная агитация», «агитационные материалы» и др.

Для борьбы со злоупотреблениями служебным (должностным) положением предлагается также расширить диспозицию статьи 5.11. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, установив, что административным правонарушением является не только ведение предвыборной агитации лицами, которым это запрещено, но и любое иное участие этих лиц в предвыборных акциях, например в сборе подписей.

Необходимо дополнить раздел 5 КоАП нормами, предусматривающими ответственность за незаконное использование служебного автотранспорта и средств связи в избирательной кампании, давление на избирателей (особенно на тех из них, которые находятся в подчинении или иной зависимости) при сборе подписей и в день голосования.

6.3. Многообразие форм политического участия. В последнее время в этой сфере произошли перемены. Так, был принят Федеральный закон «О политических партиях»⁵⁶, определяющий, что целями политических партий являются формирование общественного мнения, политическое образование и воспитание граждан, выражение их мнений, выдвижение кандидатов на выборах и участие в работе выборных органов.

Этот закон оказался очень своевременным: в последнее время отмечается активизация деятельности политических партий в избирательном процессе. В связи с этим можно поставить вопрос о более широком применении смешанной избирательной системы⁵⁷. Возрастание роли партий и реальная возможность прихода их лидеров к власти (например, на должность Президента Российской Федерации или губернатора) делают актуальным вопрос о разрешении последним публичной агитации за свою партию⁵⁶ (если они были ею выдвинуты).

6.4. Гласность. Этот принцип обеспечивается требованием гласности в работе избирательных комиссий, открытости информации о зарегистрированных кандидатах, правом на агитацию и свободой агитации.

6.5. Независимость избирательных комиссий. Реализация этого принципа обеспечивается созданием единой независимой системы избирательных комиссий, включающих ЦИК России и комиссии иных уровней, а также процедурой их формирования.

Важные правила, связанные с независимостью избирательных органов, закреплены Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который предусматривает независимость избирательных комиссий от органов государственной власти, обязательность для

исполнения этими органами актов комиссий, принятых в пределах их компетенции. ,

Независимость избирательных комиссий обеспечивается особым порядком финансирования: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации финансируется из средств федерального бюджета, другие комиссии - из средств соответствующих бюджетов, причем и здесь предусматривается использование средств федерального бюджета.

В целях конституционного закрепления статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и нижестоящих избирательных комиссий целесообразно было бы дополнить пункт 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации вторым предложением следующего содержания: «Организация проведения выборов и референдумов возлагается на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, а также на другие избирательные комиссии, которые учреждаются и действуют в соответствии с федеральным законом и независимы в своей деятельности от органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций и граждан».

* * *

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что избирательная система будет выполнять свои задачи только в том случае, если она ориентирована на ценности демократического, правового государства. Для этого она должна соответствовать определенным принципам (стандартам), в число которых входят всеобщее, равное избирательное право, тайное голосование, свободные и справедливые выборы, обязательность и периодичность выборов, гласность при проведении выборов и другие.

Считая российскую избирательную систему по своей форме соответствующей международным избирательным стандартам, мы, однако, позволили себе высказать некоторые предложения по ее совершенствованию. Нам представляется, что предложенные изменения будут способствовать укреплению демократического и правового государства, более последовательному проведению в жизнь принципов народовластия, осуществлению и защите прав и свобод человека.

Движение по этому пути позволит воплотить в жизнь «категорический императив всей постсоциалистической эпохи» - достижение «более высокой, чем это было в прошлой истории, ступени правового равенства, свободы и справедливости»⁵⁹. ;

¹ Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Том 1. Теория государства / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2000. С. 356.

² Лысенко В. И. Выборы и представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80-90-х годов. М., 1994. С. 6-7.

³ Ковлер А. И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. М., 1997. С. 19.

⁴ Пэбхаус Л. Либерализм // О свободе. Антология мировой либеральной мысли (I половина XX века). М., 2000. С. 83; Дьюи Д. Либерализм и социальное действие // Там же. С. 382 и др.

⁵ Де Руджеро Г. Что такое либерализм // О свободе. Антология мировой либеральной мысли (I половина XX века). М., 2000. С. 242-246.

⁶ Международные акты о правах человека. Сборник документов. М., 2000. С. 32.

⁷ На единство государственной власти, выражающееся, прежде всего, в совместной право-

творческой работе различных ее ветвей, указывает, в частности, Конституционный Суд Российской Федерации. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. // Российская газета. 1996. 1 февраля.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. №16. Ст. 1451.

⁹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 11.

¹⁰ Чичерин Б. Н. Избранные труды. СПб., 1997. С. 147, 177-180, 197-198.

¹¹ Ковалевский М.М. Дух законов // О свободе. Антология мировой либеральной мысли (I половина XX века). М., 2000. С. 413.

¹² Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. М., 2001. С. 326-327.

¹³ Кистяковский Б. А. Государство правовое и социалистическое // Вопросы философии.

1990. №6. С. 147-151. "Ильин В. В., Панарин А. С. Философия политики. М., 1994. С. 19; Соловьев А. И. Политология: политическая теория, политические технологии. М., 2000. С. 56-57.

¹⁵ Лысенко В. И. Выборы и представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80-90-х годов. М., 1994. С. 6-7.

¹⁶ Конституционное право зарубежных стран / под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. М., 2000. С. 176.

¹⁷ Правовое государство, личность, законность. М., 1997. С. 4; Нерсесянц В. С. Философия права. М., 2000. С. 353.

¹⁸ Ильин В. В., Панарин А. С. Философия политики. М., 1994. С. 271.

¹⁹ Конституции государств Европейского Союза/под общей ред. Л. А. Окунькова. М., 1997; Конституции стран СНГ и Балтии. М., 1999; Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. М., 1999; Constitution Ve Republique/ Ch. Debasch et les autres. Paris, Dalloz. 2001. P. 115-116.

²⁰ При этом А. А. Мишин скептически относится к такой системе избрания Президента, считая ее худшим вариантом прямого избирательного права, искажающим волю избирателя. См.: Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. С. 159. В американской литературе косвенная система оценивается менее критически. См., например: Уилсон Дж. Американское правительство. М., 1995. С. 329.

²¹ Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. С. 162.

²² Мирошникова В. А. Конституция Российской Федерации. Комментарии. М., 1997. С. 8; Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь. М., 1995. С. 166; Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001. С. 123; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 1998. С. 172; Скуратов Ю. И. Парламент и президент в Российской Федерации // Конституционный строй России. Выпуск второй. Вопросы парламентского права / отв. ред. Е. К. Глуш-ко, А. Е. Козлов, И. М. Степанов. М., 1995. С. 70-72; Конституция и закон: стабильность и динамизм. М., 1998. С. 11; Хутинаев И. Д. Институт президента и проблемы формирования государства. М., 1994. С. 20-21; Чиркин В. Е. Нетипичные формы правления в современном государстве // Государство и право. 1994. №1. С. 113, 115; Он же. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 18 и след; и др.

²³ Лапаева В. В. Право и многопартийность в современной России. М., 1999. С. 108-109.

²⁴ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №34. Ст.ст. 1132, 1133, 1134, 1136, 1138, 1143.

²⁵ Впервые в своем Указе № 63 от 19 августа 1991 года Президент употребил выражение «Как Президент России, от имени избравшего меня народа, гарантирую... правовую защиту» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №34. Ст. 1136.

²⁶ Российская газета. 1993. 23 сентября

²⁷ Российская газета. 1993. 9 октября.

²⁸ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 133; Вешняков А. А. Международные избирательные стандарты // Международная жизнь. 2001. № 3. С. 22-30.

²⁹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 804-807.

³⁰ Международные акты о правах человека. Сборник документов. М., 2000. С. 551.

³¹ Там же. С. 717.

- ³² Принципы избирательного права рассматриваются в общих работах, а также в некоторых специальных. См., например: Авдеев М., Дмитриев Ю. Принципы избирательного права // *Право и жизнь*. 2000. № 28. С. 84-99.
- ³³ Государственное право Российской Федерации/под ред. О. Е. Кутафина. М., 1996. С. 101,323.
- ³⁴ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 1998. С. 316.
- ³⁵ Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ / под ред. В. И. Васильева, А. А. Вешнякова, В. И. Лысенко. М., 1999. С. 67, 87.
- ³⁶ Постников А. Е. Избирательное право Российской Федерации. М., 1996. С. 68; Алескеров Ф. Т., Ортешук П. Выборы. Голосование. Партии. М., 1995; Выборы: кому должны служить средства массовой информации? (Материалы конференции работников средств массовой информации. 16-17 октября 1995 г., Москва). М., 1996. С. 12 и след., 60 и след. и др.
- ³⁷ Большаков С. В. СМИ и выборы // *Журнал о выборах*. 2001. № 3. С. 36-37.
- ³⁸ Веденеев Ю. А. Средства массовой информации и избирательный процесс // *Журнал о выборах*. 2001. № 2. С. 38.
- ³⁹ Ильин В. В., Панарин А. С. *Философия политики*. М., 1994. С. 7.
- ⁴⁰ Ковлер А. И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. М., 1997. С. 91; Веденеев Ю. А. Средства массовой информации и избирательный процесс // *Журнал о выборах*. 2001. № 2. С. 38-39.
- ⁴¹ Крехалев А. В. Выборы и пресса: поводы для стресса // *Журнал о выборах*. 2001. № 3. С. 42.
- ⁴² Слепенков И. М., Аверин Ю. П., Усманов Б. Ф., Розенталь Э. М. Избирательная компания: стратегия, тактика, психологический аспект. М., 1995. С. 26.
- ⁴³ Соловьев А. И. *Политология: политическая теория, политические технологии*. М., 2000. С. 405-408.
- "Лапаева В. В. *Право и многопартийность в современной России*. М., 1999. С. 109-113,131.
- ⁴⁵ Карасев В. И. *Феномен политического лидерства*. М.- Воронеж, 2000. С. 159, 162.
- ⁴⁶ Кутырев Н. П. *Технология победы на выборах*. М., 1999. С. 58.
- ⁴⁷ Соловьев А. И. *Политология: политическая теория, политические технологии*. М., 2000. С. 386.
- ⁴⁸ Ильин В. В., Панарин А. С. *Философия политики*. М., 1994. С. 8.
- ⁴⁹ Соловьев А. И. *Политология: политическая теория, политические технологии*. М., 2000. С. 99-100.
- ⁵⁰ Карасев В. И. *Феномен политического лидерства*. М.-Воронеж, 2000. С. 77.
- ⁵¹ Там же. С. 95, 96.
- ⁵² *Власть и оппозиция. Российский политический процесс XX столетия*. М., 1995. С. 276.
- ⁵³ Вешняков А. А. *Практика диктует новеллы* // *Журнал о выборах*. 2001 № 3. С. 3-4.
- ⁵⁴ Постникова. Е. *Избирательное право Российской Федерации*. М., 1996. С. 141-142.
- ⁵⁵ Вспомним, например, обещание Б. Н. Ельцина о переводе Вооруженных Сил России на профессиональную основу и соответствующий Указ (Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 21. Ст. 2466), который впоследствии был отменен и оказался предвыборным шагом.
- ⁵⁶ *Российская газета*. 2001. 14 июля.
- ⁵⁷ Вешняков А. А. *Практика диктует новеллы* // *Журнал о выборах*. 2001. № 3. С. 3.
- ⁵⁸ Макаренко Б. И. Выборы - лаборатория или «кухня» избирательного процесса? // *Журнал о выборах*. 2001. № 3. С. 53.
- ⁵⁹ Нерсесянц В. С. *Философия права*. М., 2000. С. 398.

Якин Руслан Леонидович,
студент 4-го курса юридического факультета Мордовского государственного университета имени Н. П. Огарева

**Выборные учреждения Мордовии
и порядок их формирования:
историко-правовые аспекты**

На современном этапе выборные учреждения Республики Мордовия, их деятельность и механизм формирования имеют определенные проблемы в законодательном урегулировании. К этому следует добавить молодость данного института и сравнительно небольшие практические наработки. В этой связи возникает острая необходимость концентрации всех достижений, всего положительного, что имеет республика, в одной точке, в одной цели, которая есть благо для общества. Вместе с тем строить, восстанавливать, модернизировать без фундамента, без учета накопленного опыта, достижений предыдущих поколений в области регионального избирательного права и процесса кажется не просто нереальным, но более чем неразумным.

В рамках данной статьи мы рассмотрим выборные учреждения дореволюционного периода (1864-1890 гг.), т.е. земства, акцентируя внимание в первую очередь на порядке их формирования и социальном составе, принимая во внимание тот факт, что территория современной Республики Мордовия в исследуемый период была разделена по уездам четырех губерний: Тамбовской, Пензенской, Симбирской и Нижегородской.

Крестьянская реформа 1861 года и последовавшие за ней земская, городская, судебная, военная реформы стали крупнейшими событиями отечественной истории и во многом определили последующее развитие страны. В частности, они дали мощный импульс формированию системы избирательного права в России, наделению избирательными правами широких слоев населения.

Как известно, в систему земских учреждений (по Положению от 1 января 1864 года) входили губернские и уездные земские собрания и земские управы. Уездные земские собрания состояли из уездных гласных, избираемых на избирательных съездах сроком на 3 года. Первые съезды уездных земских собраний Пензенской губернии проходили с середины февраля по начало марта

1865 года. Из уездных земских собраний составлялось губернское земское собрание; в это собрание выбиралось пропорционально составу уездного собрания определенное число депутатов (гласных).

Участники избирательного процесса и избирательные ограничения для них по Положениям 1864 и 1890 годов. В основе земской избирательной системы лежали принцип имущественного ценза и деление избирателей на курии. Последних было три: курия уездных землевладельцев (включались потомственные и личные дворяне), городская

(входили представители торгово-промышленного сословия) и крестьянская (выборные крестьяне, приписанные к сельским обществам).

По Положению 1864 года выборные в земства названы «земскими гласными» (т.е. депутатами). Для всех 34 губерний, где вводилось земское устройство, их численность составляла 13 329 человек.

В первой курии - уездных землевладельцев - участвовали: лица, владевшие на правах собственности определенным количеством земли (не ниже 200 десятин), владельцы других недвижимых имуществ в уезде стоимостью не менее 15 тысяч рублей, владельцы промышленных или торговых предприятий с общим годовым оборотом производства в 6 тысяч рублей (так называемые шеститысячники), уполномоченные от мелких землевладельцев (одна двадцатая полного ценза) и духовенства.

В составе первой курии преобладали дворяне-помещики. «Русские ведомости» по этому поводу писали: «Кому предоставлена самая обширная доля в земских собраниях? Дворянам-помещикам. По числу гласных дворянство одно перетягивает соединенные остальные сословия. Таким образом, само правительство указывает дворянству первенствующее место, решающий голос в земских делах. Доступ открыт, правда, всем крупным землевладельцам. Но кто же, не только по большей части, а почти исключительно, эти довольно крупные землевладельцы? Дворяне».

В состав первой курии также входили крестьяне-собственники, но их было крайне мало. Например, в списки избирателей с правом непосредственного голоса были включены: в Краснослободском уезде - государственный крестьянин деревни Аракчеево Д. М. Шехмаметов как владелец 378 десятин земли; в Инсарском уезде - шесть государственных крестьян, в числе их братья Мельзедины, которые имели земельную собственность свыше 800 десятин¹.

Во второй - городской - курии в голосовании участвовали купцы, мещане, торговцы и промышленники. Для включения в городские избирательные списки требовалось либо иметь купеческое свидетельство, либо владеть торгово-промышленным имуществом стоимостью от 500 до 3000 рублей в зависимости от количества городского населения. Право объединять свой имущественный ценз, как это имело место в землевладельческой курии, городским жителям предоставлено не было, в чем отчасти и сказалось стремление царской бюрократии отдать предпочтение дворянам в сравнении с буржуазией при выборах в земские учреждения. В результате этого мелкая, а отчасти и средняя городская буржуазия была лишена избирательных прав. Так, в 1865 -1868 годах в городе Саранске из 13 тысяч жителей право голоса имели всего 73 человека, в городе Инсаре из 5 тысяч - 50 человек, в городе Краснослободске из 5 тысяч жителей - 50 человек.

Выборы по третьей - крестьянской - курии были двухступенчатыми: на волостных сходах крестьяне назначали выборщиков, которые впоследствии выбирали необходимое число выборщиков, а те в свою очередь выбирали гласных из наиболее благонадежных крестьян. Затем крестьянам было дано право выбирать гласных из избирателей первой курии. В выборах участвовали все крестьяне.

Общими для гласных от первой и второй курий по Положению 1864 года были следующие требования. Необходимо было, чтобы они: а) состояли в русском подданстве и б) не менее года владели в пределах уезда определенным количеством земли либо имуществом определенной стоимости. Количество либо стоимость определялись для каждой губернии в особом

расписании. В Пензенской губернии размер земельного ценза был установлен такой: для Краснослободского уезда - 200 десятин, для остальных уездов - 175 десятин.

Благотворительные учреждения, ученые общества, торгово-промышленные товарищества и компании могли участвовать в избирательных собраниях через своих представителей, если они владели в данном уезде установленным цензом. Несовершеннолетние лица, лица, не достигшие 25 лет, а также женщины принимали участие в избирательных собраниях, если они имели это право, но только через своих опекунов и доверенных.

Не имели права участвовать в выборах следующие лица (хотя бы все они и обладали установленным количеством земли или другим недвижимым имуществом):

1) подвергшиеся суду за преступления, влекущие за собой лишение или ограничения прав состояния;

2) отрешенные по судебным приговорам от должности (в течение трех лет со времени отрешения);

3) состоящие под следствием и судом по обвинению в преступлениях, влекущих за собой отрешение от должности;

4) подвергшиеся несостоятельности;

5) лишенные духовного сана и исключенные из среды обществ и дворянских собраний по приговорам тех сословий, к которым принадлежат;

б) состоящие под гласным надзором полиции.

По Положению 1890 года многое изменилось. В 1864 году Государственный совет ничем не выделял дворян: все владельцы уезда и городские собственники (дворяне и не дворяне) выбирали гласных вместе: «Характер землевладения не меняется, составляет ли оно собственность дворянина или не дворянина, поэтому мера или ценз, определяющий это право, должен быть непременно одинаковый для всех владельцев. По многим предметам интересы землевладельцев будут прямо противоположны интересам крестьян. Видимая несоразмерность и несправедливость в назначении числа гласных может вселить в крестьян с самого введения в действие земских учреждений такое к ним недоверие, которое неминуемо отразится на самые отношения крестьян к землевладельцам и крайне затруднит единодушное во всем деле действие всех сословий, для пользы их и всего земского хозяйства столь желаемое и нужное»².

Через 25 лет Государственный совет исходил уже из противоположного принципа - улучшения состава земских учреждений за счет усиления позиций дворян как самой благонадежной категории жителей. «Для крестьян, - утверждалось в записке к новому земскому положению (1890 г.), - земская служба будет сопряжена с наибольшими тяготами. Притом крестьяне по своему развитию окажутся менее представителей других сословий подготовленными к участию в земском деле. Лучших же деятелей на этом поприще, как и прежде, будет, несомненно, поставлять дворянство. Поэтому, при установлении численного распределения этих двух сословных групп в состав уездных земских собраний, казалось бы, правильным принять, в виде общего начала, что число гласных от дворян должно, по возможности, превышать численность гласных от сельских обществ вдвое».

Преобладание дворян обеспечивалось следующим образом. Все выборщики («избиратели») уезда по закону делились на три разряда: 1) крестьяне; 2) дворяне - вне зависимости от места владения имуществом (в деревне или в городе); 3) все прочие сельские и

городские сословия. Общее число уездных гласных было сильно сокращено - с 13 329 до 10 229. При этом дворянам отводилось больше половины мест, а крестьянам оставлено всего 3167 мест вместо прежних 5357. Из числа избирателей исключались священники, владельцы торговых заведений и лица, имеющие купеческие свидетельства.

Право участия в выборах теперь давали или земля, или недвижимые имущества в уезде или городе на сумму не менее 15 000 рублей (ранее - 6000 рублей). Многие мелкие собственники лишались участия в земских делах: отныне право избирать уполномоченных на предварительные съезды имели лишь владельцы одной десятой ценза (а не одной двадцатой, как ранее)³.

Помимо перечисленных новшеств в избирательном механизме, внесенных Положением 1890 года, царское правительство в 1889 году учредило и новые органы, опять же с целью «укрепления стабильности» на местах. Этими органами являлись земские участковые начальники. В приложении мы видим ряд требований, которым должен был соответствовать кандидат для занятия этой должности. Среди перечисленных требований мы видим такие, как принадлежность к потомственному дворянству; территориальная принадлежности; возраст кандидата; его вероисповедание; образование; должности, которые он занимал до выдвижения; сведения об имуществе кандидата (причем уточнялось количество, местонахождение имущества и принадлежность последнего жене, родителям и др.). В конечном итоге кандидатура утверждалась губернатором. В этой связи возникает вопрос, почему же подобные требования или их часть не предъявлялись к кандидатам в гласные земских собраний, ведь правительство ратовало за повышение благонадежности повсеместно?

В то же время, сравнивая эту детальную проверку с современными анкетными требованиями, нужно сказать, что отсеивающий механизм конца XIX века являлся в этой части эффективнее современного, который «пропускает» во властные структуры граждан с криминальным прошлым.

Избирательные кампании 1864-1886 годов. Установление числа гласных 1864 года не пересматривалось до земской контрреформы 1890 года и не зависело от явки избирателей на выборы. Это обстоятельство привело к тому, что земские выборы в уездах на территории Мордовии проходили в обстановке пренебрежения к ним со стороны большей части избирателей. "Бак, в 1865 году в Наровчатском уезде на первые выборы явилось из 222 избирателей всего 157 человек, а в 1868 году - 65 % избирателей, в Краснослободском уезде из 314 избирателей в выборах участвовало 163 избирателя⁴.

Если в целом по уездам в земских избирательных кампаниях принимало участие около половины избирателей, то на съезде землевладельцев их собралось не более одной трети. Так, в 1868 году в Наровчатском уезде от первой курии должны были участвовать на выборах 60 дворян, а участвовало всего лишь 19, или 31 %, в Краснослободском уезде из 111 дворян приняло участие в выборах 25, или 22,5 %. Несмотря на это, дворяне проявили себя наиболее организованной частью избирателей. Используя политическую незрелость купечества и крестьянства, их неумение вести избирательную борьбу, они почти всегда добивались избрания в гласные по первой курии преимущественно своих представителей. Способы для этого были самые различные. Многие дворяне прибегали к подкупам, запугиванию и «делению» цензов.

Московский земский деятель А. А. Киреев, говоря о земских выборах, писал: «Под-

купы водкой были уже теперь... во многих местностях, вино играет громадную роль во всем»⁵. В 1868 году тамбовский губернский жандарм Комаров доносил, «... что перед каждым выбором на сцену являются интриги, неизменные спутники всяких выборов, не только дворянских, но даже и крестьянских, а тем более земских, где с должностью соединяется содержание и другие удобства»⁶.

По второй городской курии активность буржуазии и купечества была также низкая. Причиной послужили высокий уровень имущественного ценза и политическая индифферентность буржуазии, недооценка роли земских учреждений. Так, в выборах 1868 года в Наровчатском уезде по второй городской курии из 25 избирателей, в том числе 19 купцов и 6 дворян, приняло участие всего 10 человек, или 40 %; в Инсарском уезде правом непосредственного голоса по городской курии обладали 52 избирателя, в том числе 44 купца, 6 дворян и 2 мещанина, а на выборы явилось всего 40 % избирателей. Такое же положение было и в 1865 году. Так, губернский жандарм Комаров вскоре после выборов 1865 года сообщает в 3-е отделение, что купеческое сословие не проявило к земским выборам никакого интереса⁷.

Мало интереса к выборам проявляло и крестьянство. В первую избирательную кампанию крестьяне не имели практически никакого представления о земских учреждениях, и мало кто из них знал, для чего проводились выборы.

В 1865 году из города Тамбова доносили начальнику 3-го отделения: «Крестьяне положительно пока еще не знают всей важности выборов и своего права. Мне (губернскому жандарму) довелось разговаривать с ними перед началом тамбовских уездных выборов, и на мой вопрос «Кого же они выберут?» -они простодушно ответили: «Тех, кто в обществе похуже и от рук отбиваются, пускай хоть какую-либо службу несут для общества, а делать будут то, что господя велют»⁸. Несмотря на это, крестьянские выборщики, понуждаемые местной администрацией, обеспечивали хорошую явку на избирательные съезды, достигавшую до 80 % от общего их числа. Так, в Краснослободском уезде от третьей курии приняло участие в голосовании 538 выборщиков из 597, или 86 %. Именно хорошая явка крестьянских выборщиков и поднимала общий процент участия избирателей в земских выборах до 55-56 %.

Каков же был социальный состав гласных, избранных в уездные земские собрания в 1865 году? (см. таблицу 1).

Из таблицы видно, что в уездных земских собраниях дворянство по числу гласных в большинстве случаев занимало ведущие позиции. Однако на первых земских выборах 1865 года городская и торгово-промышленная буржуазия в некоторых уездах уже занимала около 17 % мест в составе гласных уездных собраний. Так, в Темниковском уезде дворяне составляли 50 %, а городская буржуазия 17,4 % от общего числа гласных, в Краснослободском уезде соответственно 28,1 % и 15,6 %, в Саранском - 42,5 % и 14,9 %.

В Ардатовском уезде на 22 дворянина гласных приходилось 2 купца, в Инсарском их было соответственно 19 и 3, в Наровчатском - 9 и 2. В целом по семи уездам Мордовии на 272 всех гласных приходилось только 30 гласных представителей от буржуазии, или 11,4 %.

Для дворянства наиболее благоприятными были результаты выборов в первой землевладельческой курии, где в отдельных уездах избранных гласных дворян было от 87 до 100 %. Так, в первой землевладельческой курии в Саранском уезде дворяне-гласные со-

ставили 87 %, Спасском - 88,8 %,

Темниковском -91,3 % и Наровчатском уезде - 100 %. Лишь только в трех уездах: Ардатовском,

Краснослободском и Инсарском - составили менее 80 %⁹. В целом же общий процент гласных-дворян от первой курии составил 82,7 %. 10 дворян избрано гласными по второй - городской (7) и по третьей - крестьянской (3) куриям. В числе этих десяти дворян-гласных трое являлись мировыми посредниками, в том числе 1 - в Ардатовском и 2 - в Инсарском уездах. Крестьяне часто выбирали *ц.* в земство, так как постоянно находились в их зависимости.

Таблица 1 Социальный состав гласных, избранных в уездные земские собрания Мордовии в 1865 году

Уезды	В том числе Всего гласных	дворяне и чиновники		купцы и прочие граждане		крестьяне-собственники		крестьяне-члены сельского общества		духовенство	
		абс.	%	абс.	%	абс.	%	абс.	%	абс.	%
Ардатовский	52	22	42,3	2	3,9	2	3,8	21	40,4	5	9,6
Инсарский	49	19	38,7	3	6,1	2	4,2	20	40,8	5	10,2
Краснослободский	32	9	28,1	5	15,6	-	-	14	43,7	4	12,6
Наровчатский	22	9	40,9	2	9,1	-	-	9	40,9	2	9,1
Саранский	47	20	42,5	7	14,9	-	-	18	38,3	2	4,3
Спасский	24	8	33,3	3	12,5	-	-	10	41,7	3	12,5
Темниковский	46	23	50,0	8	17,4	-	-	15	32,6	-	-
ИТОГО	272	110	40,4	30	11,4	4	1,4	107	39,3	21	7,5

В выборах 1865 года по первой курии землевладельцев проходили 4 крестьянина-собственника. Очевидно, они имели земельной собственности не менее 200 десятин и относились к зажиточной верхушке крестьянства. Кроме того, некоторые крестьяне-собственники, являвшиеся избирателями первой курии, были фактически промышленниками, имевшими в своем владении имущество на несколько десятков тысяч. Так, из Саранского уезда бывший государственный крестьянин Д. С. Начаркин имел 404 десятины земли, мастерские по изготовлению лопат, колес, кадушек, а впоследствии превратился в крупного владельца винокуренного завода. Формально к крестьянскому сословию относились братья Мельзедины из Инсарского уезда, имевшие 883 десятины земли, Елена и Мария Андреевы - из Наровчатского уезда (хотя женщины непосредственно к участию в земских учреждениях не допускались) - 224 десятины, Д. М. Шехмаметов из Краснослободского уезда, во владении которого было 378 десятин земли. Кроме крестьян-собственников в состав уездных земских гласных были избраны и мещане: Алексей Шкаев и Иван Назаров из Саранского уезда, Андрей Сачков из Инсарского уезда, Василий Котов из Краснослободского уезда. Этим гласных-мещан следует относить к наиболее зажиточной части своего сословия.

Рассмотрим данные по городской курии. Из таблицы 1 видно, что в состав уездных гласных от торгово-промышленной буржуазии вошло 30 человек, или 11,4 % от общего

числа гласных, а вместе с крестьянами-собственниками - 34 человека, или 12,8 %. В тех уездах, где промышленность была более или менее развита, гласных в уездные земские собрания от буржуазии было избрано больше. Так, в Краснослободском уезде избрано 5 (15,6 %) представителей купечества, в Темниковском - 8 (17,4 %), в Саранском - 7 (14,9 %). В основном в состав уездных земских гласных от торгово-промышленной буржуазии входили купцы. Например, из Саранского уезда были Шуйские, Бронницкие, Кононов и Ненюков - все являлись купцами первой гильдии и владельцами крупной земельной собственности.

Состав гласных от курии сельских обществ также разнообразен. Всего в ней избрано 117 уездных земских гласных. Из них крестьяне составляют 107 человек, или 91,6%. Как уже отмечалось, двухступенчатость выборов по третьей курии обеспечивала попадание в число гласных наиболее благонадежных, с точки зрения царского правительства, крестьян. И действительно, среди них восемнадцать волостных старшин и сельских старост, то есть почти каждый пятый гласный-крестьянин был должностным лицом крестьянского управления, фактически представителем местной администрации. К тому же среди гласных уездных земских собраний, особенно в уездах с развитой промышленностью, присутствовали крестьяне, на деле ставшие или купцами, или фабрикантами. Так, из Инсарского уезда государственные крестьяне братья Мельзедины в первых избирательных списках числились как крупные землевладельцы (883 десятины), а в дальнейшем выступают как купцы - владельцы винокуренных заводов с годовым оборотом более 200 тысяч рублей. Из Саранского уезда бывший государственный крестьянин И. Г. Цинговатов впоследствии стал купцом 2-й гильдии, в городе Саранске имел кожевенный завод с 18 рабочими и годовым оборотом в 16 900 рублей. В 1860-1870-е годы он неоднократно избирался в гласные. В некоторых уездах по третьей курии были избраны и дворяне, главным образом мировые посредники.

В состав уездных земских гласных в 1865 году были избраны также представители духовенства. А. А. Киреев по этому поводу писал, что «митрополит Филарет настаивал на том, чтобы духовенство принимало деятельное участие в выборах»¹⁰. Епархиальное начальство обязывало всех священников присутствовать на избирательных съездах и добиваться своего избрания в гласные для «усиления благонадежного элемента в земстве». Фактически духовенство было самой непостоянной категорией гласных. В 1870-е - начале 1880-х годов под напором дворян и буржуазии она сошла на нет, но в период реакции 1880-1890-х годов вновь активизировалась и представляла собой в земстве глубоко консервативную силу. Анализ итогов первых земских выборов показывает, что духовенство выбиралось как по первой, так и по третьей избирательным куриям. Вторая городская курия была в основном купеческая. По первой курии из состава духовенства было избрано 14 священников, или 11,5 % от общего числа гласных от первой избирательной курии, и 7 (5,9 %) - от третьей сельской курии. В итоге на первых земских выборах был избран 21 человек, или 7,5 % духовенства от общего числа уездных гласных Мордовии.

В заключение обзора результатов первых земских выборов необходимо выяснить реальную расстановку классовых сил в земстве. Всего уездных гласных в 1865 году было избрано 272 человека. Из них 110 человек (40,4 %), были дворяне, 111 человек (40,7 %), - крестьяне, 30 человек (11,4 %) - городская и торгово-промышленная буржуазия и 21

человек (7,5 %) - духовенство. На первый взгляд дворяне и крестьяне были представлены в уездных земских собраниях почти одинаковым количеством гласных (110 и 111). Но за внешним паритетом скрывается колоссальное неравенство в представительстве этих двух классов в земстве. Например, в Краснослободском уезде 258 дворян избрали 9 гласных, а 54 235 крестьян - только 14 гласных, то есть 29 дворян и 3879 крестьян избрали по одному гласному. Такое же положение было и в других уездах Мордовии. Так, в Саранском уезде один гласный проходит от 3567 крестьян, 12 дворян и 14 представителей буржуазии, в Инсарском уезде - от 1860 крестьян, 13 дворян и 17 представителей буржуазии.

Таким образом, руководящая роль в уездных земских учреждениях на территории современной Мордовии находилась в руках дворянства. Особенно это относится к первым годам деятельности земства. Это объясняется тем, что дворяне, привыкшие к власти, более организованно заняли в земстве ключевые позиции и вели себя в необходимых случаях активно, сплоченно. В первое время крестьяне, не замечая положительной деятельности земства в крестьянской жизни, считали земство лишней обузой, еще одним органом власти, требовавшим от них дополнительных налогов. Это тоже явилось одной из причин пассивности крестьян-гласных в земских собраниях. «Тяготятся гласные своим званием, в особенности из крестьян», - сообщает тамбовский жандарм Комаров в 3-е отделение, и здесь же отмечает, что 22 сентября 1867 года один из гласных-крестьян явился на собрание в пьяном виде. Председатель попросил его выйти из собрания, причем заметил ему, что при повторении подобного случая он совершенно лишится права быть гласным. На это замечание послышались возражения, что «пожалуй, большая часть перепьется нарочно, чтобы быть выключенными из числа гласных»¹¹.

Представители буржуазии, вошедшие в состав уездных гласных, также пассивно относились к земству. Это объясняется их политической незрелостью и отсутствием какого-либо опыта общественной деятельности.

В 70-80-е годы XIX века в промышленности и в сельском хозяйстве страны произошел ряд существенных изменений. С появлением новых фабрик и заводов увеличилось количество фабрикантов и заводчиков. С развитием торговли и промышленности росло представительство буржуазии в уездах, в том числе и входивших в состав территории современной Мордовии. Широкое проникновение капитализма в деревню повлекло за собой глубокое расслоение крестьянства. На одном полюсе в деревне образовался большой слой «середняков» и крестьянской бедноты, на другом - крестьянская верхушка (кулачество) совместно с обуржуазившимися помещиками.

Как же выглядел социальный состав уездных земских собраний в Мордовии в последующем? Заметим, что в изменении состава гласных в значительной мере нашли свое отражение особенности социально-экономического развития отдельных уездов. В экономически развитых уездах в общественной жизни усилилась роль торгово-промышленной буржуазии, росло число гласных-купцов и фабрикантов, и, наоборот, там, где были особенно сильны остатки крепостничества, росло число гласных-дворян.

В 1883 году было проведено официальное статистическое обобщение итогов земских выборов до 34 губерниям. Подробный анализ этих данных по семи уездам дает нам возможность выявить настоящее положение дел, сопоставляя итоговые данные по выборам в 1865 году с данными 1883 года (см. таблицу 2).

Из таблицы 2 видно, что в социальном составе уездных земских гласных в 1883 году по сравнению с 1865 годом произошли существенные изменения: сократилось число дворян-гласных и увеличилось число гласных от торгово-промышленной буржуазии. Так, в 1865 году дворян-гласных в целом было 110 человек (40,4 %), а в 1883 году стало 92 человека (34,5 %). Вытеснение дворян в 1883 году заметно почти во всех уездах и по всем куриям. Так, в Инсарском уезде в 1883 году избрали 12 дворян-гласных, а в 1865 году их было избрано 19, Краснослободском - соответственно 4 и 9, Саранском - 15 и 20 и т. д.

К 1883-1886 годам число гласных купцов и фабрикантов увеличилось по сравнению с 1865 годом на 24 человека. Если в 1865 году уездных гласных от буржуазии было 30 человек (11,4 %), то в 1883 году стало 54 человека (20,2 %).

Рассматривая позиции духовенства на земских выборах 1883 года (10 человек), можно отметить, что гласных от них было избрано значительно меньше, чем в 1865 году (12 человек). Самый низкий процент дали Ардатовский, Инсарский, Спасский уезды. Так, в Ардатовском уезде в 1865 году было избрано от духовенства 5 человек (9,6 %), а в 1883 году - только 1 (2 %), в Инсарском уезде соответственно - 5 (10,2 %) и 2 (4,2 %), в Темниковском гласные из духовенства не избирались ни в 1865, ни в 1883 году.

Таблица 2

**Социальный состав гласных
уездных земских собраний Мордовии,
избранных в 1883 году
(количество и процент к общему числу гласных по уездам)¹²**

Уезды	В том числе Всего гласных	дворяне и чиновники		торгово-промышленная буржуазия		крестьяне-собственники		крестьяне-члены сельского общества		духовенство	
		абс.	%	абс.	%	абс.	%	абс.	%	абс.	%
Ардатовский	49	23	47,0	3	6,1	-	-	22	49,9	1	2,0
Инсарский	49	12	24,4	13	26,5	1	2,1	21	42,8	2	4,2
Краснослободский	32	4	12,5	9	28,1	-	-	16	50,0	3	9,4
Наровчатский	22	8	36,4	3	13,6	-	-	11	50,0	-	-
Саранский	46	15	32,6	11	23,9	1	2,1	16	34,7	3	6,6
Спасский	24	7	29,2	4	16,6	-	-	12	50,0	1	4,2
Темниковский	45	23	51,2	11	24,4	-	-	11	24,4	-	-
ИТОГО	267	92	34,5	54	20,2	2	0,8	109	40,8	10	3,7

Таким образом, к 1883-1886 годам заметно проявилась тенденция вытеснения духовенства из земских собраний дворянством и буржуазией. Представители духовенства, потерпев поражение в избирательных съездах по первой курии, старались пополнить свои места в земских собраниях за счет третьей курии, но это было малоэффективно. Так, в 1865 году дворян-гласных по третьей курии было избрано 3 человека (2,5 %), из духовенства 7 (5,9 %), а в 1883 году избрали 7 дворян-гласных (6 %), и всего одного представителя духовенства (0,9 %).

Результаты выборов 1883 года по первой курии объяснялись во многом социальным

составом избирателей и изменениями в их среде. Анализ архивных данных (в частности, списков избирателей по первой курии и сведений об их участии в избирательных съездах) дают представление о составе земских собраний и расстановке классовых сил как среди избирателей в уездах, так и непосредственно на избирательных съездах. Так, в 1883 году в избирательных списках первой курии имели право участвовать 351 дворянин (69,3 % от общего числа избирателей), 124 (24,4 %) представителя купечества, мещанства и прочих городских сословий, 30 (6 %) крестьян и 2 (0,3 %) представителя от духовенства. Всего имело право участвовать на избирательных съездах по первой курии 507 человек, участвовало же - 218, или 43 % от общего числа избирателей. Процент участия на выборах по сословиям составлял: дворян -38 %, представителей буржуазии - 37, крестьян - 43,3, от духовенства - 2 человека, а фактически участвовало 25 человек (из них 23 - без права голоса).

Общие итоговые данные по уездам свидетельствуют о неустойчивости состава земских собраний. К 1883 году дворянство по сравнению с 1865 годом стало терять свои позиции. Если в 1865 году оно составляло в земских собраниях 40,4 %, то в 1883 году - 34,5 %. Представительство торгово-промышленной буржуазии возросло с 11,4 % до 20,2 % в основном по первой землевладельческой курии. Доля крестьян-собственников изменилась мало, удельный вес гласных крестьян-членов сельских обществ повысился всего на 1,5 % (с 39,3 до 40,8 %). Процент крестьян-собственников и духовенства упал соответственно с 1,4 до 0,8 % и с 7,5 до 3,7 %¹³. Эти изменения не так значительны, однако анализ материала по отдельным уездам вскрывает те же закономерности, которые характерны для выборов по первой курии, и показывает наметившиеся сдвиги в социальном составе земства.

Либеральная печать в лице газет «Русские ведомости», «Русский курьер» и других откликнулась на эти события серией статей, в которых констатировалось усиление интереса к земским делам со стороны буржуазии. «В настоящее время уже несомненно, - писала газета «Русский курьер» в 1884 году, - что русская буржуазия стремится стать во главе местного самоуправления».

Об укреплении позиций буржуазии в уездных земствах на территории современной Мордовии не раз сообщалось в отчетах губернаторов. Так, в 1883 году пензенский губернатор писал: «В земских гласных за весьма редкими исключениями замечается полнейший индифферентизм (безучастность), заведование делами управ в большинстве случаев возлагается на людей, не соответствующих своему назначению... на купцов и крестьян... Последние нередко избираются в члены управы, но такой член мало чем отличается от управского сторожа и пользуется почти таким же, как последний, положением»¹⁴.

С усилением позиций буржуазии в земстве промышленники и торговцы серьезно стали заботиться о своих классовых интересах. Представители буржуазии, купцы и заводчики делают попытки понизить земские налоги с виноторговцев и домовладельцев. На земских собраниях по инициативе промышленников и торговцев не раз поднимался вопрос о строительстве крупных хлебохранилищ и железной дороги¹⁵. В 1880-е годы в Мордовии наблюдались случаи, когда в состав уездных земских управ избирались исключительно представители торгово-промышленной буржуазии. Так, в 1886 году в состав Саранской уездной земской управы были избраны гласные, в том числе купец Д. Ф.

Фалалеев и два мещанина: П. С. Голицкий и Л. Н. Барабанов. Председателем управы был утвержден купец Фалалеев.

Либеральная газета «Земство» еще в декабре 1880 года писала, что место исчезающего дворянства стала занимать новая землевладельческая прослойка - купцы и разбогатевшие крестьяне, скупающие дворянские имения и делающиеся представителями нового «поместного сословия». Эти «новые владельцы бывших дворянских цензов делались теперь наследниками того перевеса в земских собраниях, который был для дворянства».

Подводя итоги выборов 1883-1886 годов, «Русские ведомости» писали, что «они произвели во многих местностях радикальную перемену в составе земского правительства», «купцы-фабриканты сплотились в партии, чтобы вытеснить дворян, которые с самого введения земских учреждений безраздельно владели кормилом земского правления». Либеральный летописец земской жизни того времени В. Ю. Скал он считал «несомненным, что во многих местностях власть из рук дворян ушла... к другим общественным классам», объясняя это экономическим оскудением дворянства¹⁶.

Особенности выборов 1889-1892 годов. В 80-е годы XIX века после разгрома народников общеполитическая обстановка в стране коренным образом меняется, наступает отлив второй революционной волны 1879-1881 годов, период повсеместной и «разнузданной, невероятно бессмысленной и зверской реакции». Благодаря политическому давлению правительству удалось на некоторое время притормозить рост буржуазных элементов в уездных земствах.

К концу 1880-х годов дворянство активизировало свои действия в борьбе за места в земских собраниях, нашло в себе силы не только остановить натиск буржуазии, но и сделать попытку вернуть утраченные позиции. Итоги земских выборов 1889 года свидетельствуют о победе дворянства над буржуазией. Так, количество дворян-гласных в уездных земских собраниях по сравнению с 1883 годом значительно возросло: в 1883 году дворян-гласных было 92 человека, в 1889-м их стало 104, хотя в 1865 году этот показатель был выше. Если количество дворян в 1865 году принять за 100 %, то в 1889-м оно составило 94,5 %. В Наровчатском и Темниковском уездах представители дворянства полностью восстановили свои позиции в земстве, и их даже стало больше. Так, в 1865 году в Наровчатском уезде было избрано дворян 9 человек, или 8,2 % от общего числа гласных в целом по уезду, а в 1889 году 11 (10,6 %), в Темниковском уезде соответственно 23 (20,9 %) и 26 (25 %) (см. таблицу 3).

Особенно большие изменения в составе уездных гласных наблюдаются при сравнении выборов 1883 и 1889 годов. На выборах 1889 года по сравнению с 1883 годом дворянство сумело увеличить свое представительство в первой курии на 8 человек, причем в четырех уездах из семи - на 10, в том числе в Инсарском - на 5, Краснослободском - на 2, Наровчатском - на 2 и Саранском уезде на 1.

Таблица 3

**Количество гласных дворян,
избранных в 1865, 1883 и 1889 годах**

Уезды	В целом по уездам			По первой курии		
	1865 г.	1883 г.	1889 г.	1865 г.	1883 г.	1889 г.
Ардатовский	22	23	21	20	21	20
Инсарский	19	12	17	15	10	15
Краснослободский	9	4	8	7	4	6
Наровчатский	9	8	11	9	7	9
Саранский	20	15	15	20	13	14
Спасский	8	7	6	8	7	6
Темниковский	23	23	26	21	19	19
ИТОГО	110	92	104	100	81	89

В двух уездах - Ардатовском и Спасском - произошло уменьшение дворян-гласных в первой курии на 2 человека. Но в целом по семи уездам Мордовии в 1889 году увеличение дворян-гласных составило 12 человек.

Если же сравнить положение дворянства в 1889-м и 1865 годах, то можно заметить, что позиции дворянства в 1889 году отнюдь не одинаковы с его позициями в 1865-м. Дворяне по первой курии в 1865 году уступали место гласным от буржуазии только в 2 уездах - Саранском и Темниковском, а в 1889 году такое положение было уже в 5 уездах - Ардатовском, Инсарском, Краснослободском, Саранском и Темниковском. В 1865 году уездных гласных от дворян было 110 человек (40,4 %), а в 1889 году осталось 104 (38,3 %), то есть меньше на 6 человек.

Какими же оказались позиции торгово-промышленного сословия в это время? Представительство буржуазии в земствах в 1889 году по сравнению с 1883-м в целом уменьшилось на 8 человек (3,3 %). Итоги выборов 1889 года по первой курии показывают, что полного господства дворянство добилось в экономически отсталых уездах, где его представительство колебалось от 82 до 100 % (Темниковский - 82,6 %, Ардатовский - 83,4 %, Спасский - 85,7 %, Наровчатский - 100 %}, и только в одном Краснослободском уезде буржуазия сохранила за собой серьезные позиции, получив по первой курии 33,4 % голосов. В целом торгово-промышленная буржуазия сумела получить по первой курии всего лишь 14 % мест в земских собраниях.

В ходе исследования социального состава уездных земских гласных была выявлена динамика его изменения по первой курии за период с 1865 по 1889 год, наглядно подтверждающая основные социально-экономические процессы, происходившие в уездах на территории современной Мордовии за двадцатипятилетнюю историю земства: оскудение поместного дворянства и увеличение значения и роли буржуазии (таблица 4).

Таблица 4

**Социальный состав гласных от первой курии
по семи уездам на территории Мордовии**

Годы	Дворяне и чиновники		Торгово-промышленная буржуазия		Крестьяне-собственники		Духовенство		Итого	
	чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%
1865-1866	100	82,6	3	2,4	4	3,4	14	11,5	121	100,0
1883-1886	81	69,2	24	20,5	2	1,7	10	8,6	117	100,0
1889-1890	89	74,2	17	14,2	7	5,8	7	5,8	120	100,0

Все эти обстоятельства ставили правительство перед необходимостью коренного изменения избирательной системы и самого строя земских учреждений. 12 июня 1890 года была проведена земская контрреформа. Наиболее существенным изменением, внесенным Положением 1890 года, явилось изменение выборов по сословиям с преобладанием гласных-дворян; лишение избирательных прав духовенства, крестьянских товариществ, а также крестьян, владевших в уездах сверхнадельной и частной землей; ограничение прав торгово-промышленной буржуазии.

Контрреформой 1890 года было установлено новое расписание числа гласных губернских и уездных собраний. В собраниях увеличилось представительство дворянства, остальные сословия получили меньшее количество мест. Сохранив с отмеченными исключениями имущественный принцип представительства, Положение 1890 года ввело сословное деление избирателей. Степень пользования избирательными правами была поставлена тем самым в непосредственную зависимость от принадлежности к определенному сословию.

Избирательной системе 1864 года, как было рассмотрено выше, не была чужда сословность. Группировка избирателей по трем основным съездам (землевладельцев, городских и сельских обществ) имела целью «сохранить отчасти исторический характер сословных делений, ибо в каждом из классов преобладает одно из главных исторически сложившихся сословий»¹⁷. Сословные черты созданной буржуазным законодательством 1860-х годов избирательной системы проявлялись в неравномерности представительства, в преобладании, которое получило в земстве дворянство. Контрреформа 1890-х годов уже не отчасти, а весьма последовательно соблюдала сословную группировку избирателей, чтобы в первую очередь обеспечить абсолютное большинство в земстве дворянству. Согласно новому расписанию, установленному 1 июня 1890 года, число гласных-дворян от первого избирательного собрания в уездных земских собраниях на территории современной Мордовии составляло более 58 % от общего числа гласных, от второго избирательного собрания - около 12 % и от сельских обществ - 29,8 %.

После контрреформы первые выборы в уездные земские гласные состоялись в сентябре-ноябре 1892 года. От первого избирательного собрания количество дворян-гласных уездных земских собраний во многом увеличилось по сравнению с итогами выборов 1889 года и составило 56,2 %, от второго избирательного собрания - 11,3 % и от сельских обществ - 32,5 %.

Однако попытка правительства реставрировать «дворянскую эру» и осуществить «второе издание крепостничества» в деревне столкнулась с необратимым ходом развития социально-экономических отношений в стране. Росла буржуазия, увеличилась ее роль в хозяйственной жизни. И дворянское правительство не могло не считаться с этим.

С развитием капитализма в уездах на территории Мордовии наблюдается тенденция к изменению социального состава уездных гласных: дворянство в целом удерживает свои позиции на выборах на съезде землевладельцев; роль купечества возрастает несравненно медленнее, чем в губерниях с промыш-ленно развитой экономикой; доля гласных крестьян-собственников изменяется незначительно. И через двадцать пять лет после введения земского Положения представительство дворянства от первой курии здесь очень велико, а купцов и крестьян-собственников незначительно: 89 (74,2 %), 17 (14,2 %) и 7 (5,8%).

С введением Положения 1890 года представительство дворянства от первого избирательного собрания в составе уездных земских гласных еще больше увеличивается, но к концу 1890-х годов с развитием капитализма в стране позиции дворянства быстро ослабевают, а роль буржуазии в общественно-политической жизни возрастает. Архивные материалы того времени свидетельствуют об активизации торгово-промышленного сословия. Буржуазия стала видеть в земстве один из немногих путей к получению какой-либо власти в масштабе уезда, возможность так или иначе влиять на ход местных дел.

Суммируя вышеизложенное, подведем итоги.

1. История земства вскрывает сложность и противоречивость процесса рождения новых институтов. Правительство ограничивало контакты между земствами разных губерний, запрещало проведение общеземских съездов. Данным обстоятельством, т.е. отсутствием координирующего «соборного» органа, объясняется сегодня мнение некоторых ученых о полной непригодности земств. В частности, Н. Пирумова указывает на отсутствие «фундамента» в земской системе: «Наверху земству не хватало верховного органа - «земского собора», внизу - «мелкой земской единицы». Подобные точки зрения, вероятно, появляются из-за недостаточного понимания обстановки построения земской структуры. Другие обнаруживают уязвимость, созданных реформами институтов в их составе. Думается, что уязвимость земских учреждений заключалась не в этом, а в ограничении их самостоятельности, в том, что эти новые всесословные выборные институты вводились в старую государственную систему самодержавной монархии.

2. Анализ материала, положенного в основу работы, позволил достаточно ясно представить эволюцию процессов, протекавших в период рождения и функционирования земств. Так, при исследовании архивных статистических данных по уездам на территории современной Мордовии, приходишь к выводу об относительной сходимости общих тенденций с земствами в других регионах. Примером может послужить динамика социальной конъюнктуры, когда дворяне, занимавшие в первые годы земской реформы ведущие позиции, затем были вытеснены нарождавшейся буржуазией.

3. Говоря о плюсах и минусах земской избирательной системы, можно выделить ряд положительных черт. Они базировались на всесословности; закрепляли такие принципы, как а) выборность всех гласных; б) равенство (хотя и формальное); в) сменяемость гласных; г) открытость. Большинство этих принципов имело, конечно, декларативный характер, но тем не менее говорить о полной непригодности реформы не приходится. Ведь

это была одна из первых попыток такого масштаба, имеющая своей целью привлечение всех сословий к формированию органов местного самоуправления.

Вместе с тем земские учреждения имели и недостатки: ряд провозглашенных принципов являлся чисто формальной установкой - так, всеословности в определенные моменты практически не было в связи с подавляющим большинством представителей дворянства, равенства - в связи с высокими имущественными и денежными цензами; очевидна ограниченность земских учреждений, их подотчетность губернской власти. Положение 1890 года лишило крестьян большинства прав на участие в выборах, так как гласных уже назначала администрация, а не выборщики.

К числу недостатков земской реформы некоторые исследователи относят отсутствие прямого волеизъявления, многоступенчатость выборов и т.п. На наш взгляд, это не недостаток реформы, а вынужденная необходимость. Крестьяне, в большинстве своем малограмотные, с трудом понимавшие значение многих положений новшеств и даже своих прав, скорее всего, не могли бы по собственному усмотрению отдать свой голос. Поэтому причислять к недостаткам указанные выше характеристики выборов не следует.

Напротив, может быть, сегодня даже стоит подумать о введении многоступенчатости (двухступенчатости) в избирательном процессе. Причины во многом сходные. После советского «директивного» порядка голосования переход к равным, прямым, альтернативным выборам в сознании многих граждан был воспринят как «демократический» хаос, путаница, неразбериха и т.д. Как следствие этого, падает активность избирателей, растет число фальсификаций и фактов проявления безответственности на выборах. Поэтому многоступенчатая (двухступенчатая) система или отдельные ее элементы как механизм, обеспечивающий подотчетность выборщиков определенному числу избирателей от конкретных территорий, в перспективе тоже могут быть введены в практику. Полезны могут быть и некоторые положения, касающиеся конкретизации предоставляемых сведений о кандидатах.

Таким образом, современностью может быть воспринято многое из того, что было заложено еще в конце XIX века. Учитывая специфику условий того времени, конечно, нельзя говорить о безупречности избирательного механизма, были и подкупы, и интриги, и социальное неравенство, но практически то же самое можно видеть и сегодня, налицо все перечисленные недостатки. И тем не менее следует признать, что земская реформа 1864 года на конкретном историческом этапе в целом оказала прогрессивное воздействие на развитие страны и ее избирательного права. Сегодня, в условиях поиска прогрессивных форм, нам просто необходимо, жизненно важно возродить «похороненное» наследие, развив его в новые формы и тем самым восстановить взаимосвязь в историческом развитии России.

Приложение

Из письма Уездного Краснослободского Предводителя дворянства от 10 января 1903 года № 7 с приложением списков и ведомостей дворян, изъявивших желание и имеющих право быть кандидатами на должности земских начальников по Краснослободскому уезду.

**Список местных потомственных дворян,
состоящих в возрасте не менее 25 лет, могущих быть
назначенными на должности земских участковых начальников
на основании ст.7 п. 1 Высочайше утвержденного 12 июля 1889
года Положения о земских участковых начальниках
по Краснослободскому уезду¹⁸**

№ по порядку	Наименование лиц	Где окончил курс	В каких чинах состоял	Имущественный ценз
1	Лев Дмитриевич Бакунин	В Николаевском кадетском корпусе	В чине губернского секретаря	Владеет в Краснослободском уезде на правах собственности землею в количестве 401 десятина

Сведения о представляемом на доляность Земского начальника участка Краснослободского уезда. Пензенской губернии

Имя, отчество, фамилия: Лев Дмитриевич Бакунин

1	2	3	4	5	6
Принадлежит ли к потомственному дворянству (Пол. Зем. Нач. ст. 6 и 7)	К потомственному дворянству какой именно губернии принадлежит (Пол. Зем. Нач. ст. 6 и 7)	Сколько лет от роду (Пол. Зем. Нач. ст. 6 п.2, ст. 7 п.1)	Какого вероисповедания представляемый, его жена и дети.	Имеет ли установленное свидетельство об окончании курса в одном из высших заведений империи или о выдержании соответствующего испытания	Занимал ли одну из следующих должностей: Предводителя дворянства, мирового Посредника, Мирowego Судьи, Непременного члена Присутствия по крестьянским делам или Земского Начальника. Какую именно из должностей и в продолжение какого времени занимал, в какой губернии.
Принадлежит	Пензенской губернии Краснослободского уезда	33 года	Православного	Имеет аттестат от Николаевского Кадетского корпуса об окончании в оном полного курса	Состоял в должности Уездного Предводителя Дворянства с января 1899г. по 20 декабря того же года по Краснослободскому уезду, а с 4 апреля 1900г. состоит в должности Председателя Краснослободской Земской Управы.

7	8	9	10	11
Владеет ли на праве собственности недвижимым имуществом (каким именно, в какой губернии и в каком)	Если представляется по недвижимому имуществу	Если представляется по недвижимому имуществу жены, не	Имеет ли чин и какой именно	Не имеется ли к определению в должность

уезде)			родителей, со- стоит ли не от- дельным их сы- ном (Пол. Зем. Нач. Ст. 8)	встречает ли по- следняя препятствия к показанию его имения в виде иму- щественного ценза его мужа (Пол. Зем. Нач. Ст. 8)	(Пол. Зем. Нач. Ст. 7 и 15)	препятствий, указанных в ст. 10 Пол. Зем. Нач. (Пол. Зем. Нач. Ст. 10)
Представляемый на должность	Его жена	Его родители				
(Пол. Зем. Нач. ст. 6, п. 2; ст. 7)						
Владеет на праве собственности зем- лею в количестве 401 десятина в Пензен- ской губернии Крас- нослободского уезда					Имеет чин губернского секретаря	Не имеется

Уездный Предводитель Дворянства (подпись)
Ген. Майор

Нитинов

¹ Тимошкин К. М. Введение земских учреждений в Мордовии и социальный состав гласных (далее Тимошкин К. М. Введение земских учреждений...) // Исследования по истории Мордовской АССР. Труды МНИИЯЛИЭ.- Вып. 55 Саранск, 1975. С. 24.

² Юбилейный земский сборник 1864-1914 гг./ Под ред. Б. Б.Веселовского и З. Г. Френкеля.- СПб., 1914. С. 54-55.

³ Абрамов В. Земская избирательная система // Родина. 1992. № 11/12. С. 31.

⁴ Тимошкин К. М. Введение земских учреждений... С. 24.

⁵ Отдел рукописей Государственной библиотеки им Ленина (далее ГБЛ, фонд Киреевых), № 126, д. 1, л. 175 об.

⁶ ЦГАОР, ф. 109, оп. 8, д. 5, ч. 21, III отд. 1 экспедиции.

⁷ ЦГАОР, ф. 109, оп. 8, д. 40, ч. 7, III отд. 1 экспедиции.

⁸ ЦГАОР, ф. 109, оп. 8, д. 40, ч. 7, III отд. 1 экспедиции.

⁹ Данные взяты из газет: «Пензенские губернские ведомости» за 1865 год, № 5; «Симбирские губернские ведомости» за 1865 год № 29.

¹⁰ Отдел рукописей ГБЛ, фонд Киреевых, № 126, оп. 1, д. 2, л. 142 об.

¹¹ ЦГАОР, ф. 109, оп. 8, д. 5, ч. 23, III Отд. 1 экспедиция, 1867 года.

¹² Таблица 2 составлена на основании данных статистики Российской империи, V. Статистика выборов в земские учреждения 1883-1886 гг. СПб.: Изд-во Центрального статистического комитета МВД, 1888. С. 85-131.

¹³ Статистика Российской империи, V. Статистика выборов в земские учреждения за 1883-1886 годы. СПб.: Изд-во Центрального статистического комитета МВД, 1888. С. 36, 42, 44.

¹⁴ ЦГИА, ф. 1284, оп. 223, д. 88, лл. 11-13.

¹⁵ ЦГИА, ф. 1287, оп. 23, д. 1574, лл. 62-63.

¹⁶ Мамулова Л. Г. (Захарова) Земская контрреформа 1890 г./Под ред. П. А. Зайончковского. М.: Изд-во. МГУ, 1968. С. 26-27.

¹⁷ Материалы по земско-общественному устройству, т. П. СПб., 1886. С. 366

¹⁸ Пензенский Государственный областной Архив, ф. 53, опись 1, дело № 5968а. С. 1-4.

Петров Игорь Владиславович,
аспирант Саратовской государственной
академии права

Специальные гарантии избирательных прав граждан

Гарантии прав и свобод граждан - один из важнейших институтов российского конституционного права. В полной мере это утверждение относится и к гарантиям избирательных прав, особенно учитывая широкое использование в последние годы грязных избирательных технологий, очевидное неравенство возможностей кандидатов, занимающих какие-либо административные должности, и кандидатов, таких должностей не занимающих, стремление во власть представителей криминальной среды.

Как известно, слово «гарантия» французского происхождения и в русском языке означает ручательство, поруку в чем-нибудь, обеспечение¹. Применительно к правам граждан А. С. Мордовец, А. А. Магомедов, Л. В. Силантьева и А. А. Чинчиков определяют гарантии как систему условий, обеспечивающих удовлетворение благ и интересов человека². А. В. Зиновьев рассматривает гарантии не только как условия, но и как правовые средства, которые реально обеспечивают человеку и гражданину возможность пользоваться основными правами и свободами³. О. А. Снежко добавляет к ним организацию деятельности государственных органов и общественных организаций, имеющих положительное действие по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина⁴, а В. С. Хижняк к числу гарантий относит и механизмы реализации конкретных прав⁵. Наконец, А. В. Зарицкий определяет гарантии прав и свобод граждан как систему социально-экономических, политических, нравственных, юридических, организационных предпосылок, условий, средств и способов, создающих равные возможности личности для осуществления своих прав, свобод и интересов⁶.

Представляется, что все указанные подходы к понятию гарантий прав граждан, в том числе избирательных прав, сводятся к тому, что гарантии - это все то, что способствует реализации прав. Между тем, как нам представляется, гарантии - это лишь то, что существует на случай отступления от правильного хода развития какой-либо ситуации. Если бы избирательные права граждан никогда не нарушались, то не нужны были бы и гарантии их соблюдения. При этом важно отметить, что гарантии создаются на те случаи, которые носят вероятностный характер. Поэтому нельзя рассматривать в качестве гарантий избирательных прав граждан создание элементарных условий их реализации, без которых они заведомо были бы не реализованы.

Поэтому, на наш взгляд, точнее было бы определять гарантии избирательных прав граждан как факторы, которые исключают либо существенно снижают вероятность нарушения избирательных прав граждан или процесса их реализации, а также минимизируют последствия таких нарушений.

По поводу классификации гарантий в области права единство мнений отсутствует. М. Ю. Зиновьева, А. С. Мордовец и Е. Н. Хазов подразделяют гарантии на общие, вклю-

чающие политические, нравственно-духовные, экономические и др. гарантии, и специальные (юридические)⁷. А. В. Малько и К. Б. Толкачев делят гарантии на три группы: общие (материальные, политические и духовные), специальные (юридические) и организационные⁸. В. Б. Сергейчук подразделяет их на четыре группы: политические, материальные, организационные и юридические⁹. А. В. Зарицкий - на пять групп: экономические, социальные, политические, идеологические и юридические¹⁰.

По нашему мнению, отказ от деления всех гарантий на общие и специальные (В. Б. Сергейчук, А. В. Зарицкий) нецелесообразен, поскольку в этом случае остается без внимания существенное различие между теми гарантиями, которые направлены на обеспечение конкретной группы субъективных прав и без них теряют свой смысл, и теми, которые выступают в качестве таковых, но специально на это не направлены. Исключение из классификации организационных гарантий (М. Ю. Зиновьева, Е. Н. Хазов, А. В. Зарицкий) также малопродуктивно, поскольку эта группа гарантий обладает своей спецификой в не меньшей степени, чем, к примеру, материальные гарантии. Деление всех гарантий на общие, специальные (юридические) и организационные (А. В. Малько и К. Б. Толкачев), с нашей точки зрения, не вполне логично, так как в этом случае получается, что организационные гарантии занимают некое промежуточное место между общими и специальными, являются, если можно так выразиться, средними. Чтобы избежать этого, надо признать, что организационные гарантии являются разновидностью специальных.

Продолжая эту мысль, следует включить в число специальных и материальные гарантии, так как по сути своей они направлены на обеспечение конкретных субъективных прав и самостоятельного значения не имеют. С другой стороны, существует категория экономических гарантий, которые во многом сходны с материальными, но очевидно относятся к категории общих. Все это подводит нас к мысли, что возможны два основания деления всех гарантий. По содержанию - на духовно-нравственные, политические, материально-экономические, информационные, организационные и юридические, а по характеру - на общие и специальные. При этом все гарантии, кроме духовно-нравственных и политических, могут выступать в качестве как общих, так и специальных.

В качестве примеров общих гарантий избирательных прав граждан можно привести определенный уровень нравственности и политической культуры в обществе, демократический политический режим, конкурентную экономическую среду, свободу слова, разделение властей, недопустимость ограничения конституционных прав граждан иначе как на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства и др.

Названные гарантии не являются безусловно необходимыми для реализации избирательных прав граждан - выборы могут проходить в самых разных условиях. Но в их отсутствие вероятность нарушения избирательных прав граждан значительно возрастает. Наличие названных гарантий, наоборот, является мощным сдерживающим и правопоставительным фактором.

Специальные гарантии предусматриваются нормативными правовыми актами, и в этом смысле и материальные, и организационные, и информационные специальные га-

рантии можно назвать юридическими. Но в целях разграничения специальных гарантий по содержанию целесообразно ввести их разделение на материальные, информационные, организационные и юридические в узком смысле.

В качестве примера материальных гарантий избирательных прав граждан можно привести выделение кандидатам на выборные должности бюджетных средств, а в качестве специальных информационных гарантий - реализацию программ обучения избирателей и других участников избирательного процесса и т.п.

Учитывая неоднозначность трактовок организационных и юридических гарантий, хотелось бы чуть подробнее остановиться на них. С нашей точки зрения, специальные организационные гарантии избирательных прав граждан - это предусмотренное юридическими нормами организационное обеспечение их реализации, которое исключает либо существенно снижает вероятность нарушения избирательных прав граждан или процесса их реализации, а также минимизирует последствия таких нарушений.

Специальные организационные гарантии можно подразделить на несколько групп. Во-первых, это создание и деятельность специальных избирательных органов; во-вторых, это определенное распределение компетенции, субординация и организация взаимодействия между различными органами, обеспечивающими реализацию избирательных прав граждан; в-третьих, это определенная пространственная и временная организация поля деятельности избирательных органов, например создание отдельных избирательных участков в местах временного пребывания избирателей, проведение голосования в удобное для избирателей время, совмещение выборов в различные органы власти.

Специальные юридические гарантии - это правовые нормы, направленные на установление такого правового порядка, который исключает либо существенно снижает вероятность нарушения избирательных прав граждан или процесса их реализации, а также минимизирует последствия таких нарушений.

Специальные юридические гарантии можно, как и организационные, подразделить на несколько групп.

Во-первых, это правовые нормы, закрепляющие избирательные права граждан. Их мы относим к гарантиям, так как они облачают в правовую оболочку естественные права граждан и тем самым не позволяют государству их игнорировать.

Во-вторых, это правовые нормы, устанавливающие определенный порядок совершения субъектами избирательного права отдельных действий в целях реализации избирательных прав граждан, в том числе своих избирательных прав, либо обязывающие их воздержаться от совершения определенных действий.

В-третьих, это правовые нормы, устанавливающие юридическую ответственность за правонарушения против избирательных прав граждан.

В-четвертых, это системно-юридические гарантии: приоритет Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» перед другими федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами о выборах, его прямое действие, запрет на изменение правового регулирования по отношению к проходящей избирательной кампании, наличие типовых, временных и т.п. нормативных правовых актов, подлежащих применению в случае отсутствия необходимой правовой базы соответственно уровню выборов, наличие актов

толкования и др.

В-пятых, это технико-юридические гарантии: исчерпывающий характер ограничений избирательных прав граждан, некоторые нормы-дефиниции и т.п. Например, в статье 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» многомандатный избирательный округ определяется как избирательный округ, в котором избираются несколько депутатов, причем за каждого из них избиратели голосуют отдельно¹¹. Данная формулировка исключает, в частности, применение такой довольно недемократической избирательной системы, как система голосования блоком¹².

Говоря о специальных гарантиях избирательных прав граждан, следует ввести еще одно основание классификации. С нашей точки зрения, все специальные гарантии избирательных прав граждан можно разделить на гарантии первого уровня, направленные непосредственно на их защиту, и на гарантии второго уровня, направленные на обеспечение должного поведения других субъектов избирательного процесса, участвующих в процессе реализации избирательных прав граждан и через это защищающих избирательные права самих граждан.

В качестве примера гарантий второго уровня можно привести положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым размер и виды денежного содержания работающих на постоянной (штатной) основе членов избирательных комиссий не должны быть менее размера и видов денежного содержания лиц, замещающих государственные должности категории «А» соответственно в федеральном органе исполнительной власти, в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в органе исполнительной власти субъекта Российской Федерации, или лиц, замещающих муниципальные должности в органе местного самоуправления. Данное положение непосредственно направленно на обеспечение интересов членов избирательных комиссий, однако подлинный смысл этой нормы в том, чтобы обеспечить их высокую квалификацию и независимость и через это гарантировать избирательные права граждан.

Подводя итог вышесказанному, можно утверждать, что в качестве гарантий избирательных прав выступают и уровень политической культуры в обществе, и функционирование институтов гражданского общества, и реальное осуществление свободы слова. Именно общие гарантии являются наиболее серьезной защитой избирательных прав граждан, однако выстраивание системы общих гарантий - процесс длительный и не поддающийся произвольному ускорению или усовершенствованию. В то же время существует потребность в гарантировании избирательных прав граждан уже сейчас, не дожидаясь, пока система общественных отношений, возникающих по поводу выборов, устоит сама собой. Поэтому актуальной задачей становится совершенствование системы специальных гарантий избирательных прав, и у нас есть следующие предложения в этом направлении.

1. Равная нарезка избирательных округов.

В научной литературе неоднократно обращалось внимание на громадные искажения представительства при проведении выборов в Государственную Думу по одномандатным округам. Не ввязываясь в спор, по которому высказаны, пожалуй, все возможные

аргументы, от себя отметим, что, даже если признать необходимость образования в каждом субъекте Федерации как минимум одного целого избирательного округа, непонятным остается дальнейшее искажение представительства установлением нормы, в соответствии с которой на каждый субъект Федерации должно приходиться обязательно целое число округов¹³. Приведем такой пример. В Сыктывкарском одномандатном округе № 17 зарегистрировано 768 тысяч, а в соседнем Ханты-мансийском одномандатном округе № 222, одном из двух одномандатных округов, образованных в Ханты-мансийском автономном округе, - 384 тысячи, то есть в два раза меньше. Еще меньше избирателей в Ворзинском одномандатном округе №187 (Читинская область) - всего 382 тысячи¹⁴. Это при том, что по общему правилу отклонения от единой нормы представительства не могут превышать 10 %, а в труднодоступных районах - 15 %. Отметим, что эти диспропорции никак не связаны с необходимостью обеспечения представительства всех субъектов Российской Федерации в Государственной Думе.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем знаменитом постановлении от 17 ноября 1998 года¹⁵ также не затронул этого вопроса, так что его можно считать открытым, впрочем, как и вопрос об образовании не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта Федерации. Хотя Конституционный Суд и признал это положение закона не противоречащим Конституции, однако это не мешает законодательно изменить свою позицию.

2. Ротация состава избирательных комиссий.

Важными гарантиями избирательных прав граждан и принципа их равенства могли бы стать преемственность в работе избирательных комиссий, действующих на постоянной основе, и независимость их состава от политической ориентации действующих выборных органов. В значительной степени приблизиться к этому можно было бы, перейдя на ротационный принцип формирования избирательных комиссий, работающих на постоянной основе, с тем, чтобы от разных органов, назначающих членов избирательной комиссии, назначения производились в разное время.

3. Обязательные для информирования избирателей данные о кандидатах. Подлинное равенство невозможно без хорошей информированности. На наш

взгляд, проблема плохой информированности избирателей о кандидатах особенно остро встает в связи с проникновением в выборные органы представителей преступного мира. Конституция Российской Федерации устанавливает исчерпывающий перечень оснований, по которым гражданин может быть лишен или ограничен в избирательных правах. В то же время нельзя забывать, что на любых выборах присутствует коллективный судья, определяющий, достоин ли тот или иной кандидат занять выборную должность, - избиратели. На наш взгляд, задача состоит не в том, чтобы лишить того или иного гражданина возможности участвовать в выборах, а в том, чтобы избиратели точно знали, кого они выбирают. В связи с этим мы бы предложили, во-первых, указывать в бюллетенях наличие судимости у кандидатов, баллотирующихся не только по одномандатным округам, но и по спискам избирательных объединений. Если в списке избирательного объединения таких кандидатов слишком много - указывать их общее число и наиболее тяжкие составы преступлений, за которые они были осуждены. Во-вторых, сделать исключение из общих правил о судимости и указывать в избирательных бюллетенях в том числе снятые и погашенные судимости, за исключением судимостей за дея-

ния, не признаваемые правонарушением в настоящее время, а также факты освобождения кандидата от уголовной ответственности в связи с амнистией. В-третьих, определить виды агитационных материалов, которые, по аналогии с рекламой табачных изделий, должны сопровождаться обязательным упоминанием о вышеуказанных фактах.

4. Ограничение пользования служебным транспортом. Должностные лица не могут бесплатно или на льготных условиях использовать транспортные средства, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. Однако многие кандидаты лишены вообще всякой возможности использовать государственный или муниципальный транспорт. Поэтому, по нашему мнению, следует установить, что должностные лица не могут использовать государственные или муниципальные транспортные средства, если другим кандидатам не предоставлена возможность их использования на аналогичных условиях.

5. Ограничение неявной (скрытой) политической рекламы.

Серьезную проблему представляет широкое использование в средствах массовой информации неявной (скрытой) политической рекламы. В какой-то мере это компенсируется многообразием источников информации, однако этого нельзя сказать про телевидение, которое до сих пор остается монополизированным.

Наиболее простым приемом скрытой политической рекламы на телевидении выступает демонстрация сюжетов с показом того или иного кандидата, причем содержание сюжетов имеет второстепенное значение. Известно, что даже отрицательное, но частое упоминание какого-либо человека в средствах массовой информации может при определенных условиях, поднять его политический рейтинг.

На наш взгляд, стоит подумать над тем, чтобы всякий показ кандидата в телеэфире, за исключением строго определенных законом случаев, приравнивался к политической рекламе. Это положение будет направлено в первую очередь против малоинформативных блоков в новостных передачах, посвященных участию отдельных кандидатов во всевозможных церемониях, встречах, поездках, рабочих совещаниях по второстепенным вопросам, целью которых является не информирование избирателей, а именно показ телевизионной картинки с кандидатом.

К числу исключений из этого правила можно было бы отнести участие в публичных теледебатах, при условии, что всем кандидатам будут обеспечены равные условия для участия в них, однократные заявления по вопросам чрезвычайной государственной важности (объявление войны, чрезвычайного положения, национального траура, отставки правительства и т.п.), а также освещение событий, участие кандидата в которых не зависит от его воли или свободной воли других лиц или освещение которых невозможно без упоминания о кандидате, например привлечение кандидата к уголовной ответственности.

С учетом предложенного правила следовало бы обязать телекомпании, во-первых, осуществлять трансляцию сюжетов с показом кандидатов только с их согласия; во-вторых, осуществлять учет времени показа сюжетов с участием кандидатов на выборные должности, подпадающих под понятие политической рекламы; в-третьих, в случае превышения времени показа сюжетов с участием одного из кандидатов по сравнению с другими кандидатами более чем на 10 % от среднесуточной нормы предоставлять в качестве компенсации соответствующее количество эфирного времени остальным кандида-

там в не менее удобное время; в-четвертых, в случае нарушения сетки вещания в связи с предоставлением эфирного времени кандидатам в качестве компенсации по их заявлению извещать телезрителей, с перерасходом времени по какому кандидату связано нарушение сетки вещания.

В случае отказа кандидата от участия в теледебатах, «круглых столах» и других аналогичных формах агитационной деятельности в рамках бесплатного эфирного времени целесообразно не только лишать кандидата возможности использовать бесплатное эфирное время, но и обязывать телекомпанию полностью исключать трансляцию сюжетов с участием таких кандидатов, в том числе платной политической рекламы, за теми исключениями, о которых говорилось ранее.

Кроме того, по нашему мнению, к скрытой политической рекламе следует относить любые сведения, об отдельных кандидатах, распространяемые через электронные средства массовой информации, если эти сведения сообщаются не штатными журналистами данного средства массовой информации или лицами, профессионально занимающимися анализом политических процессов (политологами, социологами и т.п.).

6. Конкурентный порядок распределения кандидатов для встреч в публичных теледебатах.

На наш взгляд, следует остановиться на такой проблеме, как противоречие между степенью интереса избирателей к отдельным кандидатам и равным распределением бесплатного эфирного времени. Прежде всего отметим, что, на наш взгляд, в условиях неустоявшейся партийной системы рано отказываться от предоставления бесплатного эфирного времени или предоставлять его в зависимости от полученных голосов на прошлых выборах. С другой стороны, большинство кандидатов отдельного избирателя изначально не интересует и только мешает ему сосредоточить свое внимание на наиболее интересных для него фигурах. В результате время, выделенное для бесплатной политической рекламы, собирает гораздо меньшую аудиторию, чем могло бы, и теряет свою значимость как в глазах избирателей, так и в глазах кандидатов. В таких условиях неоправданно большое значение приобретает платная политическая реклама, возможности использования которой у разных кандидатов существенно различаются. Кроме того, используя платную политическую рекламу, кандидаты на выборные должности уходят от участия в публичных дебатах, в значительной степени лишая избирателей возможности сравнивать предвыборные программы различных кандидатов. В связи с этим мы бы предложили, во-первых, обязать издания, печатающие телерадиопрограммы, указывать фамилии кандидатов (наименования избирательных объединений), которым предоставляется определенное эфирное время, чего в настоящее время не делается, а во-вторых, отказаться от принципа слепой жеребьевки при определении участников политических дебатов, «круглых столов» и т.п. в рамках бесплатного эфирного времени. Избирателей интересуют прежде всего теледебаты между лидерами предвыборной гонки, а не между лидерами и аутсайдерами или, тем более, между аутсайдерами. Заранее определить лидеров и аутсайдеров по каким-либо формальным признакам, на наш взгляд, невозможно. Но выделить лидеров могут сами кандидаты. Сделав» это можно следующим образом. Каждому кандидату, изъявившему желание участвовать в теледебатах, предлагается составить список своих оппонентов в порядке убывания предпочтительности для встречи в телеэфире. Естественно предположить, что большинство кандидатов предпочтет в оппо-

ненты фаворитов предвыборной гонки. Исключением в этом смысле может стать только явный фаворит, больше заинтересованный в том, чтобы не растерять, а не набирать очки. Кандидат, который окажется наиболее предпочитаемым среди всех остальных кандидатов, и будет условным лидером предвыборной гонки. Для удобства дальнейшего изложения будем называть его Лидером А, второго по предпочтительности - Лидером В и т.д.

Согласно первому предпочтению Лидера А определяется первый из его оппонентов по теледебатам. Согласно первому предпочтению Лидера В определяется его первый оппонент. Разумеется, что лидеры А и В могут указать в своих первых предпочтениях друг друга. В таком случае они встретятся дважды

По первому предпочтению Лидера С определяется его первый оппонент. Если оппонент этого кандидата уже определен, то принимается в расчет второе предпочтение, если определен оппонент и этого кандидата, то принимается в расчет третье предпочтение и т.д. Таким же образом определяются оппоненты следующих кандидатов. После того как формируются первые пары кандидатов, эта же схема используется во второй раз, но полученные ранее сочетания уже не учитываются.

Такой порядок, на наш взгляд, во-первых, демократичен, так как никто кроме самих кандидатов, не определяет, кто с кем будет встречаться в теледебатах, а во-вторых, отделяет лидеров от аутсайдеров при проведении теледебатов, что отвечает интересам избирателей.

7. Информирование избирателей о фактах **применения грязных** избирательных технологий.

Другой серьезной проблемой является активное использование в ход* предвыборной агитации грязных избирательных технологий. Причем порой применяются такие приемы, которые в любом случае оставляют пострадавшего кандидата в проигрыше. Например, от имени кандидата, занимающей: высокую должность в органах исполнительной власти, раздаются популярные, но заведомо невыполнимые обещания.

Пожалуй, единственный способ борьбы с нечестными методами предвыборной борьбы - это планомерное проведение разъяснительной работы среди избирателей как в период между выборами, так и в период избирательной кампании. На наш взгляд, необходимо отдельной строкой предусматривать расхода избирательных комиссий на эти нужды. Кроме того, на особо серьезные случаи применения грязных технологий в ходе текущей избирательной кампании не обходимо специальное реагирование не только со стороны правоохранительных органов, но и со стороны избирательных комиссий. Поскольку не всегда разъяснения со стороны избирательной комиссии соответствующего уровня по отдельному факту применения нечестных приемов предвыборной агитации могут быть уместными, следует предоставить избирательным комиссиям, начиная с окружных, по заявлению соответствующего кандидата принимать с учетом всех обстоятельств дела решение о целевом предоставлении ему дополнительного бесплатного эфирного времени для дачи пояснений по данному факту.

8. Бюджетное финансирование на основе подсчета эффективного числа голосов.

С точки зрения реализации принципа равенства граждан в избирательном процессе очень важное значение имеет вопрос о порядке финансирования избирательных кампаний.

На наш взгляд, наиболее справедливым, соответствующим принципу равенства избирательных прав граждан, практически осуществимым и целесообразным является смешанное (частное и публичное) финансирование избирательных кампаний кандидатов, бюджетная часть которого состоит из равного косвенного финансирования и последующего пропорционального прямого финансирования. При этом мы бы предложили выделять бюджетные средства пропорционально не абсолютному, как это, например, предусмотрено Федеральным законом «О политических партиях»¹⁶, а эффективному числу набранных голосов.

Эффективное число голосов мы предполагаем определять следующим образом. Расходы каждого кандидата (избирательного объединения) в денежном выражении делятся на число полученных ими голосов избирателей минус число бюллетеней, признанных по данному округу недействительными. Таким образом, мы определяем коэффициенты эффективности использования средств избирательных фондов отдельными кандидатами (избирательными объединениями). Недействительные бюллетени должны быть исключены в связи с тем, что на всех выборах даже совершенно неизвестные кандидаты обычно набирают какое-то число голосов, не превышающее число бюллетеней, признанных недействительными. То есть можно предположить, что каждому кандидату достается определенное число случайных голосов, которое из наших расчетов следует исключить.

Далее количество голосов, набранных каждым кандидатом, делится на коэффициент эффективности использования его фонда и умножается на наилучший коэффициент эффективности использования средств избирательного фонда среди всех кандидатов (избирательных объединений). Таким образом и получаются эффективные числа набранных голосов для каждого кандидата (избирательного объединения).

9. Регулирование числа наблюдателей на отдельных избирательных участках.

В качестве важной гарантии равенства избирательных прав граждан выступает институт наблюдателей от кандидатов и избирательных объединений. В то же время на отдельных избирательных участках порой присутствует до 20 наблюдателей, что затрудняет нормальную работу участковой избирательной комиссии. С другой стороны, опыт всех последних выборов показывает, что избирательные объединения и кандидаты не в состоянии охватить своими наблюдателями все избирательные участки, которых в целом по стране около 100 тысяч. Если в крупных городах можно наблюдать переизбыток наблюдателей, то этого нельзя сказать про небольшие населенные пункты. Наконец, нельзя не учитывать и такой негативный фактор, как недоверие части избирателей к работе избирательных комиссий. Например, одним из распространенных мотивов участия избирателей в голосовании на прошлых думских выборах был следующий: буду голосовать, иначе от моего имени проголосует кто-то другой.

На наш взгляд, в целях повышения доверия рядовых избирателей к работе избирательных комиссий и уровня общественного контроля за работой участковых избирательных комиссий целесообразно предоставить каждому гражданину право самому зарегистрироваться в качестве наблюдателя на избирательном участке по месту жительства до начала голосования. Чтобы излишне не осложнять работу участковых избирательных комиссий, следует предоставить им право регистрировать на своем избирательном участке не более 6 индивидуальных наблюдателей. Если к моменту начала голосования такое желание изъявят большее число граждан, то производится отбор при помо-

щи жребия.

Если на одном избирательном участке регистрируется свыше 12 индивидуальных наблюдателей и наблюдателей от кандидатов и избирательных объединений, то целесообразно применять процедуру сокращения числа наблюдателей путем жребия до 12 человек. При этом наблюдатели от кандидатов и избирательных объединений могут быть исключены из числа наблюдателей по данному избирательному участку, только если в противном случае общее число наблюдателей данной категории превысит 11 человек.

10. Применение гибких смешанных избирательных систем.

Соблюдение равенства избирательных прав граждан напрямую зависит от применяемой при определении результатов выборов избирательной системы. Споры о недостатках и преимуществах тех или иных избирательных систем идут давно, и их рассмотрение выходит за рамки настоящей работы. Отметим лишь, что, по нашему мнению, в наибольшей степени принципу равенства избирательных прав граждан соответствуют пропорциональные системы. Однако в условиях неразвитой партийной системы пропорциональные системы могут и исказить волю избирателей, поскольку вполне вероятна ситуация, когда избиратели голосуют за ту или иную партию не потому, что поддерживают ее программные установки, а потому, что не имеют альтернативы голосованию за партии вообще.

Поэтому мы бы предложили использовать следующую смешанную избирательную систему, основанную на методе наибольшей средней. Ее суть в том, что избирателям предоставляется возможность голосовать по своему выбору либо за одного из партийных кандидатов, баллотирующихся по данному округу, либо за какой-либо партийный список в целом, либо за одного из независимых кандидатов. При этом голоса, поданные за партийных кандидатов, засчитываются и в пользу соответствующей партии.

На первом этапе часть мандатов, например, половина, распределяется по мажоритарной системе. На втором этапе оставшаяся часть используется для компенсации возможных диспропорций в представительстве партий, но только в пределах той доли мандатов, которая полагалась бы им при полной пропорциональной системе. Например, если партия в целом по стране собрала 10 % голосов, а по итогам выборов в мажоритарных округах на ее долю пришлось лишь 4 % всех парламентских мандатов, то она имеет право на получение дополнительных мест в парламенте. Но это не значит, что все оставшиеся 50 % мандатов распределяются между партиями. Если все они в совокупности получают 30 % голосов, то такой же должна быть и их доля при распределении парламентских мест.

На третьем этапе распределяются мандаты, оставшиеся незамещенными после первых двух этапов. Для этого для каждой партии определяется среднее число голосов, приходящихся на один полученный ею мандат. Полученные числа сравниваются с числом голосов, поданных за каждого из независимых кандидатов, и на основе этого сравнения оставшиеся места по одному последовательно распределяются между отдельными партиями и независимыми кандидатами.

Главная особенность предлагаемой системы - это ее исключительная гибкость. Если все голоса избирателей будут отданы за партийных кандидатов, то она мало чем будет отличаться от избирательной системы, применяемой в Германии, а если ни одна партия не наберет и 5 % голосов, то она превратится в мажоритарную систему с двухмандатны-

ми округами¹⁷.

11. Дифференциация мер специальной избирательно-правовой ответственности.

За нарушения избирательного законодательства установлена уголовная и административная ответственность (например, ст. 40'-40²⁴ КоАП РСФСР¹⁸, ст. 141-142 УК Российской Федерации), а также специальная избирательно-правовая ответственность, например отмена регистрации зарегистрированного кандидата или списка кандидатов. Норм, определяющих юридическую ответственность непосредственно за нарушение принципа равенства избирательных прав граждан, в действующем законодательстве нет, однако все меры ответственности за нарушения избирательного законодательства в конечном итоге обеспечивают равные условия реализации избирательных прав граждан. Поэтому, на наш взгляд, необходимости в установлении ответственности именно по этому основанию на данный момент не существует. Также, по нашему мнению, в значительной степени исчерпан превентивный потенциал усиления ответственности за нарушения избирательного законодательства. Тем не менее нельзя сказать, что выборы у нас в настоящее время проходят в условиях высокой степени соблюдения законности. Поэтому мы, со своей стороны, предложили бы следующие меры по совершенствованию системы гарантий равенства избирательных прав граждан в этом ракурсе.

Прежде всего, можно было бы, применяя технико-юридические средства, несколько повысить эффективность существующих законов об ответственности за нарушения избирательных прав граждан.

Уже много лет ведется спор о необходимости принятия федерального избирательного кодекса¹⁹. И одним из основных аргументов в пользу принятия такого акта является практическая целесообразность объединения норм, закрепляющих избирательные права граждан, норм, регулирующих порядок их реализации, и норм, определяющих ответственность за нарушения избирательных прав и порядка их реализации, в одном законе. Основной аргумент против - принятие федерального избирательного кодекса противоречит федеративному устройству России. Не вдаваясь в суть спора, который во многом носит идеологический характер, со своей стороны отметим, что наиболее существенное значение имеет объединение в одном законе всех норм, определяющих ответственность за нарушения норм избирательного законодательства. Наиболее подходящим для этой цели законом является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который в настоящее время содержит только бланкетные нормы, не имеющие большого практического эффекта. Такая «частичная кодификация», с одной стороны, существенно облегчила бы работу правоприменителей, а с другой стороны, никак не затрагивала бы принцип федеративного устройства.

Магистральным же направлением совершенствования системы мер ответственности за нарушения избирательных прав граждан и норм избирательного законодательства, на наш взгляд, является дифференциация мер специальной избирательно-правовой ответственности.

Так, в качестве мер ответственности за возможные нарушения со стороны кандидатов на выборные должности, помимо административного штрафа, выступают вынесение предупреждения и отмена регистрации. Никаких промежуточных санкций закон не предусматривает. В результате избирательные комиссии зачастую стоят перед таким

выбором: либо ограничиться предупреждением, которое по существу носит символический характер, либо отменить регистрацию кандидата, что не только является своеобразной «смертной казнью» для данного участника избирательного процесса, но и затрагивает интересы порой очень значительной доли избирателей, настроившихся за него голосовать. Неудивительно, что какое бы решение ни приняла избирательная комиссия в такой ситуации, в любом случае его будут рассматривать как политическое. То же самое можно сказать и про ответственность средств массовой информации, которым либо выносится предупреждение, либо у них отзывается лицензия.

В качестве промежуточных санкций по отношению к кандидатам и избирательным объединениям, на наш взгляд, можно было бы предусмотреть временные ограничения на проведение агитации, установление разрешительной формы контроля за расходованием средств избирательного фонда данного кандидата или избирательного объединения, временное приостановление полномочий должностного лица категории «А» - кандидата на выборную должность.

По отношению к средствам массовой информации можно было бы предусмотреть такие промежуточные санкции, как временное приостановление вещания или выхода тиража, временное ограничение суточного вещания по времени, временное ограничение печатной площади в одном номере, с обязательным указанием причин, по которым наложены ограничения.

С нашей точки зрения, следует установить санкции за уклонение кандидата от публичных дебатов в виде лишения его возможности не только использовать бесплатное эфирное время, но и размещать платную политическую рекламу в средствах массовой информации.

До сих пор отсутствует действенный механизм привлечения к ответственности должностных лиц, занимающих должности категории «А», позволяющих себе публичные высказывания в пользу тех или иных кандидатов. На наш взгляд, в случае систематического нарушения запрета на ведение агитации можно ставить вопрос о временном приостановлении полномочий данных должностных лиц. Кроме того, ранее упоминавшиеся меры ответственности должны применяться к средствам массовой информации, тиражирующим подобные высказывания.

Требуют развития и меры ответственности избирательных комиссий за нарушения законности во время избирательной кампании. Так, роспуску избирательной комиссии может предшествовать предупреждение со стороны вышестоящей избирательной комиссии, введение в состав комиссии представителя вышестоящей избирательной комиссии. С другой стороны, роспуск избирательной комиссии должен быть основанием для обязательной проверки прокуратурой наличия или отсутствия признаков состава преступления со стороны членов избирательной комиссии, принимавших участие в принятии незаконных решений, явившихся основанием для роспуска соответствующей избирательной комиссии.

По нашему мнению, возможно введение и других санкций к субъектам избирательного процесса, чьи действия нарушают избирательные права граждан.

В целом можно констатировать, что потенциал совершенствования российского избирательного законодательства далеко не исчерпан, и предстоит еще большая работа в этом направлении.

-
- ¹ Словарь иностранных слов. М., 1989. С. 54.
- ² Мордовец А. С., Магомедов А. А., Силантьева Л. В., Чинчиков А. А. Права человека и деятельность органов внутренних дел. Саратов, 1994. С. 45.
- ³ Зиновьев А. В. Основы конституционного права. СПб., 1996. С. 22.
- ⁴ Снежко О. А. Конституционные основы государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Саратов, 1999. С. 22.
- ⁵ Хижняк В. С. Право человека на информацию: механизм реализации. Саратов, 1998. С. 24.
- ⁶ Зарицкий А. В. Гарантии прав личности при реализации юридической ответственности. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Коломна, 1999. С. 16; см. также: Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 168.
- ⁷ Зиновьева М. Ю. Специально-юридические гарантии законности в условиях формирования правового государства. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 8; Хазов Е. Н. Юридические гарантии основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 10.
- ⁸ Толкачев К. Б. Теоретико-методологические основы реализации личных конституционных прав и свобод человека и гражданина. Автореф. дисс... докт. юрид. наук. СПб., 1998. С. 13; Теория государства и права: Курс лекций. / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. С. 241; Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 173-174. В то же время в автореферате своей диссертации последний автор выделяет уже только 2 группы гарантий: общие и специальные (юридические). См., его: Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Автореф. дисс... докт. юрид. наук. Саратов, 1997. С. 30.
- ⁹ Сергейчук В. Б. Гарантии свободы выборов депутатов Государственной Думы. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. СПб., 1996. С. 8.
- ¹⁰ Зарицкий А. В. Гарантии прав личности при реализации юридической ответственности. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Коломна, 1999. С. 16-18.
- ¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 14. Ст. 1653.
- ¹² В соответствии с этой системой избиратели голосуют за списки кандидатов, и все мандаты получает тот список, который наберет установленное большинство голосов. Среди других списков мандаты не распределяются.
- ¹³ Ранее автором уже высказывалось мнение по данному вопросу в печатных и конкурсных работах, в том числе в центральной периодической печати.
- ¹⁴ См.: Схема одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ второго созыва. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 34. Ст. 6368.
- ¹⁵ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.11.1998 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений федерального закона от 21.06. 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1999. № 1.
- ¹⁶ Ст. 33 Федерального закона от 11.07.2001 г. «О политических партиях»//Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 27. Ст. 3479.
- ¹⁷ Данная избирательная система ранее уже предлагалась нами в печатных и конкурсных работах, в том числе в центральных периодических изданиях.
- ¹⁸ См.: Федеральный закон от 02.01.2000 г. «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях»//Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 2. Ст. 125.
- ¹⁹ См., напр.: По какому закону избираться Государственной Думе? Интервью с В. Л. Шейнисом. Журнал российского права. 1998. № 4-5. С. 21; Платов В. И., Титов М. В. Что препятствует совершенствованию избирательного законодательства субъектов Федерации (на примере Тверской области). // Журнал российского права. 1998. № 9. С. 52; Сергейчук В. Б. Гарантии свободы выборов депутатов Государственной Думы. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. СПб., 1996. С. 11; Кременецкий С. М. Демократизация избирательной системы и выборов в Российской Федерации.

Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 7.

Данилов Михаил Викторович,
аспирант кафедры политических наук Са-
ратовского государственного университета
имени Н. Г. Чернышевского

Политические партии в региональном избирательном процессе: теория вопроса

Актуальность проблемы. В настоящее время Россия переживает сложный период развития своей государственности. Как бы мы ни оценивали происходящие в стране перемены, нельзя отрицать тот очевидный факт, что за последние годы страна сделала заметный шаг в направлении демократии и политического плюрализма. Конечно, демократические преобразования пока еще недостаточны и непрочны, а нынешняя ситуация в стране характеризуется то как трансформация, то как переходный период, то как модернизация, то как кризисное развитие. Новая политическая система, создаваемая на основе Конституции Российской Федерации 1993 года, еще только становится на ноги, и налицо несогласованность, разобщенность структурных элементов системы, отсутствие их конструктивного взаимодействия в интересах общества. Но вместе с тем в России постоянным фактором политической жизни стал парламентаризм, возникли основы многопартийности, легально действует оппозиция. Эти и другие изменения позволяют говорить о формировании новой политической системы со всеми присущими ей атрибутами и подсистемами, ее составляющими. Вместе с трансформацией на общегосударственном уровне соответствующие подвижки имеют место и на уровне субъектов Российской Федерации.

Важной причиной, диктующей необходимость пристального внимания к регионам, является поиск места субъектов Федерации в общей государственной структуре. Российская Конституция дает регионам достаточно широкие полномочия, в конечном итоге сказывающиеся на политической системе и ее

институтах. В отличие от характерной для советского периода унификации современные политические системы регионов демонстрируют широкое разнообразие и в иерархии структурных элементов, и в способах функционирования. Порой эти различия настолько существенны, что принципиально меняют политическую ситуацию. Поэтому осмысление новых реалий, в том числе и политической жизни, невозможно без детального рассмотрения политических процессов, идущих внутри субъектов Федерации и между ними.

В массовом сознании демократия традиционно рассматривается, прежде всего, как процедура проведения свободных выборов. Не случайно, что говорить о начале серьезных демократических преобразований в нашей стране стали после проведения первых конкурентных выборов в конце 1980-х годов. Практически сразу же активно включились

в работу вновь создаваемые общественные организации. Но лишь с принятием Конституции 1993 года мы можем с полным основанием рассуждать об избирательном процессе, когда выборы становятся не спорадическим, а систематическим, даже системным явлением. Конституция 1993 года, закрепив выборный способ легитимации власти, положила начало и институализации избирательного процесса. Важной составной частью такой институализации, хоть и с некоторым опозданием, стали региональные выборы.

На протяжении всей, уже более чем десятилетней, истории новой России политические партии всегда пытались играть заметную роль в электоральном процессе. Можно даже говорить, что именно партии способствовали закреплению избирательных процедур в массовом политическом сознании. Не имеющие серьезных законодательно закрепленных институциональных возможностей влияния на исполнительную власть, партии тем не менее рассматриваются как основной субъект избирательного процесса. Исследованию подобных вопросов посвящена обширная литература. Гораздо слабее проанализирован региональный аспект данной проблематики. Связано это с несколькими причинами. Во-первых, региональные выборы всегда рассматривались как «приближенные» к людям, где главную роль должны играть личности, а не организации. Во-вторых, избыток электоральной статистики по общефедеральным выборам явно диссонировал со скудностью фактического материала, поступающего из регионов. В-третьих, проблема неопределенности правового статуса партии, не позволявшая многим из них завершить процесс своей институализации, была решена лишь с принятием Федерального закона «О политических партиях». Преодоление таких узких мест с новой силой актуализировало проблему положения политических партий в региональном избирательном процессе, прежде всего теоретические аспекты данной темы.

Политические партии как субъект региональной политики. Учитывая федеративный характер российского государства, многие социальные явления неминуемо отражаются на политической жизни регионов, способствуют структурированию политического пространства провинциальной России¹.

Основной методологической трудностью рассмотрения региональной политической сферы является проблема корректного использования общеполитологических категорий применительно к уровню региона. Очевидно, что общенаучные категории и нормы, выведенные и апробированные применительно к глобальным явлениям и макросоциальным процессам, не могут быть напрямую применены для анализа локальных политико-социальных факторов. В большинстве исследований, посвященных региональной проблематике, партии рассматриваются как данность, авторы заочно и подсознательно соглашаются с французским политологом Ж. Блонделем, который считает, что «лучше воздержаться от теоретического определения или описания целей политических партий и сосредоточиться на самом их существовании»², забывая при этом о различиях в политической истории стран Запада и России. Лишь в редких случаях делаются попытки целенаправленного и специализированного анализа³. По нашему мнению, пренебрежение теорией вопроса ставит исследователя в трудное положение. Во-первых, затрудняется возможность верификации получаемых результатов, так как не понятно, к какому направлению исследования тяготеет политолог. Во-вторых, сильно размывается сам объект, не понятно, что рассматривать - все организации, выдвигающие политические цели и лозунги (а их в каждом регионе десятки, большинство из которых незаметны и

маловлиятельны), либо только парламентские партии (но тогда можно упустить из виду влиятельные силы в данном регионе). Методика использования понятия «политическая партия» применительно к региональным процессам, таким образом, является актуальной проблемой политической теории и не может быть признана чем-то лишним и второстепенным.

Уже сложившаяся традиция анализа места и роли партий в регионе предполагает комбинированное использование теоретико-методологических оснований. Тем не менее можно выделить несколько «чистых типов» подходов. К их числу мы бы отнесли: исторический подход, системный подход, сравнительный анализ. В рамках каждой из представленных парадигм делается акцент на одной из сторон жизнедеятельности партий в региональной политике.

Исторический подход преобладал в основном на начальном этапе исследований регионального аспекта партийной жизни. Для него характерен ретроспективный метод, описывающий не столь продолжительный, но драматический процесс становления российской многопартийности⁴.

К методологии системного подхода стоит отнести большинство из написанных к сегодняшнему дню трудов о месте и роли партий в регионе. В настоящее время можно достаточно четко выделить две представительные группы ученых, работающих в рамках данного подхода. Первая склонна анализировать внутреннее устройство региональной политической системы; вторая рассматривает систему в истоновской манере, то есть как «черный ящик». Для уяснения места и роли партий в регионе более продуктивны работы первой группы⁵, где рассматриваются отдельные подсистемы и вполне отчетливо можно увидеть связи между политическими институтами, нормами и коммуникативной сферой. Работы второй группы⁶, в рамках которой представлены исследования политологов, работающих в основном в рамках транзитологии, уделяют внимание «входам» и «выходам» системы, не затрагивая подробно процессы, происходящие внутри «черного ящика».

Основной и непосредственной целью сравнительного исследования является обоснование подобных (тождественных) и различных (выделяющих) свойств сопоставляемых политических институтов, процессов и целых политических систем, сравниваемых в комплексе. Поэтому сравнительный метод может быть использован для анализа места и роли партий в разных регионах и, как более частная методика, для внутрирегионального сопоставления разных партий. Сравнительный подход открывает перед исследователем целый арсенал математических методик, что позволяет, хоть и с некоторыми упрощениями, систематизировать, приводить к логически законченным формам богатый статистический материал. Это всевозможные индексы и коэффициенты: электоральной неустойчивости, партийной фрагментации и т.д.

Однако разнообразие методологических подходов к анализу партий в регионах не исчерпывает всех теоретических трудностей данной темы, одной из которых является само определение «политическая партия». Все трактовки понятия «политическая партия» можно условно разделить на две большие группы: юридические и институциональные.

В связи ориентацией развитых политических систем на правовые нормы как основной инструмент механизма своего функционирования начать рассмотрение следует с

юридических, правовых определений. Ясно, что они создают определенные рамки, за которые деятельность легальных партий выходить не может.

Обобщив обширный фактический материал и изучив законодательство многих государств, Ю. Юдин провел сравнительное правовое исследование и вычленил три основных квалификационных признака, которые присущи политической партии как правовому институту:

1. Политическая партия - это общественное объединение, главной целью участия которого в политическом процессе является завоевание и осуществление (или участие в осуществлении) государственной власти в рамках и на основе конституции и действующего законодательства;

2. Политическая партия - это организация, объединяющая индивидов на основе общности политических взглядов, признания определенной системы ценностей, находящихся свое воплощение в программе, которая намечает основные направления политики государства;

3. Политическая партия - это объединение, действующее на постоянной основе, имеющее формализованную организационную структуру⁷.

Перечисленные признаки в максимально обобщенном виде закрепляют положение партий в государстве. В их рамки вполне укладывается и определение, данное в Федеральном законе «О политических партиях».

Нас прежде всего интересуют проблемы применения этих категорий для анализа региональной политической жизни. Концепцией Федерального закона не предусмотрено создание и деятельность в России межрегиональных, региональных и местных политических партий. Таким образом, из рассмотрения автоматически могут быть исключены организации, претендующие на выражение только локальных интересов. Кроме того, важным условием становится участие в выборах, что также сокращает круг рассматриваемых объектов. Основным же недостатком юридических трактовок с точки зрения именно политологического анализа является односторонний взгляд на партии, рассмотрение их исключительно сквозь призму интересов государства и его органов. Абсолютизация таких определений в политологическом исследовании ведет к сокращению угла зрения на партии как институты гражданского общества. Для политической регионалистики чрезвычайно важен учет этих моментов. Чтобы стать предметом политологического исследования, партия как минимум должна соответствовать требованиям законодательства, это условие является обязательным, но недостаточным. Например, партия просто может не иметь в том или ином субъекте Российской Федерации отделения, или оно будет существовать формально, не оказывая серьезного влияния на региональный политический процесс. Для преодоления таких «узких» моментов в юридических определениях целесообразно соединить их с собственно политологическими подходами.

Институциональный подход, исторически ранними формами которого были либеральный⁸ и марксистский⁹, рассматривает партии как организации, действующие в политической системе общества.

Проблема определения понятия партии и ее места в политической системе тесно связана с тем, какое определение мы используем - узкое или широкое. К узкому определению партии можно отнести следующее. Э. Дауне считает, что партия - «команда людей, стремящихся контролировать государственный аппарат путем приобретения должностей

на надлежащим образом организованных выборах»¹⁰. Ясно, что такой подход не может удовлетворить исследователя региональной политики, так как под него подпадает масса организаций, названных Н. Кисовской квазипартиями и эрзацпартиями¹¹.

Вариантом широкого определения партии является подход Д. Лаполамбары и М. Вейнера, изложенный ими в книге «Политические партии и политическое развитие». Они выделили такие признаки партии, как стремление овладеть властью, наличие претензий на роль выразителя интересов широких масс, обладание четкой организационной структурой¹². Эта трактовка позволяет нам уже ближе подойти к пониманию роли партий в политической жизни субъектов Российской Федерации. Но политическая практика подсказывает нам, что даже западные варианты широкого определения не всегда пригодны для анализа ситуации в современной России, особенно на региональном уровне. Представляется правильным усилить их отечественными определениями, тем более что за прошедшие годы накоплен богатый научный и практический материал. Так, Р. Ф. Матвеев предлагает понимать под партией «устойчивую политическую организацию, олицетворяющую соединение некоторого общественного движения (т.е. определенной формы общественно-политической активности какой-то части граждан) с определенным течением общественно-политической мысли»¹³.

Учитывая все вышесказанное, наиболее адекватным, на наш взгляд, будет подход к анализу партий на региональном уровне, сочетающий в себе юридическое определение, закрепленное в Федеральном законе о партиях, с отечественными политологическими трактовками данного института. В таком анализе следует обращать внимание на следующие моменты:

1. Формальные признаки (численность региональной организации, разветвленность местной сети, стаж политической деятельности и т.д.);
2. Участие в региональных и общероссийских выборах (количество полученных голосов и мест в представительных собраниях, характер избирательных кампаний и др.);
3. Количественные и качественные характеристики общественного движения, мобилизованного региональным отделением партии (социально-профессиональный состав членов, половозрастные, территориальные, культурные, этнические и т.д. особенности электората);
4. Течение общественно-политической мысли, которое проповедует партия (идеология, социальный, политический идеал общества; учет региональных особенностей в лозунгах, программных заявлениях и др.);
5. Формы и методы артикулирования, агрегирования и формирования политической воли граждан (каналы трансляции своих интересов; наличие обратной связи: руководство - члены партии - избиратели; сотрудничество с другими общественными структурами, органами государственной власти, группами интересов и группами давления).

Учет перечисленных позиций позволит нам методологически верно обозначить роль партии в региональной политической системе, достаточно точно определить ее вес в местном сообществе с помощью одного из направлений системного подхода - структурно-функционального метода. Выделенные нами аспекты понятия «политическая партия» могут быть использованы при рассмотрении такой проблемы регионального политического развития, как избирательный процесс.

Партии и законодательство о выборах: границы возможного участия. Главная функция политических партий - электоральная, что определяется самой сущностью их как организаций, предназначенных для завоевания и осуществления власти. В демократическом обществе, построение которого является и нашей задачей, эта цель может быть достигнута только легальным путем, то есть участием политических партий в выборах. Поэтому в приводившемся анализе определений политических партий, в том числе и законодательном, электоральная функция выдвигается на первый план.

Электоральная функция должна рассматриваться нами не только как право, но и как обязанность партий. Доказательство тому - предусмотренное законодательством положение о том, что длительное неучастие какой-либо партии в выборах служит основанием для утраты ею статуса партии. Пункт 2 статьи 37 Федерального закона Российской Федерации «О политических партиях» гласит: «Политические партии, не принимавшие в течение пяти лет участия в выборах... подлежат ликвидации»¹⁴.

Партийная жизнь функционально и организационно нацелена на выборы, органически связана с избирательным процессом. Их связь находит отражение в ориентации избирательного законодательства на политические партии как главные субъекты этого процесса. Федеральный закон «О политических партиях» гласит: «Политические партии являются единственным видом общественных объединений, который обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты, на иные выборные должности в органах государственной власти»¹⁵. Связь партий и выборов обоюдонаправленная. Избрание в Государственную Думу в 1993 и 1995 годах значительного числа независимых депутатов (соответственно 62 и 34,2 %) ¹⁶ не в последнюю очередь обусловлена тем, что действовавшее на тот момент избирательное законодательство было недостаточно ориентировано на придание выборам партийного характера.

Таким образом, для определения роли политических партий в избирательном процессе важное значение имеет законодательное решение вопроса о круге субъектов, допускаемых к нему. Нас интересует прежде всего региональная составляющая данного вопроса. Закон Саратовской области «О выборах депутатов Саратовской областной Думы» в статье 24 очерчивает следующий круг субъектов, имеющих право участвовать в выборах: «Право выдвижения кандидатов принадлежит избирателям соответствующего избирательного округа, избирательным объединениям, избирательным блокам и в порядке самовыдвижения»¹⁷. Хотя в свете принятого Федерального закона о партиях, положения статьи 26 областного Закона «О выборах депутатов Саратовской областной Думы», не делающие никаких различий между политическими партиями и иными политическими объединениями, устарели, широкие возможности непартийного выдвижения от групп избирателей и в порядке самовыдвижения остались. Это важно иметь в виду, учитывая мажоритарный характер избирательной системы Саратовской области.

Аналогично устаревшим можно признать пункт 1 статьи 26 Закона Саратовской области «О выборах губернатора Саратовской области», где не делается различий между политическими партиями и иными общественными объединениями. В этом же законе отсутствует монополия партий на выдвижение кандидатов в губернаторы, этим могут заниматься группы избирателей, и даже предусмотрен порядок самовыдвижения (ст. б)¹⁸.

Закон Саратовской области «О выборах в органы местного самоуправления Саратов-

ской области»¹⁹ также дает богатый материал для анализа. С одной стороны. Федеральный закон «О политических партиях» закрепил их монополию на участие в выборах в качестве общественных объединений. С другой стороны, в нем четко сказано о такого рода монополиях только применительно к выборам в органы государственной власти, а согласно статье 12 Конституции Российской Федерации «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»²⁰. То есть логично предположить, что выдвижением кандидатов на выборах, например, в Саратовскую городскую думу могут заниматься не только партии, но и иные организации, в уставе которых закреплено положение об «участии в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участия в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления области посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участия в организации и деятельности указанных органов»²¹.

Характерной особенностью регионального законодательства до недавнего времени являлось включение в избирательный процесс разнообразных общественных объединений. Это могло привести (и во многих случаях) приводило к политизации самих этих ассоциаций, призванных выполнять в обществе совершенно иные задачи, к чрезмерной политизации всего местного сообщества, с одной стороны, и к выхолащиванию сути политики как важнейшей сферы общественной жизни, низведению ее до уровня популизма и политиканства - с другой.

В регулировании политических партий как субъектов избирательного процесса следует отметить два момента. Первый - установление минимальной численности партии: не менее 10 тысяч членов в целом по России и не менее 100 человек в региональной организации согласно Федеральному закону «О политических партиях» (ст. 2). Второй - установление минимального срока между регистрацией политической партии и выборами. Хотя всеми избирательными законами закреплена норма, согласно которой в выборах могут принимать участие партии, зарегистрированные не менее чем за один год до выборов, но в соответствии со статьей 47 Федерального закона «О политических партиях» созданные ранее политические организации обязаны перерегистрироваться в течение двух лет со дня вступления данного закона в силу, то есть до июля 2003 года.

Помимо допуска политических партий к участию в выборах и статуса партии, можно выделить следующие важные объекты правовой регламентации: процедура выдвижения партиями своих кандидатов на выборах и составление списков кандидатов; участие партий в формировании, деятельности органов избирательной администрации и контроле за ней: деятельность партий в ходе избирательной кампании (в особенности использование средств массовой информации); финансирование избирательных кампаний политических партий.

Для реализации политическими партиями права выдвижения своих кандидатов в многомандатных округах наиболее важна регламентация составления списков кандидатов. По общему правилу избирательное законодательство закрепляет в качестве основного принципа право политических партий определять состав списка и порядок размещения в нем кандидатов.

Важны положения о структуре партийного списка. Примером может служить Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

Российской Федерации»: согласно части 4 статьи 37 избирательные объединения (блоки) разбивают федеральный список кандидатов полностью или частично на региональные группы. При этом в части списка, включающей кандидатов, не входящих в региональные группы (по субъектам или группе субъектов Федерации), может быть не более 12 кандидатов. Внесение этого положения еще в закон 1995 года было продиктовано опытом первых выборов 1993 года - низким представительством регионов в Государственной Думе. Возникает вопрос, обязательна ли такая структура федерального списка, или избирательное объединение вправе ее не придерживаться. В Разъяснении о порядке образования избирательных блоков, их регистрации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и выдвижения кандидатов в депутаты избирательным блоком, утвержденном Постановлением ЦИК России от 28 июля 1995 года, положение указанной статьи толковалось как обязательное²². Однако некоторые исследователи находят здесь ряд шероховатостей. Так, уже упоминавшийся Ю. Юдин пишет: «Если обратиться к формулировкам ряда других статей закона (ч. 7 ст. 39, ч. 5 ст. 62 и др.), то такое толкование не выглядит убедительным, ибо во всех этих случаях говорится: «если список разбит на региональные группы кандидатов». Это подтверждается и другим положением части 4 статьи 37 - о числе кандидатов, не входящих в региональные группы. Поскольку закон не устанавливает минимального числа кандидатов федерального списка (максимальное не должно превышать 270 кандидатов), избирательное объединение может ограничиться выдвижением 12 кандидатов, которые не подлежат разбивке на региональные группы. Следовательно, разбивка федерального списка на региональные группы обязательна только в том случае, если избирательное объединение выдвигает в нем более 12 кандидатов»²³. Несомненно, в будущем такая неопределенность законодательства должна быть устранена, ибо разбивка на региональные группы имеет немаловажное практическое значение для развития в стране партийной системы, способствуя формированию общероссийских политических партий, заставляя партии расширять свою деятельность и социальную базу, выводить их «за пределы Садового кольца столицы».

Согласно Заявлению Межпарламентского союза (1994 г.) один из критериев свободных и справедливых выборов - «установление нейтрального, беспристрастного и сбалансированного механизма организации и проведения выборов»²⁴. Законодательство большинства государств предусматривает различные формы участия политических партий в формировании такого механизма, его деятельности и контроле за ней. К ним можно отнести: участие в формировании и деятельности основного института этого механизма - избирательных комиссий, институты доверенных лиц и уполномоченных наблюдателей от партий.

Это положение нашло свое продолжение в законодательстве Саратовской области. Закон «Об избирательной комиссии Саратовской области» вопрос о формировании этой комиссии решает согласно указанным выше принципиальным положениям. Однако конкретные законы о выборах в нашей области не ставят партии в этом смысле в привилегированное положение. Говорится, что избирательные комиссии формируются по предложению, в том числе и партий, но не более того (ст. 15 Закона «О выборах депутатов Саратовской областной думы», ст. 18 Закона «О выборах губернатора Саратовской области», ст. 11 Закона «О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области»).

Современное избирательное законодательство подробно регламентирует деятельность политических партий, связанную с предвыборной агитацией (проведение избирательных собраний, митингов, использование средств массовой информации, другие формы ведения агитации).

Вышесказанное позволяет сделать вывод, что отечественное избирательное законодательство, в том числе и региональное, не выделяло политические партии из общей массы общественных политических объединений. Это, на наш взгляд, не совсем оправданно, так как именно политические партии являются специальными инструментами, созданными для общения правового государства и гражданского общества в условиях представительной демократии. Ситуация стала меняться к лучшему лишь с принятием летом 2001 года Федерального закона «О политических партиях», который закрепил особое положение партий в российской политической системе.

Региональная избирательная формула и «эффективное число политических партий». Политические партии не могут быть оторваны от других элементов политической системы, не зависят от них. Партийный вклад в общую эмерджентность системы определяется теми условиями, в которых партии существуют. Прежде всего стоит отметить влияние избирательной системы на положение партий и сопряженный с этим фактор - характер избирательных кампаний (в контексте соотношения партийных и независимых кандидатов).

Мерой партийного развития на региональном уровне является процентная доля избранных в соответствующее законодательное собрание партийных выдвиженцев, то есть доля партийных депутатов (ПД) от общего числа депутатов. В качестве дополнительной меры используется процентная доля партийных кандидатов (ПК) от общего числа кандидатов, выдвинутых в данное собрание. Сегодня в российских регионах среднее значение ПД - 20,0, а ПК - 21,9²⁵. Уровень партийного представительства в российской региональной политике не очень высок, но и не настолько мал, чтобы им пренебрегать.

Если говорить об участии партий в выборах в муниципалитеты, то оно в лучшем случае сводится к формальному и крайне незначительному выдвижению своих претендентов на власть: в 50 регионах страны ими было выдвинуто лишь 5 % кандидатов²⁶. Среди 216 кандидатов в Саратовскую городскую думу первого созыва всего 39 были официально выдвинуты от партий (18 %) ²⁷. Во второй городской думе всего 3 депутата (ок. 10 %) представляют интересы партий²⁸.

Из приведенных данных видно, что уровень заинтересованности кандидата в поддержке политическими партиями зависит от его политических ресурсов. «С институциональной точки зрения кандидат, обладающий значительным объемом политических ресурсов, прибегает к поддержке политических партий лишь в том случае, если это сулит ему укрепление его электоральных позиций»²⁹. Соответственно, отказ от партийного «лейбла» будет означать, что кандидат либо абсолютно уверен в собственных электоральных шансах, либо идеологически близкая ему партия не настолько сильна, чтобы оказать ему поддержку. Поэтому стремление сильных кандидатов дистанцироваться от политических партий теоретически оправданно. К тому же президентский институциональный строй, преобладающий в российских регионах, неразрывно связан с мажоритарным характером электоральной политики, что также способствует развитию слабопартийных региональных политических систем. Как справедливо отмечает Р. Мозер, «не

имея возможности заставить элиту искать поддержки политических партий... система большинства не препятствует распространению персоналистских, антипартийных настроений, влияющих на электоральную политику»³⁰. Рассмотрим подробнее, как региональные избирательные системы выступают в качестве независимой переменной для политических партий.

Избирательная система - это формально-правовой фактор, стимулирующий выдвижение «партийных» или «независимых» кандидатов. «В подавляющем большинстве регионов выборы в законодательные собрания проходят по той же избирательной системе, что и губернаторские, - мажоритарной»³¹. От себя добавим, что единственным отличием является то, что при выборах в законодательные собрания применяется чаще всего принцип плюральности, то есть относительного, а не абсолютного большинства. При такой системе для успеха кандидата от какой-либо партии необходимо, чтобы она пользовалась симпатией большинства избирателей. К тому же никаких формальных преимуществ в ходе избирательной кампании партийная принадлежность не дает. Повсеместное распространение мажоритарной системы уничтожает стимулы к выдвижению от политических партий. Эта ситуация устраивает депутатов еще и потому, что они «не несут никаких обязательств перед политическими организациями, при голосовании могут занимать любую позицию по своему усмотрению и публично заявлять о том, что единственный интерес, который они защищают, - это интерес жителей их округа»³².

В своей работе мы будем придерживаться традиционного подхода к влиянию избирательных систем на политические партии, сформулированного в основном М. Дюверже, который отмечает, что «пропорциональное представительство поощряет систему разнообразных, ригидных, независимых и стабильных партий; система большинства с двумя турами голосования поощряет систему разнообразных, подвижных, зависимых и относительно стабильных партий; система простого большинства с одним туром голосования поощряет двухпартийную систему с чередованием у власти основных независимых партий. Партия, систематически занимающая третье место в округах, не получает адекватного представительства в парламенте (механический эффект). Такое положение вещей оказывает психологическое воздействие на избирателей (психологический эффект), которые, понимая, что теряют голоса, отдавая их на выборах за третью партию, перестают за нее голосовать. В результате число партий уменьшается»³³.

Определить количество значимых партий в системе можно также и математическими методами. Для этого существует индекс «эффективного числа политических партий» М. Лааксо и Р. Таагапера, определяемого по формуле:

$$Np = 1 / \sum (p_i)^2, где$$

p - доля голосов (мест) партии на выборах³⁴.

Теперь рассмотрим, как эти теоретические предположения могут соотноситься с российской политической практикой в ее региональной перспективе.

Согласно представлениям М. Дюверже в современных российских региональных legislatures должны преобладать две какие-либо партии, так как в большинстве регионов действует однотуровая мажоритарная избирательная система. В действительности оказалось, что эта система в российских условиях вообще не стимулирует развитие партий. Ее результатом стали весьма аморфные законодательные собрания, лишь частично за-

тронутые фракционным делением. В. Чиркин предлагает установить между этими явлениями обратную зависимость: «Мажоритарная система относительного большинства эффективна при двухпартийной системе»³⁵, То есть В.Чиркин предполагает, что двухпартийная система в России (в том числе и в регионах) может сложиться сама по себе, а уже потом для ее закрепления может использоваться однотуровая мажоритарная система. Такая перспектива выглядит более чем неопределенно.

На наш взгляд, теоретический посыл М. Дюверже все-таки верен, хотя и несколько видоизменился при соприкосновении с российской политической практикой. Как нам кажется, в российских региональных парламентах действительно сложилась (или начала складываться) двухпартийная система, если под партиями понимать не формальные организации, зарегистрированные органами юстиции, а неформальные элитные группировки (какие, по М. Веберу, существовали на заре партогенеза). Это особенно наглядно видно на примере представительных собраний региональных столиц, где часто действуют две «партии» - губернатора и мэра. Собственно партии входят составными частями в эти «мегапартии», обеспечивая их идеологическим ресурсом (если в этом есть необходимость) и мобилизуя электорат в периоды избирательных кампаний. Партии играют здесь подчиненную, обслуживающую роль, так как они не институционализировались в региональной политической системе. Получается некий замкнутый круг: партии играют подчиненную роль, потому что не институционализированы, а не институционализированы они потому, что этого им не позволяют элитные группировки и формально-правовые рамки.

Эволюционного пути выхода из этой ситуации, по всей видимости, не существует. Вряд ли можно надеяться, что все само собой уладится и кандидаты на выборах будут стремиться заручиться партийной поддержкой. Вероятно, выход может быть найден на пути внедрения элементов пропорциональности в местные избирательные системы, тем более что в современной России есть, что анализировать в этой связи.

Пропорциональные избирательные системы теоретически способствуют развитию многопартийности. При таких системах участниками политической конкуренции оказываются именно партии, а не отдельные кандидаты. Пропорциональная система обеспечивает представительство разных партий, социальных слоев в условиях фрагментированного, но при этом социально-структурированного общества. Назвать структурированным социум российских регионов сегодня можно лишь с большой натяжкой. Отчасти поэтому в чистом виде пропорциональной системы в российских регионах не существует. В ее введении не заинтересованы ни депутаты, избранные по старым правилам, ни губернаторы. «Поэкспериментировать с пропорциональной системой собирались в Омской области, но намерение так и осталось на бумаге: формально - из-за нехватки средств (хотя, как известно, выборы по партийным спискам обходятся дешевле), на деле же потому, что местные аналитики пришли к выводу: от изменения системы представительство оппозиционных губернатору коммунистов может увеличиться примерно в полтора раза»³⁶.

По-видимому, пропорциональная система выборов эффективна или в отстающих в своем развитии обществах, где партийное размежевание вызывается религиозными, национальными или территориальными причинами, или в продвинутых демократических обществах, где политическое размежевание осознается как размежевание экономи-

ческих интересов. «В обществах промежуточного типа, в которых выбор избирателя еще не определяется его экономическим положением, но уже не зависит от включенности в те или иные национальные, территориальные и религиозные структуры, использование пропорциональной системы может быть неэффективным»³⁷. Отсутствие заинтересованности во введении пропорциональных систем и объективных условий для этого лишает нас эмпирического материала для проверки теоретических гипотез.

В этой системе некоторые видят также негативные моменты: «В России нет ни двухпартийноеTM, ни подлинной многопартийности. Поэтому соединение двух разных избирательных систем в России приводит не столько к положительным результатам, сколько к удвоению недостатков»³⁸. Однако непонятно, как при таком подходе вообще может сложиться та или иная партийная система. Необходимо признать, что для развития многопартийности, в том числе и в регионах, смешанная система представляется оптимальной. С одной стороны, она стимулирует партийное участие, а с другой - не очень сильно ущемляет интересы региональных элит.

Таким образом, мы выяснили, что развитие партий в российских регионах действительно зависит от типа избирательной системы. Конфигурация партийной системы и уровень влиятельности партийных лидеров в значительной степени определяется региональными избирательными системами. Мажоритарные системы, действующие в большинстве регионов, снижают роль партий, не позволяя сформироваться ни многопартийности, ни подлинной двухпартийности, подменяя ее соревнованием элитных групп. Пропорциональные системы невозможны в силу субъективных обстоятельств, отсутствия заинтересованности в них местных нотаблей. Единственным относительно реальным способом усиления роли партий в региональных политических системах является введение в регионах смешанной избирательной системы.

Выводы. «Политическая партия» и «избирательная кампания» стали, пожалуй, одними из самых популярных тем исследований в отечественной политологии. Но, несмотря на обширную литературу, массу публикаций в научных периодических изданиях, мы все еще не можем сказать, что данная тематика исчерпана. Быстро меняющаяся политическая обстановка не позволяет научному сообществу отодвигать эти проблемы на второй план. Практика постоянно снабжает исследователей новыми данными. Одна часть из такого эмпирического материала является сиюминутным стечением ряда обстоятельств, другая - проявлением глубинных, пока еще до конца не изученных, долговременных тенденций. И эта вторая часть оказывает существенное влияние на уточнение уже имеющихся политологических теорий, их верификацию.

Но ни одна теоретическая разработка, естественно, не может обойтись без серьезного научного инструментария, ясно обозначенной методологии исследования. Мы в своей работе попытались проанализировать такой инструментарий и пришли к выводу, что наиболее продуктивным на сегодняшний день является сочетание системного, структурно-функционального анализа и широкого сравнительного исследования. Говоря об определении политической партии, следует отметить, что наиболее методологически оправданным применительно к региональным исследованиям является синтез юридической формулировки, данной в Законе «О политических партиях», и собственно политических трактовок. Такой подход позволяет выявить наиболее значимые моменты в жизни политических партий, проследить каналы их участия в избирательном процессе.

Естественно, любое серьезное научное исследование должно опираться на факты. В нашем случае это прежде всего юридические и статистические факты. Ясно, что принятый в 2001 году Федеральный закон «О политических партиях» не может решить всех задач политического развития. Его цель - ограничить количество партий, сделать этот сектор политики прозрачным и предсказуемым. С этой целью ужесточаются требования к численности партий, наличию региональных отделений, порядку регистрации и пр. Упорядочение партийной стихии - необходимая мера, и с этой точки зрения закон открывает новую страницу в истории российских партий. Вместе с тем его претворение в жизнь у многих наблюдателей вызывает опасение, не станут ли партии электоральными машинами, мобилирующие массы на выборы, вместо превращения в полноценные субъекты политики, как это задумано концепцией закона. Поэтому необходимо дальнейшее уточнение законодательства, внесение соответствующих изменений в избирательные законы, в том числе и региональные.

Выявление роли политических партий в региональном избирательном процессе является проблемой, актуальной как в теоретическом, так и в практическом плане. Можно говорить, что данная тематика является составной частью более обширной области исследования - региональных политических систем. Положение партии в региональной политической системе определяется несколькими основополагающими факторами. Один из них - избирательная система, применяемая в субъекте Федерации.

Пока можно определенно говорить об одной установленной корреляции: мажоритарные избирательные системы российских регионов препятствуют партийной институализации. Положение усугубляется президентскими формами правления, установившимися в российских провинциях, когда главный субъект политики - губернатор, а о местном парламенте вспоминают зачастую только при принятии бюджета.

Сегодня ни власть, ни общество в полной мере не доверяют партиям. Положение усугубляется институциональным закреплением отстранения партий от исполнительной власти. Однако необходимо отметить, что партии - это организации, специально приспособленные для политической деятельности в условиях представительной демократии, и представительная демократия, пока она существует, без партий невозможна или чрезвычайно ущербна.

Если говорить о конкретных предложениях и рекомендациях по повышению уровня партийной активности, значимости и, что особенно важно, ответственности в региональном избирательном процессе, то можно отметить следующие:

- приведение избирательного законодательства в соответствие с Федеральным законом «О политических партиях»;
- исключение из числа субъектов регионального избирательного процесса разнообразных общественных организаций, по своему статусу не являющихся политическими;
- дальнейшее закрепление в политической жизни практики активного участия партийных представителей в работе избирательных комиссий;
- предоставление различных преференций партийным выдвиженцам (например, в виде упрощения процедуры регистрации) перед независимыми кандидатами;
- переход в будущем от мажоритарных систем к смешанным и от них - к пропорциональным избирательным системам.

Колпаков Николай Владимирович,
студент 3-го курса Московской государственной юридической академии (вечернее отделение)

**Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации
в системе публичной власти**

**1. Организационно-правовые основы статуса Центральной
избирательной комиссии Российской Федерации (ЦИК России)**

1.1. Исторические предпосылки становления и развития ЦИК России¹.

Избирательные комиссии (комиссии по делам о выборах) впервые в отечественной истории появились в 1905 году. Они формировались на губернском и уездном уровнях. Ограниченная (дуалистическая) монархия, установившаяся после 1905 года, просуществовала немногим более десяти лет и в 1917 году пала. Власть перешла к Временному правительству, которое, стремясь к скорейшему выходу из кризиса, готовило выборы в Учредительное собрание. Производство выборов возлагалось на Всероссийскую, окружные, столичные, уездные и городские по делам о выборах в Учредительное собрание комиссии. Всероссийская по делам о выборах в Учредительное собрание комиссия при Временном правительстве была первым общероссийским избирательным органом - прообразом современной ЦИК России, ее значение было обусловлено проведением прямых выборов по пропорциональной системе. Однако созданное уже после победы Октябрьской революции Учредительное собрание было распущено, дореволюционные институты власти вскоре были расформированы. В 1925 году для проведения выборов в Советы были сформированы ЦИК РСФСР, областные и районные избирательные комиссии, несколько лет действовала ЦИК СССР. В конце 1930-х годов избирательная система в основном сложилась. ЦИК по выборам в Верховный Совет РСФСР, окружные и участковые избирательные комиссии формировались Советами на период выборов и были им подотчетны. Такая избирательная система просуществовала практически без изменений до 1988 года.

Конституционные реформы, начатые в конце 1980-х годов, затронули в первую очередь избирательную систему. Сформирована двухступенчатая система представительных органов (Съезд народных депутатов - Верховный Совет), а порядок выдвижения кандидатов изменен таким образом, что выборы депутатов (начиная с 1989 года) стали альтернативными. В 1988 году была сформирована ЦИК по выборам народных депутатов СССР, а в 1989 году - ЦИК по выборам народных депутатов РСФСР с пятилетним сроком полномочий. Впоследствии на нее были возложены полномочия по проведению

референдумов СССР и РСФСР в 1991 году, выборов Президента РСФСР в 1991 году, референдума Российской Федерации в 1993 году. Режим деятельности ЦИК приближался к постоянному, а ее значение увеличивалось при переходе к альтернативным выборам, а позднее - в связи с проведением референдумов, выборов Президента Российской Федерации и парламентских выборов по смешанной системе.

В сентябре 1993 года Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин, стремясь преодолеть затяжной конституционный кризис и форсировать конституционную реформу, распускает Съезд народных депутатов и Верховный Совет Российской Федерации и назначает на 12 декабря выборы в Государственную Думу. Вскоре Президент формирует Центральную избирательную комиссию по выборам в Государственную Думу, а впоследствии возлагает на нее полномочия по проведению выборов в Совет Федерации и всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации. 12 декабря 1993 года состоялись выборы в Федеральное Собрание и принята Конституция Российской Федерации². В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации»³ Комиссия стала работать на постоянной основе, еще некоторое время и в прежнем составе.

В 1994 году принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»⁴, закрепивший постоянный статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Федерации и установивший порядок их формирования, близкий к современному, а в начале 1995 года сформирован второй состав ЦИК России. С принятием в 1997 году Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁵ статус ЦИК России принципиально не изменился, равно как и после принятия в 2002 году его новой редакции⁶ (далее - Федеральный закон об основных гарантиях⁷). С середины 1990-х годов ЦИК России активно включается в организационную работу (создается ГАС «Выборы»), разрабатывает серию законов о выборах, проводит парламентские и президентские выборы, включает в сферу своего контроля региональные и местные выборы и референдумы, принимает на себя обязанности по рассмотрению жалоб и защите избирательных прав граждан. Повышение значения ЦИК России связано с повышением роли выборов в жизни государства и общества, усилением демократических начал в избирательном праве.

1.2. Законодательные основы статуса ЦИК России. Правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в узком смысле представляет собой юридически закрепленную систему ее прав и обязанностей, в широком смысле - место в системе публичной власти.

Избирательные комиссии - это коллегиальные органы, формируемые в соответствии с избирательным законодательством, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение выборов и референдумов. Основные законодательные характеристики статуса ЦИК России, установленные Федеральным законом об основных гарантиях, следующие: это - независимый коллегиальный федеральный государственный орган, организующий подготовку и проведение федеральных выборов и референдумов, действующий на постоянной основе и являющийся юридическим лицом (ст. 21, п. 1,2, 8; ст. 20, п. 12).

Комиссия обладает всеми признаками, которыми теория государства и права характеризует государственный орган: она образована и действует в установленном законом

порядке, выполняет государственные функции (реализация народовластия, защита прав граждан), наделена компетенцией и властными полномочиями, занимает место в системе органов государства (хотя и несколько неопределенное), финансируется государством.

ЦИК России является коллегиальным органом в составе 15 членов с правом решающего голоса. Комиссия принимает решения по основным вопросам своей компетенции на заседаниях большинством голосов установленной численности членов либо присутствующих членов (в зависимости от характера вопроса), они, как правило, оформляются правовыми актами (постановлениями). Основные полномочия Комиссии не могут быть никому делегированы.

ЦИК России в пределах своей компетенции независима от органов государственной власти (Президента, законодательных и исполнительных органов, судов, других государственных органов) и органов местного самоуправления, но при этом обязана соблюдать Конституцию Российской Федерации, исполнять федеральные законы, выполнять судебные решения. Комиссия не связана решениями политических партий и иных общественных объединений, обладает организационной и функциональной самостоятельностью, подчиняется только федеральному закону, не подотчетна другим органам (за исключением финансовой отчетности), не несет перед ними политической ответственности.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации действует на постоянной основе, работает как в период федеральных избирательных кампаний (а также кампании референдума), так и в период между выборами. Комиссия является юридическим лицом - федеральным государственным учреждением, некоммерческой организацией. Официальное сокращенное наименование - ЦИК России⁸.

Действующая Конституция Российской Федерации не содержит раздела о выборах и референдумах, поэтому не приходится говорить о конституционно-правовом статусе ЦИК России. Отсутствие соответствующих положений в Конституции многие исследователи оценивают как конституционно-правовой пробел и указывают на необходимость внесения соответствующих дополнений в Конституцию⁹. Однако отмечаются и положительные стороны: отсутствие детальной конституционной регламентации институтов непосредственной демократии побудило законодателя развивать избирательное и референдумное законодательство¹⁰.

1.3. Формирование и структура ЦИК России. Органы и учреждения при ЦИК России. ЦИК России состоит из 15 членов с правом решающего голоса и формируется на паритетной основе Президентом, Советом Федерации и Государственной Думой. Члены Комиссии назначаются Советом Федерации по предложению региональных органов власти, Государственной Думой - по предложению фракций, объединений в Думе и депутатов. Устанавливая порядок формирования ЦИК России, законодатель стремился обеспечить политическую неоднородность Комиссии в целях достижения максимально возможной ее независимости и беспристрастности.

Комиссия формируется посоставно на четырехлетний срок, хотя она не привязана к конкретному созыву Государственной Думы. Действующий (третий) состав Комиссии сформирован в феврале-марте 1999 года. Если срок полномочий ЦИК России истекает в период федеральной избирательной кампании либо кампании референдума, он автома-

тически продлевается до ее завершения, поскольку формирование Комиссии в период избирательной кампании породило бы многочисленные проблемы. Теоретически возможен и переход Комиссии на ротационный порядок формирования, характерный для большинства коллегиальных органов, что увеличило бы преемственность в деятельности Комиссии, однако несколько усложнило бы обеспечение представительства в ней различных политических сил.

ЦИК России может быть расформирована в исключительных случаях (срыв выборов или референдума, неисполнение судебного решения) Верховным Судом Российской Федерации по заявлению группы членов Совета Федерации либо депутатов Государственной Думы численностью не менее одной трети от состава палаты. Расформирование Комиссии - мера юридической, публично-правовой ответственности этого органа.

Член ЦИК России с правом решающего голоса - федеральное должностное лицо категории «А». Законом установлены квалификационные требования к члену Комиссии (высшее юридическое образование либо ученая степень в области права), а также должностные и некоторые другие необходимые ограничения - членами ЦИК России не могут быть депутаты, выборные должностные лица, судьи, прокуроры, кандидаты и некоторые иные лица (ст. 29, п. 1). Член Комиссии не связан императивным мандатом и не подотчетен ни назначившему его органу, ни выдвинувшему его объединению.

Член ЦИК России не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности в судебном порядке без согласия Генерального прокурора Российской Федерации. Для освобождения члена Комиссии от должности (от обязанностей) необходимо наличие соответствующих оснований (ст. 29). Привлечь к юридической ответственности члена Комиссии возможно только по судебному решению - если суд назначит административное наказание за нарушение законодательства о выборах и референдумах либо признает его по обращению Комиссии систематически не выполняющим свои обязанности, его полномочия прекращаются автоматически. Условно говоря, несменяемость и неприкосновенность - гарантии независимости и защиты от политического давления члена Комиссии.

ЦИК России избирает из своего состава Председателя, Заместителя Председателя и Секретаря, полномочия которых определены Регламентом Комиссии.

Статус членов Комиссии с правом совещательного голоса (по международной терминологии - долгосрочных наблюдателей) значительно отличается от статуса членов Комиссии с правом решающего голоса. Они назначаются и отзываются политическими партиями, зарегистрированными кандидатами, инициативными группами, обладают императивным мандатом и представляют их интересы.

Аппарат Комиссии осуществляет организационное, информационно-аналитическое, финансовое, документационное, издательское, материально-техническое, социально-бытовое и иное обеспечение деятельности Комиссии. Вообще, аппарат - рабочий орган единоличного или коллегиального государственного органа (как правило, наделенного властными полномочиями), обеспечивающий его деятельность и укомплектованный государственными служащими.

Контрольно-ревизионная служба - постоянно действующий орган финансового контроля при Комиссии, осуществляющая контроль за расходованием бюджетных средств избирательными комиссиями и за соблюдением законодательства при финансировании

избирательных кампаний кандидатов и возглавляемая заместителем Председателя Комиссии.

При Комиссии действуют совещательные и консультативные органы, не имеющие самостоятельного правового статуса: советы, комиссии, рабочие группы, состоящие из членов Комиссии, работников Аппарата, ученых, специалистов государственных и иных органов и учреждений. Научно-методический совет осуществляет научно-методическое обеспечение деятельности Комиссии, разрабатывает концепцию развития избирательной системы, программы научных исследований, меры по совершенствованию правовых механизмов, разрабатывает и оценивает законопроекты. Рабочие группы создаются для выполнения конкретных задач - проверки представляемых документов, рассмотрения обращений, контроля за соблюдением правил предвыборной агитации, контроля за работой ГАС «Выборы», разработки законопроектов.

При Комиссии действуют следующие государственные учреждения - Федеральный центр информатизации и Российский центр обучения избирательным технологиям. Официальный печатный орган и публикатор правовых актов Комиссии - журнал «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

2. Компетенция и деятельность ЦИК России

2.1. Полномочия и функции ЦИК России. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации создана и предназначена для проведения выборов в федеральные органы государственной власти, предусмотренные Конституцией и избираемые гражданами, то есть федеральных выборов. В настоящее время такими органами являются Президент Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации¹¹. Ввиду организационного сходства избирательного и референдумного процесса на ЦИК России возложены также полномочия по организации референдума Российской Федерации. Однако сфера компетенции ЦИК России не ограничена организацией федеральных выборов и референдумов. Ее контрольные полномочия распространяются на все выборы, проводимые в России. На ЦИК России возложены также некоторые полномочия по развитию избирательной системы.

Общие полномочия Комиссии по организации выборов определены в статье 21 Федерального закона об основных гарантиях, а конкретизируются федеральными законами «О выборах Президента Российской Федерации»¹² (ст. 17) и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹³ (ст. 22), в соответствии с которыми были проведены выборы в Государственную Думу в 1999 году и досрочные выборы Президента Российской Федерации в 2000 году. Новые выборы, скорее всего, будут проводиться по новым законам, однако, по-видимому, полномочия ЦИК России существенно не изменятся. Полномочия Комиссии по выборам Президента и по выборам в Государственную Думу и практика их реализации во многом сходны, хотя есть некоторые отличия, которые определяются особенностями избирательной системы. Эти полномочия можно условно разбить на восемь групп: 1) по руководству нижестоящими комиссиями; 2) по контролю за соблюдением избирательных прав граждан и избирательного законодательства; 3) по регистрации избирательных блоков, инициативных групп, кандидатов, списков кандидатов, уполномоченных представителей, доверенных лиц; 4) по информированию избирателей и по обеспечению условий предвыборной агитации; 5) по вопросам избирательной документации (включая утверждение форм из-

бирательных документов); 6) по распределению бюджетных средств и финансовому контролю; 7) по определению результатов федеральных выборов; 8) по назначению повторного голосования, повторных выборов, дополнительных выборов (а также по назначению выборов, если они не будут назначены уполномоченным органом).

Гипотетически возможно создание и иных выборных органов федерального и даже межгосударственного уровня, организацию выборов которых также будет осуществлять Комиссия. Конституция не раскрывает механизм формирования Конституционного Собрания, а федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании отсутствует, однако возможно, что Конституционное Собрание либо часть его состава будет избираться гражданами. Согласно Договору о создании Союзного государства¹⁴ одна из палат Союзного государства - Палата Представителей - должна избираться гражданами России и Белоруссии. В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится законопроект о выборах депутатов этого органа, однако рассмотрение законопроекта фактически приостановлено.

ЦИК России является комиссией, организующей референдум Российской Федерации, при проведении которого она действует в качестве Центральной комиссии референдума и возглавляет четырехуровневую систему комиссий референдума. Еще до назначения референдума ЦИК России обладает полномочиями по проверке собранных инициативной группой подписей и других поступивших документов. Основные полномочия Центральной комиссии референдума установлены Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации»¹⁵ (ст. 16): она издает нормативные акты, руководит деятельностью комиссий референдума, осуществляет контроль, рассматривает жалобы, распределяет бюджетные средства, устанавливает порядок подведения итогов голосования, определяет и обнародует результаты референдума, решает другие организационные, информационные, технические и иные вопросы, связанные с проведением референдума. При этом следует отметить, что в соответствии с этим законом референдумы не проводились и практика его полномасштабного применения отсутствует, поэтому опыт проведенных в 1991 и 1993 годах референдумов и всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации, следует оценивать с учетом изменений в законодательстве.

ЦИК России контролирует соблюдение избирательных прав граждан и их права на участие в референдуме, рассматривает в административном порядке жалобы граждан, избирательных объединений и блоков, инициативных групп на решения, действия (бездействия) избирательных комиссий¹⁶.

На ЦИК России возложены также некоторые полномочия по развитию избирательной системы Российской Федерации, не связанные с конкретными выборами и референдумами. Она обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правового обучения избирателей, профессиональной подготовкой организаторов выборов, а также изданием печатной продукции. Федеральные целевые программы, связанные с развитием ГАС «Выборы», обучением избирателей и организаторов выборов, в настоящее время превратились в постоянные направления ее деятельности. ЦИК России совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления организует государственную систему регистрации (учета) избирателей,

участников референдума. Комиссия осуществляет международное сотрудничество в области избирательных систем.

Исходя из полномочий ЦИК России можно определить следующие ее функции: 1) организация федеральных выборов; 2) организация референдума Российской Федерации; 3) контроль за соблюдением избирательных прав граждан и права на участие в референдуме; 4) содействие развитию избирательной системы России.

2.2. Правовые акты ЦИК России (за некоторым исключением) являются формой, в которой принимаются решения Комиссии по вопросам ее компетенции. Большинство актов Комиссии именуется постановлениями. Комиссия, как и другие федеральные государственные органы, принимает подзаконные акты. Акты ЦИК России имеют некоторое сходство с ведомственными актами, однако она не является органом исполнительной власти. Решения и акты, принимаемые ЦИК России в пределах ее компетенции, обязательны для других участников избирательного процесса (ст. 20, п. 13 Федерального закона об основных гарантиях), то есть фактически в пределах регулируемых ими правоотношений, связанных с выборами и референдумами, являются общеобязательными. Правовые акты Комиссии не могут быть отменены или приостановлены в административном порядке либо опротестованы прокурором, они могут быть отменены полностью или частично только в судебном порядке.

По характеру предписаний правовые акты Комиссии подразделяются на нормативные и ненормативные (правоприменительные). По сфере регулирования и характеру регулируемых правоотношений их можно подразделить на три группы: 1) акты, принимаемые в рамках избирательного процесса; 2) акты по вопросам подготовки и проведения референдума; 3) иные акты. Акты избирательного процесса можно классифицировать по стадиям избирательного процесса и регулируемым правоотношениям. Существуют и другие основания классификации актов Комиссии по наличию прямого указания (отсылки) в федеральном законе; по полномочиям Комиссии, лежащим в основе их принятия; по процедуре принятия и по другим основаниям¹⁷.

Избирательное законодательство уполномочивает ЦИК России издавать инструкции по вопросам его применения. На практике Комиссия, руководствуясь своими организационными и нормотворческими полномочиями, принимает также иные акты нормативного, интерпретационного и рекомендательного характера, такие, как постановление, разъяснение, положение, рекомендации, порядок. Инструкции и иные объемные акты утверждаются постановлениями в виде приложений («двойное утверждение»). Нормативные акты Комиссии имеют сходство с нормативными актами министерств и ведомств, однако в Министерстве юстиции Российской Федерации не регистрируются. Особого внимания заслуживают нормативные акты, издаваемые совместно (межведомственные акты) или по согласованию с федеральными министерствами и ведомствами, а также с Банком России. Нормативные акты Комиссии публикуются в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», что вполне согласуется со статьей 15 Конституции Российской Федерации. Комиссия также разъясняет отдельные нормы федерального избирательного законодательства, и законность такой практики подтверждена в судебном порядке¹⁸. Разъяснения, как и инструкции, могут сочетать нормативный и интерпретационный правовой материал. По мнению С. С. Алексеева, «толкование - необходимый, обязательный элемент при реализации права, необязатель-

но связанный с недостатками или неясностями закона»¹⁹. При таком подходе толкование имеет место всякий раз при применении права. Акты Комиссии могут содержать нормативное, ведомственное толкование, которое, равно как и судебное толкование (в том числе и приводимое в разъяснениях по вопросам судебной практики), не должно отклоняться от положений закона и само по себе не создает правовых норм.

По сложившейся практике нормативные акты, касающиеся избирательного процесса принимаются ЦИК России после назначения выборов и распространяются только на соответствующую избирательную кампанию. Избирательное законодательство динамично развивается (каждые выборы проводятся по новым законам), и соответственно должен обновляться нормативно-правовой материал Комиссии. Нормативные акты, принимаемые в рамках избирательного процесса, могут относиться к различным стадиям и аспектам избирательного процесса и принимать различные формы.

Некоторые нормативные акты Комиссии (Регламент ЦИК России, Инструкция по делопроизводству, календарные планы деятельности) обязательны для самой Комиссии, ее аппарата и учреждений. «Нормативные акты внутреннего действия» не содержат обязательных для других лиц предписаний, хотя косвенно могут затрагивать их права и интересы. Такие акты принимаются Комиссией, как и другими органами, без особого указания на то в законе. Регламент следует определить как нормативный правовой акт коллегиального органа, устанавливающий порядок его деятельности. Регламент ЦИК России определяет порядок и правила работы Комиссии по реализации установленных федеральным законодательством функций и полномочий.

Среди правоприменительных актов Комиссии наибольшее значение имеют акты, выражающие волеизъявление избирательного корпуса, - постановления об определении результатов выборов²⁰ и референдумов, принимаемые в соответствии с протоколами о результатах выборов, референдумов. Протоколы и сводные таблицы являются правовыми актами информационного характера, они основываются на протоколах нижестоящих комиссий и, в свою очередь, являются информационно-правовой основой постановлений об определении результатов выборов. Эти акты интерпретируют через призму избирательного законодательства, оформляют и легитимируют волеизъявление избирательного корпуса, поэтому они являются правовым выражением особой, избирательной власти. Они официально публикуются и являются общеобязательными в отношении избрания на должность, распределения мандатов, определения результатов референдума. Судебная отмена таких актов может повлечь признание результатов выборов или референдума недействительными, если невозможно установить волеизъявление (либо действительную волю) избирателей.

ЦИК России в пределах своей компетенции принимает постановления, определяющие статус участников избирательного процесса (индивидуальные акты). Правоприменительные постановления могут также приниматься по вопросам проведения мероприятий, финансирования, по другим текущим вопросам. Некоторые постановления и их отдельные положения носят рекомендательный и оценочный характер, имеют место акты-обращения, отдельные акты имеют внутриведомственный характер. Комиссия; принимает решения по жалобам на решения, действия, бездействия нижестоящих комиссий, она также вправе давать заключения о соответствии законов субъектов Российской Федерации федеральному избирательному законодательству. Такие акты сходны с судеб-

ными решениями.

Некоторые решения ЦИК России правоприменительного, а иногда и нормативного характера постановлениями не оформляются, а публикуются в форме выписок из протоколов заседаний Комиссии либо приложений к ним. Вряд ли такая практика является обоснованной и целесообразной.

2.3. Проблемы взаимодействия. При всем многообразии форм взаимодействия между избирательными комиссиями, государственными органами, органами местного самоуправления и других участников избирательных правоотношений можно определить следующие основные формы взаимодействия в системе публичной власти: 1) правовое регулирование деятельности; 2) обязательные и рекомендательные указания, принятие обязательных решений; 3) сотрудничество, совместная деятельность, обеспечение деятельности; 4) формирование, участие в формировании, назначение должностных лиц; 5) представительство, участие должностных лиц одних органов в работе других; 6) расформирование, привлечение к политической и юридической ответственности; 7) прямые обращения и информирование; 8) косвенное воздействие через другие органы.

Примеры одностороннего взаимодействия - формирование ЦИК России Президентом и палатами Федерального Собрания, организация выборов Президента и депутатов Государственной Думы Комиссией. Однако наибольший интерес представляет многостороннее взаимодействие.

Так, ЦИК России, не обладая правом законодательной инициативы, активно участвует в законотворческом процессе при поддержке Президента Российской Федерации, более того, практически все федеральные избирательные законы были разработаны Комиссией и приняты при ее участии. На практике это происходит примерно следующим образом: Президент поручает рабочей группе под руководством Председателя ЦИК России разработать законопроект, Аппарат Комиссии его разрабатывает, рабочая группа вносит его на рассмотрение Президенту. Президент вносит законопроект в Государственную Думу и назначает представителями при его рассмотрении Председателя или членов ЦИК России. В частности, таким образом были разработаны и приняты Федеральный закон об основных гарантиях 2002 года и Федеральный закон «О политических партиях» 2001 года. В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится еще несколько законопроектов избирательно-правового характера. Схема одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Государственной Думы разрабатывается ЦИК России и вносится в Государственную Думу, а далее рассматривается как обычный законопроект. Положительно оценивая опыт взаимодействия ЦИК России, Президента и палат Федерального Собрания, считаю, однако, необходимым наделить Комиссию правом законодательной инициативы по вопросам ее ведения²¹.

Органы исполнительной власти содействуют ЦИК России в организации проведения выборов по вопросам их компетенции: Минфин России направляет бюджетные средства, МВД, МНС, МИД России проверяют достоверность сведений, представляемых кандидатами, органы управления в области связи и информации содействуют в доставке избирательной документации и информационном обеспечении. Комиссия заслушивает сообщения, связанные с организацией выборов.

ЦИК России совместно с федеральными и региональными органами исполнительной власти, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, органами мест-

ного самоуправления организует государственную систему регистрации (учета) избирателей, участников референдума. Органы исполнительной власти содействуют Комиссии в таких направлениях деятельности по развитию избирательной системы, как повышение правовой культуры участников избирательного процесса, развитие ГАС «Выборы».

Суды общей юрисдикции рассматривают дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме (избирательные споры) в порядке гражданского судопроизводства в соответствии с ГПК РСФСР²². Жалобы на решения, действия, бездействие ЦИК России рассматриваются Верховным Судом Российской Федерации (кроме случаев, когда обжалуемое решение само принято по жалобе). В свою очередь, ЦИК России сама может обращаться в суд с заявлениями и жалобами: если нарушения касаются значительного числа граждан либо приобрели особое общественное значение в силу иных обстоятельств, она вправе обратиться за защитой избирательных прав граждан в Верховный Суд Российской Федерации. В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации²³, по-новому регулирующий процессуальные отношения, в том числе и по рассмотрению избирательных споров. Однако проект ГПК в первую очередь ориентирован на регламентацию искового производства, возникающего из частноправовых отношений, и не регулирует с той же подробностью публично-правовой процесс, слабо учитывает его специфику. Применение норм, регламентирующих исковое производство, еще больше запутывает ситуацию. Избирательные споры имеют публично-правовой характер, и о своей правовой природе ближе к административно-правовым, а не к гражданско-правовым. Однако конституционная норма об административном судопроизводстве практически не реализуется из-за отсутствия административно-процессуального законодательства. Представляется, что положения, регламентирующие административно-процессуальные отношения, в том числе и по рассмотрению избирательных споров, следует включить в проект Административного процессуального кодекса Российской Федерации (Федерального закона «Об административном судопроизводстве»), а после его принятия - исключить из ГПК. Развитие административного судопроизводства не обязательно связывать с созданием специализированных административных судов, оптимальным организационным решением может стать создание коллегий по административным делам в судах общей юрисдикции.

ЦИК России не наделена правом обращения в Конституционный Суд ни с самостоятельным запросом, ни по обращениям граждан, однако в целях защиты избирательных прав граждан ей следовало бы это право предоставить. Для этого не потребуется вносить дополнения в Конституцию Российской Федерации либо в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»²⁴ (см. ст. 96, ч. 1), достаточно внести дополнения в Федеральный закон об основных гарантиях, например, дополнив статью 75 пунктом 10¹ следующего содержания

«10¹. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законами, примененными или подлежащими применению в конкретном деле.»

Избирательное законодательство не устанавливает компетенцию прокуратуры по надзору за его соблюдением, вместе с тем действует общий надзор прокуратуры. Реше-

ния ЦИК России находятся вне сферы прямого прокурорского надзора. Однако если ЦИК России считает, что нарушения избирательного законодательства требуют принятия мер прокурорского реагирования (например, опротестования закона субъекта Российской Федерации или возбуждения уголовного дела), она обращается в органы прокуратуры. Видимо, полномочия прокуратуры по надзору за соблюдением избирательного законодательства нуждаются в уточнении.

3. ЦИК России в системе публичной власти 3.1. ЦИК России во главе системы избирательных комиссий. ЦИК России возглавляет систему избирательных комиссий в Российской Федерации при проведении федеральных выборов (а при проведении референдума Российской Федерации - систему комиссий референдума). Однако широкие нормотворческие, контрольные и кадровые полномочия ЦИК России и других комиссий, работающих на постоянной основе, дают основание утверждать о становлении единой системы избирательных комиссий в Российской Федерации во главе с ЦИК России. Система избирательных комиссий является сложной, многоуровневой и неоднородной, ее можно условно подразделить на две части. ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации (а в перспективе - территориальные избирательные комиссии и некоторые комиссии муниципальных образований) действуют на постоянной основе и представляют собой устойчивую, структурированную подсистему. Окружные и участковые избирательные комиссии формируются к конкретным выборам, при этом формирование окружных комиссий зависит от избирательной системы и схемы округов.

За время правовых и избирательных реформ система избирательных комиссий прошла эволюцию от временных избирательных органов при Советах до умеренно централизованной системы самостоятельных избирательных органов. Однако эта система не является абсолютно централизованной и иерархичной. В зависимости от уровня проводимых выборов существуют две степени централизации: более высокая при проведении федеральных выборов и референдума Российской Федерации и более низкая при проведении региональных и местных выборов и референдума, а также в период между выборами. В первом случае ЦИК России как вышестоящая комиссия руководит деятельностью всех нижестоящих избирательных комиссий, во втором - только контролирует соблюдение избирательных прав граждан и права на участие в референдуме.

ЦИК России участвует в формировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Она представляет по две кандидатуры для назначения в каждую комиссию, предлагает кандидатуры председателей. Умеренная централизация системы избирательных комиссий должна способствовать повышению их независимости и профессионализма. Вот только порядок согласования кандидатур, установленный законом, и особенно порядок назначения председателей комиссий представляется неоправданно пересложненным²⁵.

А. В. Иванченко считает систему избирательных комиссий государственно-общественной структурой, высшие уровни которой являются государственными органами, а остальные представляют собой общественные образования, решения которых по вопросам, связанным с проведением выборов, также обязательны²⁶. Однако общественные образования, как правило, формируются на добровольной основе, по усмотрению организаторов, без прямого вмешательства государственных и муниципальных органов и без императивного на то указания в законе. Порядок формирования избирательных

комиссий, их компетенция и властные полномочия не оставляют сомнений в их публично-властной природе независимо от того, работают ли они на постоянной основе. Избирательные комиссии, по всей видимости, представляют собой особый вид публично-властных органов, составляющих единую систему. При этом ЦИК России включена в систему федеральных государственных органов, региональные и территориальные избирательные комиссии - в систему региональных государственных органов, комиссии муниципальных образований - в систему органов местного самоуправления, а статус окружных и участковых комиссий вообще не определен.

3.2. ЦИК России в системе разделения властей. Концепция избирательной власти. Поскольку избирательные комиссии обладают публично-властным статусом (а ЦИК России - также государственным статусом) и значительными властными полномочиями, организационной и функциональной самостоятельностью, неизбежно встает вопрос о месте ЦИК России и других избирательных комиссий в системе разделения властей. Ни законодательство, ни теория однозначного ответа на этот вопрос не дают.

А. В. Иванченко, относя ЦИК России к числу государственных органов, считает, что она осуществляет организационные, а не властные функции²⁷. Однако властные полномочия как раз и заключаются в том, чтобы, осуществляя какие-либо функции, принимать общеобязательные решения. Властные полномочия Комиссии выражаются в том, что она оформляет, легитимирует решения избирательного корпуса, а также принимает обязательные решения в сфере избирательных правоотношений.

Применительно к ЦИК России встает терминологический вопрос о соотношении понятий «государственный орган» и «орган государственной власти». Некоторые исследователи отождествляют эти органы, другие считают органами государственной власти лишь государственные органы с конституционным статусом, ссылаясь иногда на статью 11 Конституции Российской Федерации. Однако такой подход страдает чрезмерным формализмом и функционально не обоснован, а норма части 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации является весьма спорной²⁸, во всяком случае, ее ограничительное толкование в качестве закрытого перечня не подтверждается другими конституционными нормами. Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин выделяют органы государственной власти и вспомогательные государственные органы, обеспечивающие деятельность первых²⁹. При таком подходе, который представляется предпочтительным, органами государственной власти следует считать государственные органы, обладающие властными полномочиями. Но в таком случае ЦИК России является органом государственной власти.

Вопрос о месте ЦИК России в системе разделения властей не имеет общепризнанного ответа, поскольку избирательные комиссии не укладываются в традиционную триаду ветвей власти. В России действуют и другие органы, не отнесенные ни к одной из трех основных ветвей власти - Центральный банк, Генеральная прокуратура. Счетная палата. Уполномоченный по правам человека. Более того, дискуссионным является вопрос о месте Президента Российской Федерации в системе разделения властей. А. А. Безуглов и С. А. Солдатов считают, что все эти органы, в том числе и ЦИК России, являются органами исполнительной власти³⁰, однако такой подход представляется упрощенным, не обоснованным функционально и не отвечающим современной конституционно-правовой реальности. Не находит он и правового подтверждения - эти органы не включены в систему исполнительной власти, возглавляемую Правительством. Избирательные

комиссии не являются комиссиями при Президенте или при представительных органах и не связаны с судебной системой. Они обладают организационной и функциональной самостоятельностью. На мой взгляд, следует согласиться с М. В. Баглаем, который относит ЦИК России, а также Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Счетную палату, Уполномоченного по правам человека, Центральный банк к числу «органов государственной власти с особым статусом»³¹, то есть не относящихся ни к одной из основных ветвей власти. Подобная теоретическая коллизия свидетельствует не о нелегитимности Комиссии, а не о несовершенстве теории разделения властей. Следует признать, что классификация государственных органов, согласно которой их разделяют на законодательные, исполнительные и судебные, является неполной.

ЦИК России, возглавляющая систему избирательных комиссий, является, как и другие избирательные комиссии, организационным выражением избирательной власти.

Концепция «избирательной власти» получила наибольшее распространение в конституционной доктрине стран Латинской Америки, однако и некоторые отечественные исследователи поддерживают тезис о существовании избирательной власти. В. Е. Чиркин определяет «избирательную власть» как «право граждан, обладающих избирательными правами и составляющих избирательный корпус, решать все основные вопросы государственной жизни путем выборов, референдума, народной законодательной инициативы и другими способами»³². По мнению Ю. А. Веденева, «Конституция Российской Федерации... ввела в юридический оборот новую для отечественно-правовой теории и практики категорию - избирательную власть»³³, более того, «именно через демократический избирательный процесс политическая власть, носителем которой являются граждане, трансформируется в государственную, представленную парламентом и правительством»³⁴. Однако при таком подходе избирательная власть как конституционно-правовая реальность существует во многих государствах независимо от ее признания либо закрепления, соответственно, в России на момент принятия Конституции она уже существовала. Более того, в демократическом государстве «избирательная власть» - источник государственной власти и основа всей системы публичной власти. Такой же по смыслу подход содержит и статья 3 Конституции Российской Федерации, по которой государственная власть и местное самоуправление производны от власти народа.

Соглашаясь с тезисом о существовании избирательной власти, считаю необходимым определить ее состав, структуру и место в системе публичной власти. Ю. А. Веденев считает, что «теория разделения властей будет неполной, если в ее классических определениях не будет найдено место для избирательной власти, через которую только и определяется суверенитет гражданского общества»³⁵. Однако классическая теория разделения властей относится к государственной власти, а избирательная власть не является ее обычной ветвью. В ее состав входит лишь сравнительно небольшая группа государственных органов, уполномоченных обеспечивать волеизъявление избирательного корпуса путем проведения выборов и референдумов - избирательных комиссий. Основу избирательной власти составляет избирательный корпус, власть которого выражается в его полномочиях, осуществляемых на выборах и референдумах.

Избирательная власть - сложное публично-властное образование, включающее избирательный корпус и его власть, осуществляемую на выборах и референдумах, и систему независимых избирательных органов. По крайней мере, первая ее составляющая суще-

ствуется в любом демократическом государстве, а во многих государствах, в том числе и в России, организационное обособление избирательной власти выражается в создании независимых избирательных органов. При проведении выборов органами одной из основных ветвей власти увеличивается вероятность злоупотреблений.

Учитывая наличие органов, не относящихся к трем основным ветвям власти и несответствие общепризнанных теоретических конструкций динамично развивающейся конституционно-правовой реальности, автор поставил перед собой задачу разработать и представить такую теоретическую модель разделения властей, которая в рамках основных и дополнительных ветвей власти и ее особых ответвлений охватила бы всю систему публичной власти и определила бы место всех государственных органов, включая избирательные комиссии, в системе разделения властей. Согласно данной конституционно-теоретической модели публичная власть «по горизонтали» подразделяется на ветви и ответвления власти следующим образом: 1) избирательная власть - сложное публично-властное образование, основой которого является избирательный корпус, осуществляющий свою власть на выборах и референдумах и включающий систему коллегиальных избирательных органов - избирательных комиссий; 2) президентская власть - дополнительная ветвь власти, возглавляемая Президентом Российской Федерации и включающая органы при нем; 3) законодательная (представительная) власть, включающая представительные органы Федерации (Федеральное Собрание) и регионов, а также временное особое ответвление, функционально примыкающее к ней, - учредительная власть (Конституционное Собрание и аналогичные органы); 4) исполнительная власть, образуемая в системе во главе с Правительством Российской Федерации федеральными, региональными и территориальными органами исполнительной власти, а также особое ответвление, функционально примыкающее к ней, - банковская власть (Банк России); 5) судебная власть, образуемая в системе органами конституционного правосудия, судами общей юрисдикции, арбитражными судами, и несколько особых ответвлений, организационно примыкающих к ней, - органы судейского сообщества, обеспечивающие органы; 6) контрольно-надзорная власть - дополнительная ветвь власти, находящаяся в состоянии формирования и становления, включающая прокуратуру, органы финансового контроля (Счетную палату); 7) муниципальная власть (местное самоуправление), осуществляемая только на нижних уровнях, представленная органами местного самоуправления и не входящая в систему государственной власти. Политические партии, иные общественные объединения, средства массовой информации функций власти не осуществляют, властными полномочиями не обладают, поэтому не рассматриваются в системе публичной власти. Полное обоснование данной теоретической модели опубликовано автором в 2001 году в журнале «Конституционное и муниципальное право»³⁶.

3.3. Избирательные органы в зарубежных государствах. Международные стандарты в сфере организации выборов. Международные стандарты в сфере выборов впервые появляются во Всеобщей декларации прав человека³⁷, согласно статье 21 которой воля народа должна быть основой воли правительства и находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах. Декларация о критериях свободных и справедливых выборов³⁸ возлагает на государство обязанности по установлению нейтрального, беспристрастного, сбалансированного механизма организации и проведения выборов. Государства обязаны обеспечивать подготовку и беспристрастность орга-

низаторов выборов, честный подсчет голосов.

Механизм организации выборов должен соответствовать принципу справедливых выборов. Универсальной модели организации выборов не существует, и в разных государствах действуют различные механизмы организации выборов, которые зависят от национальных традиций, от системы власти, от политической и избирательной системы. А. А. Вешняков формулирует общие требования к административным структурам, организующим выборы: объективность, беспристрастность, независимость, недопустимость политического давления, открытость и гласность и выделяет следующие организационные механизмы администрирования выборов: правительственный подход, судебный подход, многопартийный подход и экспертный подход³⁹ (по мнению А. А. Вешнякова, законодатели России совершенно обоснованно выбрали модель, близкую к экспертной). Избирательные органы должны обладать если не независимостью, то хотя бы определенной автономией.

Проведение выборов исполнительными органами и избирательными органами, состоящими из государственных служащих, характерно для государств Западной Европы с высокоразвитой демократией. Как справедливо отмечает А. А. Вешняков, «этот подход имеет много преимуществ, если государственные служащие пользуются репутацией независимых профессионалов, но если их независимость под вопросом, то это может вызвать проблемы»⁴⁰. Вряд ли при этом можно исключить возможность влияния руководителей исполнительной власти на избирательные органы в государствах, где демократические традиции не столь велики. Избирательные органы, формируемые представительными органами либо выборными должностными лицами и подотчетные им, также могут быть подвержены влиянию парламентского руководства или выборных должностных лиц.

Альтернативой является формирование организационно самостоятельных избирательных органов, независимых в своей деятельности от законодательной и исполнительной власти, и большинство государств мира идет по этому пути. Кое-где избирательные органы формируются из судей, однако такой подход не является единственно возможным. Формирование избирательных органов различными государственными органами с участием политических партий позволяет обеспечить их политическую неоднородность, которая в целом способствует их независимости и беспристрастности.

Во многих государствах мира действует система избирательных органов, возглавляемая высшим избирательным органом - Центральной избирательной комиссией или ее аналогом. Такой орган существует во всех государствах СНГ, во многих государствах Восточной Европы, Латинской Америки, Азии. Роль этого органа невелика при проведении парламентских выборов по мажоритарной системе, но увеличивается при проведении прямых выборов Президента, парламентских выборов по пропорциональной или смешанной системе, общенациональных референдумов. Высшие избирательные органы получили закрепление в некоторых современных конституциях, и, по-видимому, их конституционализация может стать общемировой тенденцией.

Система публичной власти современной России сложилась в последние десять-пятнадцать лет в ходе проводимых в стране широкомасштабных государственных преобразований, обусловивших проведение сложной и многоэтапной избирательной реформы. Задачи организации и проведения выборов, определения волеизъявления изби-

рателей, организационного посредничества между избирателями и выборными органами возложены на независимые коллегиальные органы - избирательные комиссии. Институт избирательных комиссий является традиционным для России, однако в условиях реформирования он претерпел кардинальные изменения. Реформирование системы избирательных комиссий продолжается и в настоящее время.

ЦИК России - головной орган в системе избирательных комиссий, она фактически возглавляет эту систему. Правовой статус Комиссии как государственного органа, действующего на постоянной основе, в основном сложился в середине 1990-х годов. По статусу и функциям Комиссия прежде всего является организационным центром федеральных выборов и референдумов, но организационными аспектами ее деятельность не ограничивается. Контрольная и правозащитная деятельность Комиссии значительно шире, она распространяется на все выборы и референдумы, проводимые на территории России. Отдельные направления деятельности Комиссии не связаны с конкретными выборами и направлены на развитие избирательной системы в целом.

ЦИК России, являясь государственным органом, обладая властными полномочиями и занимая существенное место в системе публичной власти, не относится к законодательной, исполнительной либо судебной «ветвям власти». Такое несоответствие не является чем-то уникальным, множество органов с особым статусом действуют в России и других государствах. Конституционная практика зачастую расходится с классической концепцией разделения властей, существующей более двухсот лет. По мнению автора, концепция разделения властей нуждается в совершенствовании с учетом конституционно-правовой реальности, и одним из возможных вариантов ее развития является современная концепция избирательной власти.

Судьба ЦИК России неразрывно связана с Конституцией Российской Федерации 1993 года. Однако Конституция не содержит главы об избирательной системе и не упоминает избирательные комиссии, что следует оценивать как конституционно-правовой пробел. Автор полностью поддерживает идею о необходимости восстановления в Конституции главы об избирательной системе и повышения статуса избирательных комиссий до конституционного уровня. При этом за основу следует взять нормативные конструкции Федерального закона об основных гарантиях и закрепить в Конституции основные принципы проведения выборов и референдума, основы построения системы избирательных комиссий, порядок формирования ЦИК России. Представляется, что одновременно следует наделить правом законодательной инициативы ЦИК России (а также некоторые другие органы, обладающие значительным правотворческим потенциалом) и устранить конституционно-правовой пробел в регулировании института референдума. Возможно также введение института народной законодательной инициативы. Комплексные предложения по совершенствованию Конституции (несколько, однако, выходящие за пределы темы исследования) содержатся в приложении к работе.

Предложения по совершенствованию Конституции Российской Федерации

Приложение

1. Дополнить Конституцию Российской Федерации главой 3¹ следующего содержания:

«Глава 3¹. Избирательная система. Референдум. Статья 79¹.

1. Выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а

также выборы должностных лиц государственной власти и местного самоуправления проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

2. Срок полномочий выборных органов государственной власти и выборных государственных должностных лиц устанавливается Конституцией Российской Федерации, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации и не может превышать пяти лет.

Статья 7Э².

1. Референдум проводится на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления граждан при тайном голосовании.

2. Решения, принятые на референдуме, являются обязательными, подлежат исполнению и не могут быть отменены иначе, как на новом референдуме или в судебном порядке.

Статья 7Э³.

1. Референдум Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации по инициативе граждан Российской Федерации, а также по инициативе органов государственной власти в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

2. На референдум Российской Федерации может быть вынесен любой вопрос, находящийся в ведении Российской Федерации либо в совместном ведении, если иное не установлено Конституцией и федеральным конституционным законом. Вопрос референдума не должен противоречить Конституции Российской Федерации.

3. На референдум Российской Федерации может быть вынесен вопрос о поправках к Конституции Российской Федерации, об изменении или отмене действующих федеральных конституционных законов, федеральных законов, а также основные положения федеральных конституционных законов, федеральных законов. Пересмотр Конституции и принятие новой Конституции Российской Федерации осуществляется в соответствии со статьей 135 Конституции Российской Федерации.

4. Решение считается принятым на референдуме Российской Федерации, если за него проголосовало более половины граждан, принявших участие в референдуме, при условии, что в референдуме приняло участие более половины граждан, принявших участие в референдуме, и результаты референдума действительны.

5. Решение, принятое на референдуме Российской Федерации, является обязательным и подлежит исполнению на всей территории Российской Федерации.

6. Порядок назначения и проведения референдума Российской Федерации, установления его итогов, а также порядок реализации принятых на нем решений определяется федеральным конституционным законом.

Статья 79⁴.

1. Организацию и проведение выборов и референдумов осуществляют избирательные комиссии, независимые от других государственных органов, органов местного самоуправления и общественных объединений. Система избирательных комиссий устанавливается в соответствии с федеральными законами.

2. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации возглавляет систему избирательных комиссий и руководит деятельностью избирательных комиссий при проведении выборов в федеральные органы государственной власти и при проведении ре-

ферендума Российской Федерации.

3. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации формируется Президентом Российской Федерации, Советом Федерации и Государственной Думой в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом. Срок полномочий членов Центральной избирательной комиссии - четыре года.

4. Полномочия и порядок деятельности Центральной избирательной комиссии устанавливаются федеральным законом.

5. Деятельность избирательных комиссий по организации выборов и референдумов осуществляется открыто и гласно».

2. Статью 71 дополнить подпунктом «в¹» следующего содержания:

«в¹) выборы в федеральные органы государственной власти, референдум Российской Федерации и реализация принятых на нем решений».

3. Пункт «г» статьи 71 изложить в следующей редакции:

«г) установление системы федеральных органов государственной власти, порядка организации и деятельности федеральных законодательных, исполнительных, судебных и иных федеральных государственных органов, формирование федеральных государственных органов».

4. Часть 1 статьи 72 дополнить подпунктом «п» следующего содержания: «п) избирательное право, организация и проведение выборов и референдумов, установление избирательных систем по выборам в органы государственной власти и местного самоуправления, система избирательных комиссий, народная правотворческая инициатива».

5. Дополнить статью 83 пунктом «н» следующего содержания:

«н) назначает треть состава Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

6. Дополнить часть 1 статьи 102 пунктом «к» следующего содержания:

«к) назначение трети состава Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

7. Дополнить часть 1 статьи 103 пунктом «з» следующего содержания:

«з) назначение трети состава Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

8. Часть 1 статьи 104 изложить в следующей редакции:

«1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации, Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека, Центральному банку Российской Федерации и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по вопросам их ведения.

Право народной законодательной инициативы принадлежит гражданам Российской Федерации, имеющим право избирать и участвовать в референдуме, в количестве не менее пятисот тысяч человек. Порядок реализации права народной законодательной инициативы определяется федеральным законом».

9. Дополнить статью 125 частью 8 следующего содержания:

«8. Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Президента Российской Федерации дает заключение о конституционности референдума Российской Федерации».

¹ См., в частности: Долгов В. М. Особенности политического пространства провинциальной России // Политическая и правовая жизнь: федеральные и региональные проблемы. Москва-Пенза-Саратов, 2001; Барзилов С, Чернышев А. Регион как политическое пространство // Свободная мысль. 1997. № 2.

Цит. по: Кузьмин А. Партии в регионах // Формирование партийно-политической системы в России. М., 1998. С. 137.

³ Ташпекова А. Т. Становление политических партий Российской Федерации на региональном уровне. Дисс... канд. полит, наук. Саратов, 2001.

⁴ См., например: Горбачев В. Г. Становление многопартийности. Региональный аспект (На опыте Брянской области) // СПЖ. 1998. № 3. С. 32-40; Никитин В. А. Проблемы становления многопартийной системы в современной России // Политические партии России. Страницы истории. М.: Изд-во МГУ, 2000. С. 222-246 и др.

⁵ См., например: Харитонов А. П. Законодательство о выборах: уроки региональных кампаний // Власть, 1999. № 2; Гапоненко А. Управление социально-экономическим развитием регионов России // Власть. 1999. № 7 и др.

⁶ См., например: Гельман В. Создавая правила игры: российское законодательство переходного периода//Полис, 1997. № 4; Нечаев В. Региональные политические системы в постсоветской России//Pro et contra. Зима 2000. Том 5 и др.

⁷ Юдин Ю. Политические партии и право в современном государстве. М., 1998. С. 36-50.

⁸ См.: Чичерин Б. Н. О народном представительстве. М., 1899; Гамбаров Ю. С. Политические партии в их прошлом и настоящем СПб., 1905; Ковалевский М. М. Происхождение современной демократии Т. 2. М., 1895.

⁹ См.: Ленин В. И. Что делать? (Наболевшие вопросы нашего движения)// Полн. собр. соч. Т. 6; Он же. Политические партии в России и задачи пролетариата//Полн. собр. соч. Т. 15; Мартов Ю. О. Политические партии в России. СПб., 1906; Краткий словарь по научному коммунизму. М., 1989.

¹⁰ Цит. по: Джанда К. Сравнение политических партий: исследования и теория// Современная сравнительная политология. М., 1997. С. 90.

" См.: Кисовская Н. К. Партии и перспективы демократизации в России // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна, 2001.

¹² Цит по: Кочетков А. П. Политические партии и партийные системы // Вестник МГУ. Сер. 12. 1998. № 6. С.4.

¹³ Матвеев Р. Ф. Политологический и юридический словарь-справочник. М., 1999. С. 124-125.

¹⁴ См.: Российская газета. 2001 г. 14 июля. ¹⁵ Тамже. Ст. 36. п. 1.

¹⁶ Выборы депутатов Государственной Думы 1995. Электоральная статистика. М., 1996. С. 152.

¹⁷ Закон Саратовской области о выборах депутатов Саратовской областной думы. Принят Саратовской областной думой 20 октября 1999 года.

¹⁸ Закон Саратовской области «О выборах губернатора Саратовской области» от 12.01.2000.

¹⁹ Закон Саратовской области «О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области» от 02.04.1998.

²⁰ Конституция Российской Федерации. Принята 12 декабря 1993 г.

²¹ Закон Саратовской области «О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области» от 02.04.1998. Ст. 18, п. 5.

²² См.: Российская газета. 1995. 30 июля.

²³ Юдин Ю. Указ. соч. С. 201.

²⁴ О критериях свободных и справедливых выборов (По документам межпарламентского союза). М., 1994. С. 9.

²⁵ См.: Гълосов Г. В. Элиты, общероссийские партии, местные избирательные системы (О причинах развития политических партий в регионах России)// Общественные науки и современность. 2000. № 3. С. 53.

²⁶ См.: www.nasledie.ru

²⁷ Харитонов А. П. Опыт организации выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. 1993-1998 годы (На материалах Нижнего Поволжья). Автореферат дисс... канд. ист. наук. Саратов, 1999. С. 18.

²⁸ См.: Богатей. Саратов. 2000. 28 декабря.

²⁹ Голосов Г. В., Шевченко Ю. Д. Независимые кандидаты и зависимые избиратели: влияние социальных сетей на электоральную политику в России// Полис. 1999. № 4. С. 110.

³⁰ Цит. по: Гълосов Г. В., Шевченко Ю. Д. Указ. соч. С. 108.

³¹ Голосов Г. Губернаторы и партийная политика//Pro et Contra. Зима 2000. Т. 5 (на [www. car-negie.ru](http://www.car-negie.ru))

³² Туровский Р. Ф. Губернаторы начинают и выигрывают? Выборы законодательных собраний в 1997 г.//Политические процессы в регионах России. М., 1998. С. 196.

³³ Цит. по: Яргомская Н. Б. Избирательная система и уровень партийной фрагментации в России // Полис. 1999. № 4. С. 123.

³⁴ Подробнее об этом см.: Митрохина Т. Н. Сравнительная политология. Учеб.-метод, пособие. Саратов, 2000. С. 25.

³⁵ Чиркин В. Е. Какая избирательная система нужна России?//ОНС. 2000. № 2. С. 38.

³⁶ Голосов Г. Губернаторы и партийная политика.

³⁷ Суховольский В. Предпочтения избирателей при выборах электоральной элиты: опыт голосования в Красноярске // Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе. М., 1999. С. 185.

³⁸ Чиркин В. Е. Какая избирательная система нужна России? С. 38.

II. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Плаксин Артем Валерьевич,
студент 5-го курса Уральской государственной юридической академии

Проблемы правового регулирования предвыборной агитации в Российской Федерации

Говорить о совершенных законах, созданных человеком, можно только применительно к идеально организованной жизни людей, которая есть... утопия.

Из наблюдений

Выборы субъектов власти разных ветвей и уровней стали неотъемлемой характеристикой демократической России. Однако те изменения, которые произошли в последнее десятилетие во всех сферах общественной жизни России, привели к возникновению острой борьбы за возможность занять место в «государственной машине» и прикоснуться к заветным «рычагам». На эту борьбу брошены огромные финансовые, людские и организационные ресурсы. Зачастую решение о необходимости вхождения во власть принимается в целях получения иммунитета от возможного уголовного преследования либо в целях максимально обезопасить сконцентрированный в определенном регионе бизнес. В качестве претендентов на выборные должности сегодня выступают финансово-промышленные олигархи и учителя общеобразовательных школ, «авторитеты» преступного мира и крупные чины правоохранительных органов.

Эффективность воздействия права на общественные отношения определяется в том числе характером и степенью их правовой регламентации, последовательностью и непротиворечивостью правовых норм.

К сожалению, в современном правовом регулировании предвыборной агитации, как сказали бы римские юристы, имеется «*questa vexata*», т.е. «спорный вопрос», ставящий правоприменителя в затруднительное положение.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ определяет предвыборную агитацию как «деятельность граждан Российской Федерации, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списков кандидатов) или против них» (ст. 2).

1. Проблема включения в признаки предвыборной агитации цели побудить к

участию в выборах. Князев С. Д. считает, что деятельность, рассчитанная на стимулирование участия граждан в выборах безотносительно к их симпатиям к конкретным кандидатам должна находиться в рамках предвыборной агитации. И в первую очередь это позволит распространить на субъекты, осуществляющие такую деятельность, установленные законодательством правила осуществления агитационной деятельности и в случае их нарушения возможность привлечения виновных к ответственности².

По мнению Р. Т. Биктагирова, из определения «предвыборной агитации» как деятельности, имеющей цель побудить или побуждающей граждан к участию в выборах, следует призыв к выполнению гражданами своего гражданского долга, что противоречит демократическим принципам устройства государства, конституционным правам граждан участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными³. Сторонником такой же точки зрения является А. Е. Постников, высказывающий мысль о том, что «...предвыборной агитацией признается не всякая агитационная деятельность, связанная с выборами, а только деятельность субъектов предвыборной агитации по подготовке и распространению информации, имеющей целью побудить избирателей принять участие в голосовании за или против тех или иных кандидатов (списков кандидатов). Агитационная деятельность, имеющая цель оказать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию в выборах, не является предвыборной агитацией. Она противоречит принципу добровольности участия гражданина в выборах»⁴.

По мнению В. Д. Мостовщикова, включение в понятие «предвыборная агитация» в качестве ее цели побуждение к участию в выборах представляется правомерным, так как «эта деятельность способствует реализации конституционного права каждого гражданина избирать и быть избранным». Агитация в целях побуждения избирателей к участию в выборах не ущемляет их право на свободный выбор варианта поведения, каждый избиратель вполне самостоятельно осуществляет этот выбор. Включая в понятие предвыборной агитации побуждение избирателей к участию в выборах, законодатель учитывал и общественный интерес - обеспечить установленный законом уровень этого участия, от которого во многом зависит и их результат, и степень легитимности избираемого органа, и результативное использование бюджетных средств, выделенных на финансирование избирательной кампании⁵.

Представляется, что позиция о целесообразности включения в понятие предвыборной агитации цели побудить к участию в выборах вызывает сомнение.

Во-первых, такая деятельность, не имеющая конкретной личностной направленности, не представляет никакой ценности для таких основных и непосредственных участников избирательного процесса, как кандидаты и общественные объединения, перед которыми гораздо острее стоит проблема, чтобы агитационное воздействие достигло цели и избиратель отдал свой голос в пользу конкретного субъекта, а не просто принял участие в голосовании. Кроме этого, очевидно, что агитация в пользу голосования за или против кандидатов (списков кандидатов) включает в себя косвенную агитацию за участие в выборах, независимо от того, хотят или не хотят этого субъекты ее проведения.

Во-вторых, вызывает сомнение точка зрения С. Д. Князева о возможности и необходимости привлечения к установленной законодательством ответственности лиц, своей деятельностью побуждающих к участию в выборах с нарушением правил, установлен-

ных для предвыборной агитации.

Бесспорно, любой субъект, виновно допустивший нарушение положений избирательного законодательства, обязан претерпеть неблагоприятные последствия, вызванные наступлением юридической ответственности. Однако стоит задуматься о той степени общественной опасности, которую несет в себе деятельность, побуждающая к участию в выборах, осуществляемая с нарушением установленных для агитационной деятельности правил. Избирательный процесс на практике изобилует гораздо более серьезными нарушениями, посягающими на избирательные права граждан, и необходимость распространения ответственности за данную деятельность, осуществляемую с нарушением правил, установленных для предвыборной агитации, явно свидетельствует о направленности в сторону, противоположную повышению эффективности избирательного процесса. И в первую очередь страдает общественный интерес.

Выходом из сложившейся ситуации могло бы служить исключение из определения предвыборной агитации такого ее признака, как деятельность, имеющая цель побудить или побуждающая к участию в выборах.

2. Проблема включения в признаки предвыборной агитации цели побудить к отказу от участия в выборах. Существует точка зрения, согласно которой в качестве цели предвыборной агитации должно быть определено побуждение к отказу от участия в выборах. Это мнение основано на отсутствии законодательного регулирования такой деятельности.

По мнению С. Д. Князева, «...призывы и действия, по различным причинам направленные на бойкот выборов как таковых, не могут быть с формально юридической точки зрения расценены как предвыборная агитация... подобные действия фактически исключаются из орбиты правового регулирования, и тем самым создается благоприятная почва для проявления злоупотреблений в указанной сфере». В связи с этим С. Д. Князев предлагает уточнить понятие «предвыборная агитация» за счет внесения указания на то, что оно включает в себя также деятельность, побуждающую или имеющую цель побудить граждан к отказу от участия в выборах⁶.

Это предложение С. Д. Князева вызывает сомнения с точки зрения конституционности такого дополнения, так как это означало бы, что законами допускается деятельность, побуждающая к отказу от реализации права каждого гражданина избирать, что противоречило бы положениям Конституции Российской Федерации, согласно которым осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Представляется необходимым в данном случае законодательно запретить деятельность, преследующую цели побудить избирателей к отказу от участия в голосовании на выборах. Кроме того, предусмотреть ответственность, вплоть до уголовной, за подобную деятельность.

3. Проблема агитации против всех кандидатов. Не вызывает сомнения правомерность включения законодателем в понятие «предвыборная агитация» цели побуждения избирателей к голосованию за тех или иных кандидатов (списков кандидатов) или против них. Однако агитация в пользу голосования «против» далеко не всегда преследует правомерные цели.

Агитация в пользу голосования «за» практически всегда носит персонифицирован-

ный характер, побуждает избирателя голосовать за конкретного кандидата (кандидатов). Далеко не всегда такой характер носит агитация в пользу голосования «против всех».

Подобная агитация имела место при проведении выборов депутатов Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай по Онгудайскому одномандатному избирательному округу № 22 в декабре 2001 года. Допустимая законом цель агитации - побуждение к голосованию против всех кандидатов - прикрывала истинную ее цель - обеспечить признание выборов несостоявшимися в случае, если число голосов, поданных против всех кандидатов, превысит число голосов, поданных за кандидата, получившего их наибольшее большинство.

Представляется, что правовой режим агитации «против всех» с целью признания выборов несостоявшимися требует своего уточнения.

4. Проблема включения в признаки предвыборной агитации сроков ее проведения. Практика прошедших избирательных кампаний остро поставила вопрос о заблаговременном, «досрочном» начале предвыборной агитации.

Представляется, что активная деятельность определенных политических сил по формированию волеизъявления избирателей по отношению к потенциальным участникам выборов задолго до их назначения имеет все признаки предвыборной агитации: цель, содержание, даже формы и методы. Однако правовая норма, содержащаяся в Федеральном законе об основных гарантиях (ст. 38, п. 1) и закрепляющая сроки проведения предвыборной агитации со дня регистрации кандидата (списка кандидатов) до нуля часов за сутки до дня голосования, не позволяет квалифицировать в качестве предвыборной агитации деятельность, направленную на побуждение граждан к голосованию за кандидата (список кандидатов) или против них, но осуществляемую до соответствующей регистрации в качестве кандидата (списка кандидатов) в избирательной комиссии. Такой же точки зрения придерживается и С. Д. Князев, который к тому же считает, что на такую деятельность «не должны распространяться правила, предусмотренные законодательством в отношении порядка, условий и ограничений агитации при проведении выборов»⁷.

Указанное утверждение С. Д. Князева оспаривает В. Д. Мостовщиков, который считает возможным и необходимым распространить на подобную деятельность все нормы, касающиеся предвыборной агитации⁸.

Интересна и заслуживает внимания точка зрения И. Иванова, который говорит следующее:

«Само понятие «предвыборная агитация» до регистрации кандидатов не имеет юридического смысла... Деятельность граждан, политических объединений, имеющая внешнее сходство (подпадающая под признаки) с предвыборной агитацией, до регистрации кандидатов - вовсе не досрочная предвыборная агитация. Это вообще не предвыборная агитация в смысле законодательства о выборах... Невозможно нарушить не действующую пока норму права. Невозможно нарушить правила и условия предвыборной агитации до того момента (дня регистрации кандидата), когда эти правила и условия приобретают юридическую силу в соответствии с законом».

Представляется, что подобное строение и формулировка правовой нормы, закрепляющей сроки проведения предвыборной агитации, является неумышленной ошибкой законодателя, позволяющей на практике включить в понятие предвыборной агитации в качестве одного из его признаков временные рамки.

Удачным выходом из сложившейся коллизии представляется решение разработчиков проекта новой редакции Федерального закона об основных гарантиях заменить по отношению к установленным временным ограничениям агитационной деятельности понятие «предвыборная агитация» на понятие «агитационный период».

5. Проблема субъекта предвыборной агитации. Содержащееся в статье 2 Федерального закона об основных гарантиях определение понятия «предвыборная агитация» называет в качестве субъектов предвыборной агитации «граждан Российской Федерации, кандидатов, избирательные объединения, избирательные блоки, общественные объединения».

В связи с этим возникает ряд вопросов, касающихся в первую очередь гражданства субъекта агитационной деятельности и статуса кандидата на данной стадии избирательного процесса.

Согласно пункту 8 статьи 4 указанного Федерального закона иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, имеют право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации. Правом избирать и быть избранными на местных выборах обладают и те граждане Российской Федерации, которые одновременно обладают гражданством другого государства. Данный вывод следует из предписания части 2 статьи 62 Конституции Российской Федерации.

Указанные положения не противоречат статьям 22, 32 Закона СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР»⁹, согласно которым иностранные граждане не могут избирать и быть избранными в государственные органы и не могут принимать участия в референдуме.

Таким образом, наделив иностранных граждан и лиц, имеющих гражданство другого государства, политическими правами на местных выборах, российский законодатель, определяя предвыборную агитацию как деятельность граждан Российской Федерации, исключил тем самым любое участие в ней иностранного элемента. Следовательно, любая агитационная деятельность иностранца на местных выборах согласно букве закона не рассматривается как предвыборная агитация. Такое положение создает почву для возможных злоупотреблений и подлежит исправлению путем исключения признака гражданства субъекта из определения понятия «предвыборная агитация».

Представляется также, что не совсем корректно в качестве субъекта предвыборной агитации назван кандидат. С учетом того, что законодатель различает правовой статус кандидата и зарегистрированного кандидата, а также то, что в соответствии с пунктом 1 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидата, было бы целесообразно вообще не упоминать в определении понятия «предвыборная агитация» какие-либо субъекты.

6. Проблема практического понимания т.н. побуждающих целей предвыборной агитации. Недостатком законодательства о выборах в части регламентации предвыборной агитации является размытая формулировка понятия «предвыборная агитация» относительно целей агитационной деятельности - побудить к участию в выборах, голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них, или имеющая та-

кую цель. Такая формулировка предоставляет правоприменительным органам широкие возможности для субъективной трактовки нарушений правил предвыборной агитации.

Во-первых, указанное определение предвыборной агитации практически не позволяет отделить предвыборную агитацию как таковую от информационных или аналитических материалов, репортажей, журналистских расследований, направленных на освещение через средства массовой информации хода избирательной кампании, важных политических или общественных событий, участниками которых стали кандидаты, их представители, лидеры избирательных блоков, объединений. Данная проблема будет подробнее освещена далее.

Во-вторых, указанное определение не позволяет с неоспоримой точностью квалифицировать в качестве предвыборной агитации те или иные действия основных субъектов агитационной деятельности - зарегистрированных кандидатов и общественных объединений.

Так, в решении Ленинградского областного суда по жалобе В. Ковалева на постановления Избирательной комиссии Ленинградской области по факту печати и распространения в период сбора подписей Ковалевым своей биографии указано, что напечатанные и распространенные экземпляры биографии Ковалева В. - не агитационный материал, а информация, не содержащая признаков предвыборной агитации. В печатной продукции отсутствуют призывы к голосованию за его кандидатуру, указания о его политических взглядах и идеях¹⁰.

Территориальной избирательной комиссией г. Кушвы Свердловской области на выборах главы муниципального образования «Город Кушва» не было признано предвыборной агитацией поздравление одним из зарегистрированных кандидатов (действующего главы города) жителей Кушвы с Днем матери, растиражированное всеми муниципальными средствами массовой информации. Доводы заявителей о том, что этот праздник является малоизвестным и до выборов глава города в течение трех лет ни разу с ним не поздравлял, а также указание на преследуемые кандидатом цели с использованием средств массовой информации не нашли своего отражения в решении, принятом избирательной комиссией.

Поэтому вполне оправданным можно считать то, что разработчики новой редакции Федерального закона об основных гарантиях включили в него разновидности предвыборной агитации.

Такое решение обозначенной проблемы получило неоднозначную оценку. Так, по мнению А. Е. Постникова, «...попытка конкретизировать разновидности предвыборной агитации, содержащаяся в статье 42 (пункт 2) проекта закона, представляется крайне неудачной.

Прежде всего, следует отметить, что принцип открытого перечня разновидностей предвыборной агитации (подпункт «ж») полностью обесценивает практическую ценность перечисления конкретных разновидностей предвыборной агитации. Определение отдельных разновидностей предвыборной агитации представляется очень спорным с точки зрения возможности защиты прав кандидатов, обеспечения их равенства в избирательном процессе».

Представляется, что законодательное определение понятия «предвыборная агитация» представляет определенную сложность в силу многообразия возможных способов побу-

дить избирателей к голосованию в чью-либо пользу. Между тем было бы ошибкой отказаться от попытки наиболее совершенного законодательного определения предвыборной агитации. Разработчики указанных изменений в законодательстве о выборах ставили целью повышение эффективности избирательного процесса, устранение пробелов, неточностей и противоречий в законодательстве и на практике.

7. Проблема «категорий» агитационной деятельности. Нельзя обойти вниманием вопрос использования законодателем нескольких категорий для характеристики содержания агитационной деятельности: «агитация при проведении выборов» (ст. 37 Федерального закона об основных гарантиях), «агитация на выборах» (ст. 40), «агитация предвыборная» (ст. 2).

По мнению С. Д. Князева, «несмотря на то что данные понятия употребляются как равнозначные, предпочтительнее оперировать термином «агитация при проведении выборов». Обусловлено это тем, что буквальное толкование понятия «предвыборная агитация» не может быть отождествлено не с чем иным, как с агитацией, проводимой до выборов. В соответствии со статьей 2 Федерального закона избирательная кампания, охватывающая собой период проведения выборов, начинается со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, органа государственной власти, органа местного самоуправления о назначении выборов и заканчивается в день официального опубликования результатов выборов. С этой точки зрения использование для характеристики агитационной деятельности... понятия «предвыборная агитация» выглядит не вполне корректно. Принимая во внимание, что агитация в своем юридическом значении является общепризнанной составляющей избирательного процесса (процесса выборов), а не предшествует ему, считаем, что целесообразно унифицировать законодательное определение понятия «агитация при проведении выборов»¹¹. С указанной точкой зрения соглашается В. Д. Мостовщиков¹².

Очевидно, что в данном случае исходным моментом для определения понятия агитационной деятельности служит понятие «выборы».

По мнению А. Н. Кокотова, «в узком смысле выборы есть совокупность организационно-правовых мероприятий по избранию депутатского состава представительных органов и выборных должностных лиц... выборы - явление более масштабное и содержательное, чем простой акт голосования избирателей в нормативно установленный день»¹³.

Такой же точки зрения придерживается А. А. Югов, который считает, что «... следует признать устаревшим понимание выборов как одноактового действия по реализации гражданами своего конституционного права по управлению государственными и общественными делами в день голосования»¹⁴.

Именно такая точка зрения стала основой для предложений по унификации определения агитационной деятельности как «агитации при проведении выборов».

Изложенное понимание выборов - не единственно возможное. Так, М. И. Кукушкин рассматривает выборы как избрание гражданами из нескольких кандидатов или партий депутатов в представительные органы или предусмотренных законом должностных лиц путем голосования в установленный для этого день. То есть здесь выборы понимаются как завершающая стадия избирательного процесса¹⁵. При таком подходе нет ничего некорректного в таком определении агитационной деятельности, как «предвыборная агитация».

Федеральный закон об основных гарантиях не дает нам представления о содержании понятия «выборы». Таким образом, законодательное определение агитационной деятельности либо термином «предвыборная агитация», либо термином «агитация при проведении выборов» напрямую зависит от позиции законодателя по вопросу о том, что понимать под выборами в Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации о выборах установило, что агитация при проведении выборов может осуществляться в следующих формах: через средства массовой информации, путем проведения массовых мероприятий, путем выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов. Этот перечень, однако, не является закрытым или исчерпывающим, агитация может проводиться в иных установленных законом формах.

Каждая из названных форм агитации имеет не только свою специфику проведения, но свои проблемы в правовом регулировании.

Выборы являются периодом повышенной конфликтности. Идеальный прессинг на избирателей в это время осуществляется, прежде всего, через средства массовой информации. Именно этот способ предвыборной агитации является всеобъемлющим по сравнению с другими формами предвыборной агитации, так как он охватывает огромную аудиторию избирателей.

Следует отметить, что законодатель выделяет в отдельные статьи предвыборную агитацию через электронные и печатные СМИ. Такое разделение представляется вполне оправданным, так как заметно различается содержание и восприятие агитации через электронную и печатную прессу. В то же время не совсем последовательной представляется позиция законодателя, определяющего агитацию на каналах организаций телерадиовещания как агитацию через «электронные средства массовой информации». Законодательные акты Российской Федерации сегодня не знают определения понятию «электронные СМИ».

8. Проблема соотношения содержания понятий «предвыборная агитация» и «информация». Как уже было отмечено, размытое определение понятия «предвыборная агитация» позволяет счесть таковой любую позитивную, негативную или даже нейтральную информацию о любом из кандидатов, поскольку всегда есть вероятность того, что ее обнародование в той или иной степени побудила избирателей проголосовать за или против этого кандидата.

Указанная проблема порождает еще одну - проблему проведения предвыборной агитации в СМИ в период, когда ее проведение запрещено.

По отдельным разбросанным положениям законов о выборах можно сделать вывод, что законодатель проводит различия между предвыборной агитацией как таковой и распространением информации, относящейся к выборам или кандидатам. Этот вывод основан на положениях законов, согласно которым организации, осуществляющие телерадиовещание в информационных блоках не вправе отдавать предпочтение какому-либо из кандидатов (Федеральный закон об основных гарантиях, ст. 40, п. 6), а также «допускается отказ специализированных организаций телерадиовещания и редакций специализированных периодических печатных изданий от участия в освещении избирательной кампании» (Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», ст. 48, п. 7). Сразу же оговоримся, что Федеральный закон об основных гарантиях неправомер-

но исключил периодические печатные издания из субъектов информационного освещения избирательной кампании.

Таким образом, законодательные основы для раздельного понимания сути предвыборной агитации и информационного освещения заложены. Кроме того, представляется верным рассматривать проведение предвыборной агитации как распространение специфической информации, имеющей специальный правовой режим. Данная точка зрения была высказана С. В. Большаковым¹⁶, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и нашла свое отражение в проекте новой редакции Федерального закон об основных гарантиях. В то же время необходимые требования к содержанию информационных материалов в том виде, в котором они закреплены в обозначенном законопроекте, в виде объективности, достоверности, не нарушающие равенства кандидатов (избирательных объединений, избирательных блоков), породят проблемы применения этих принципов и противоречивую практику в отношении соблюдения принципа равенства.

Во-первых, кандидат, который представляет действующую власть, безусловно, дает больше так называемых информационных поводов для освещения своей деятельности средствами массовой информации. Во-вторых, телерадиограмма или редакция периодического печатного издания в целях соблюдения принципа равенства всех кандидатов и избежания ответственности за его нарушение будет вынуждена либо отводить в своих информационных выпусках каждому равное эфирное время или печатную площадь, либо не упоминать никого вообще. Это, в свою очередь, приведет в первом случае к обязательным репортажам обо всех кандидатах (а если их 10-15 человек, разъехавшихся в разные уголки избирательного округа?), а во втором случае - к потере средством массовой информации части своей аудитории и несению убытков.

Представляется, что для решения данной проблемы целесообразно возложить ответственность за предоставление информационных материалов и доведение информации о своей деятельности непосредственно на кандидатов (избирательные объединения, избирательные блоки), а также обязать всех лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих на период ведения своей избирательной кампании уходить в отпуск.

9. Проблема участия СМИ - однодневков в предвыборной агитации. С началом почти каждой федеральной и региональной избирательной кампании можно наблюдать рост числа средств массовой информации. Если до выборов на той или иной территории выходят две-три газеты, то после официального старта избирательной кампании начинают издаваться еще несколько.

По мнению Рабочей группы для подготовки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о выборах при ЦИК России, требуют дополнительного регулирования вопросы создания и деятельности средств массовой информации, которые создаются специально к избирательной кампании, зачастую нарушают закон, а после выборов исчезают, избегая тем самым ответственности за нарушения.

Бесследно и благополучно исчезнув, они тем самым лишают потерпевшего возможности эффективной судебной защиты его прав, так как судебный иск предъявлять уже некому. Подобная ситуация имела место на выборах Главы Республики Алтай в 2001 году, когда в период избирательной кампании в территориальном управлении Минпеча-

ти Российской Федерации было зарегистрировано средство массовой информации «Информационная программа -900 секунд», выход в телевизионный эфир которой планировалось осуществлять на канале местной телерадиокомпании. Цель, которую преследовали разработчики этой идеи, была направлена на дискредитацию в глазах избирателей основных соперников одного из кандидатов. Однако благодаря усилиям правоохранительных органов ни одна из телезаписей программы, содержащая негативную информацию, в эфир не попала.

В связи с этим представляется необходимым законодательно предусмотреть, что предоставлять эфирное время и печатную площадь в период избирательной кампании имеют право только те негосударственные телерадиокомпании и периодические печатные издания, которые были зарегистрированы соответствующим образом не менее чем за полгода-год до начала избирательной кампании. Указанная мера будет также направлена на борьбу с грязными избирательными технологиями.

10. Проблема использования компьютерных сетей общего пользования для проведения предвыборной агитации. Предвыборная агитация сегодня ведется не только в традиционных средствах массовой информации, но и там, где законодательство Российской Федерации о выборах не действует. Речь идет о компьютерных сетях общего пользования, например всемирная компьютерная сеть Интернет.

По разным оценкам, в России Интернетом уже сегодня пользуется от 5 до 20 миллионов человек. С учетом глобальной информатизации общества за этим видом телекоммуникационной деятельности будущее.

-чг

Уже сегодня отдельные прогрессивные политики используют компьютерную сеть для воздействия на потенциальных избирателей. Широко известен информационный сайт Президента Российской Федерации В. В. Путина, который был создан в целях информирования избирателей о работе его предвыборного штаба. Вполне возможно, что не в такой уж отдаленной перспективе именно благодаря компьютерным сетям будут осуществляться отдельные важные стадии избирательного процесса, например процедура голосования.

Представляется, что данную проблему необходимо решать следующим образом: во-первых, внести в законодательство Российской Федерации о выборах изменения и дополнения, касающиеся порядка и условий проведения предвыборной агитации в информационно-коммуникационных компьютерных сетях массового пользования, а во-вторых, отнести информационные сайты к категории средств массовой информации.

11. Проблема «прайм-тайма» и телерадиодебатов. Правовое регулирование предвыборной агитации на каналах организаций, осуществляющих телерадиовещание, в части предоставления последними и использования кандидатами бесплатного эфирного времени, характеризуется некоторой неопределенностью, грозящей лишить отдельные правовые нормы своего потенциального эффекта. Это, в частности, относится к регулированию вопросов предоставления эфирного времени, собирающего наибольшую аудиторию, и вопросов проведения теледебатов.

Федеральный закон об основных гарантиях устанавливает, что бесплатное эфирное время предоставляется телерадиокомпаниями, на которые возложена соответствующая обязанность, в период, когда теле- и радиопрограммы собирают наибольшую аудиторию. Никаких критериев для определения этого периода законы и подзаконные акты

Российской Федерации о выборах не устанавливаются. В связи с этим представляется целесообразным установить, что указанный период определяется соответствующими избирательными комиссиями на основе специальных социологических исследований, либо телерадиокомпанией по согласованию с соответствующей избирательной комиссией на основе действующих рекламных расценок (как правило, они максимальны именно в этот период).

Отсутствие полноценных дебатов в телерадиоэфире, из которых зритель (слушатель) может получить полезную информацию не только о программе кандидата, но и о его личности, является недостатком, в том числе и сегодняшнего правового регулирования этого жанра агитации. Агитационные ролики воспринимаются сегодня с недоверием. Сообщения в информационных программах - удобный способ манипулирования, так как у среднего зрителя никогда нет времени, чтобы вникать в суть сообщения, информационные репортажи часто интерпретируют события, сосредотачивая внимание на ярких деталях или скандальных подробностях. Поэтому представляется, что дебаты, «круглые столы» и другие аналогичные мероприятия способны увеличить эффективность избирательного телерадиомарафона, а также предотвратить в ряде случаев применение грязных избирательных технологий. В связи с этим видится, что на законодателя следует возложить обязанность по более детальному урегулированию подобных мероприятий, позволяющему «подтолкнуть» кандидатов к использованию этих средств агитации, а также четко ответить на следующие вопросы: кто и каким образом будет определять формы и темы «коллективной» агитации, что будет со временем, которое по каким-либо причинам не «выбирается» участниками телерадиоагитации, допускается ли замена кандидата в этом мероприятии на его представителя.

12. Проблема субъекта ответственности за отсутствие требуемой информации при размещении печатных материалов. К числу важных положений Федерального закона об основных гарантиях в части регулирования агитации через периодические печатные издания относится правило привязки материала, помещенного в печатном издании, к конкретному кандидату (избирательному объединению, избирательному блоку}, в соответствии с которым публикация материала должна сопровождаться информацией о факте ее оплаты конкретным кандидатом (избирательным объединением, избирательным блоком), либо ее бесплатности. Это позволяет с полной определенностью идентифицировать принадлежность таких материалов, что особенно важно, когда они имеют завуалированный характер или когда в них содержится агитация против соперников.

Определенную сложность в понимании, однако, представляет сама законодательная формулировка указанного правила, согласно которой затруднительно определить субъект, на который возложена обязанность довести до сведения читателей, кто является заказчиком печатного материала. С многочисленными примерами нарушения установленного правила проходила избирательная кампания по выборам Главы Республики Алтай 2001-2002 года. Ситуация осложнялась тем, что у республиканской избирательной комиссии не было однозначной позиции, и в одних случаях ответственность за допущенное нарушение несли кандидаты, в других - газеты, а в третьих - и те и другие.

Из почти детективного толкования нормы, часть которой дословно звучит «во всех материалах, помещаемых в периодических печатных изданиях...», следует, что все-таки субъектом ответственности в данном случае должен выступить кандидат (избирательное

объединение или блок), так как этот материал его, и помещает его он сам, а не издание по своей инициативе. В целях избежания противоречивой практики представляется необходимым четко определить субъекта ответственности за подобные нарушения.

13. Проблема изменения тиража номера печатного издания, содержащего агитационные материалы. Не секрет, что некоторые кандидаты, преследуя цель максимально охватить территорию соответствующего избирательного округа своими агитационными материалами, сознательно идут на нарушения избирательного законодательства и договариваются с руководителями печатных изданий, в которых публикуются агитационные материалы, на увеличение тиража тех номеров издания, в которых в выгодном свете представлены программные взгляды, интересы, намерения соответствующих кандидатов. Как правило, в этом случае имеет место и факт использования денежных средств помимо избирательного фонда соответствующего кандидата. В большинстве случаев доказать факты нарушений положений избирательного законодательства представляет определенную сложность, так как руководитель печатного издания всегда может заявить, что увеличение тиража связано с проводимой рекламной акцией по привлечению читателей и оплачено за счет средств издания.

В связи с этим представляется необходимым не только запретить периодическим печатным изданиями отдавать предпочтение какому-либо кандидату (избирательному объединению, блоку) путем изменения тиража, но и предусмотреть процедуру письменного согласования печатным изданием с соответствующим кандидатом тиража номера, в котором помещаются его агитационные материалы, чтобы распространить ответственность и на соответствующего кандидата за его возможное виновное поведение.

14. Проблема обеспечения равных возможностей при проведении массовых мероприятий. Многие организаторы избирательных кампаний кандидатов (избирательных объединений, блоков) придерживаются мнения, что личное непосредственное общение кандидатов с избирателями является одним из эффективных способов агитационного воздействия на так называемый «мягкий электорат». Содержательная часть умело организованной избирательной кампании возлагает на кандидата одну основную обязанность - встреча с избирателями. Правовое регулирование агитации посредством массовых мероприятий на практике сталкивается с проблемой реального обеспечения равенства прав всех кандидатов.

Федеральный закон об основных гарантиях (ст. 42, п. 3) устанавливает, что если для проведения массового мероприятия было предоставлено помещение одному из кандидатов (избирательных объединений, блоков), то собственник помещения не вправе отказать другому. Однако закон распространяет это правило лишь на помещения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в собственности государственных предприятий, учреждений и организаций. В связи с этим вполне закономерным будет явление, описанное в аналитической записке заместителя председателя Избирательной комиссии Свердловской области А. Г. Гричука¹⁷, когда использование потенциала служебного положения выражалось в отказе предоставления помещения, собственником которого является деловой партнер кандидата, для целей агитации другим кандидатам.

Представляется, что для решения данной проблемы целесообразно возложить обязанность по соблюдению одного из основополагающих принципов - равных возможно-

стей кандидатов - не только на государственных и муниципальных собственников помещений, но и на частных.

Проблемы, возникающие при распространении агитационных материалов, связаны с поверхностным правовым регулированием процесса представления агитационных материалов в соответствующую избирательную комиссию до начала их распространения, а также этапа размещения агитационных материалов.

15. Проблема, связанная с предоставлением в избирательную комиссию экземпляров агитационных материалов до начала их распространения. Основные проблемные вопросы, на которые необходимо ответить законодателю для разрешения возникающих на практике противоречий, это «Кто?» и «Что?». Кто является субъектом, на которого возложена обязанность предоставить в соответствующую избирательную комиссию экземпляры агитационных материалов (их копии) до начала их распространения? Экземпляры (копии) каких агитационных материалов необходимо предварительно представить? Видимо, ответить на эти вопросы можно, принимая во внимание следующие обстоятельства.

Во-первых, одним из примеров применения грязных избирательных технологий является представление (и последующее распространение) в соответствующую избирательную комиссию экземпляра агитационного печатного материала, содержащего либо неполные выходные данные, либо факты, затрагивающие честь и достоинство других кандидатов. Причем лицо, осуществляющее такие действия, является совершенно посторонним для того кандидата, от имени которого представляется этот агитационный материал. Конечной целью такой провокации является инициирование по отношению к кандидату судебного разбирательства, информационного повода для скандала в СМИ и т.п., тогда как сам кандидат ничего об этом не знает, но якобы от его имени этот материал зарегистрирован в избирательной комиссии.

Во-вторых, в силу напряженного графика избирательной кампании кандидата (поездки по округу, встречи с избирателями и т.д.) не всегда он лично может выступить в качестве лица, предварительно представляющего в избирательную комиссию экземпляры своих агитационных материалов. В то же время часто на практике начало распространения того или иного материала может быть поставлено в жесткие временные рамки.

Таким образом, необходимо четко очертить круг субъектов, которые должны будут представлять экземпляры (копии) агитационных материалов до начала их распространения в соответствующую избирательную комиссию. Этот круг не должен ограничиваться только зарегистрированными кандидатами, можно, например, возложить эту, по сути механическую, функцию на доверенных лиц кандидата.

В-третьих, реализация контрольных функции избирательных комиссий на этом этапе будет не полной, если закон будет обязывать кандидатов (избирательные объединения, блоки) предоставлять экземпляры (копии) только печатных материалов. Нельзя оставлять без внимания иные агитационные материалы: значки, рекламные щиты, растяжки и др. В связи с этим видится, что экземпляры (копии, печатные макеты) всех без исключения агитационных материалов, которые намерен распространять зарегистрированный кандидат (избирательное объединение, блок), должны быть предварительно представлены в соответствующую избирательную комиссию.

16. Проблемы, связанные с размещением агитационных материалов. Повсеместной проблемой, с которой сталкиваются не столько кандидаты (избирательные объединения, блоки) при размещении своих агитационных материалов, сколько жители территории, на которой проводятся выборы, является превращение населенного пункта в выставку ободранной и вновь наклеенной полиграфической продукции. Двери квартир и подъездов домов, заборы, стены жилых домов и предприятий, остановки общественного транспорта и любое место, куда расклейщик агитационной продукции сочтет нужным поместить агитационный материал, становятся объектом «оккупации» всевозможных слоганов, призывов и портретов. И проблема правового регулирования заключается не столько в том, что законодатель оставил этот процесс без внимания (в пункте 6 статьи 43 Федерального закона об основных гарантиях сказано, что органы местного самоуправления обязаны предусмотреть специальные места для вывешивания агитационных печатных материалов), сколько в том, что в случае бездействия руководителей местных администраций последние не несут никакой ответственности. А именно их бездействие в большинстве случаев и порождает вышеописанное явление.

В заключение хотелось бы отметить, что предвыборная агитация сегодня является основным механизмом процесса формирования политического решения населения территории, где проводятся выборы. Да, для правового регулирования института предвыборной агитации характерна некоторая проблемность. Практика прошедших избирательных кампаний выявила ряд недостатков, устранение которых должно стать целью законодателя на пути создания сбалансированного, сильного, демократического законодательства о выборах. Работа над совершенствованием законодательства о выборах, которая сегодня ведется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, комитетами законодательных органов России и субъектов Российской Федерации, в скором времени даст свои осязаемые результаты. Новым этапом развития избирательного законодательства можно считать вступивший в силу 25 июня 2002 года Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в новой редакции. Часть из рассмотренных в работе проблем уже получили в нем свое разрешение. Некоторые предложения автора, высказанные в данной работе, могут представлять интерес в ходе дальнейшего решения актуальных проблем законодательства о выборах.

¹ Более подробно об истории избирательных комиссий см: Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: История. Теория. Практика (монографическое исследование). М.: Издательство «Весь Мир», 1996.

² Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 25 декабря 1993 года // Российская газета. 1993, 25 декабря.

³ Указ Президента РФ от 20 декабря 1993 года № 2227 «О мерах по совершенствованию избирательной системы в РФ» // СА ИП РФ, 1993, № 52, ст. 5060.

⁴ Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ» (утратил силу) // СЗ РФ, 1994, № 33, ст. 3406.

⁵ Федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (утрачивает силу с 15 декабря 2002 года) // СЗ РФ, 1997, № 38, ст. 4339, 1999, № 14, ст. 65.

⁶ Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных

прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // Российская газета. 2002, 15 июня.

⁷ Далее, в ссылках на статьи без указания нормативного акта имеется в виду Федеральный закон об основных гарантиях.

⁸ СМИ зачастую используют другое сокращенное наименование - Центризбирком.

⁹ См. например: Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: История. Теория. Практика (монографическое исследование). М.: Издательство «Весь Мир», 1996. С. 77.

¹⁰ Лысенко В. И. Некоторые проблемы развития российского избирательного права // Государство и право. 1995. № 8. С. 4-21.

¹¹ Предметом политических и научных дискуссий является возможность преобразования Совета Федерации в выборный орган, однако без изменения Конституции такая реформа неосуществима.

¹² Федеральный закон от 31 декабря 1999 года № 228-ФЗ «О выборах Президента РФ» // Российская газета. 2000. 5 января.

¹³ Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 121-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999. № 26. Ст. 3178.

¹⁴ Договор от 8 декабря 1999 года об образовании Союзного государства // Российская газета, 1999, 15 декабря

¹⁵ Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 года № 2-ФКЗ «О референдуме РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 42. Ст. 3921.

¹⁶ Затруднительно все жалобы рассматривать коллегиально. По-видимому, следует законодательно закрепить полномочия членов Комиссии по единоличному рассмотрению отдельных видов обращений.

¹⁷ См.: Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: История. Теория. Практика (монографическое исследование). М.: Издательство «Весь Мир», 1996. С. 62-63.

¹⁸ См.: Решение Верховного Суда РФ от 19 ноября 1999 года по делу по жалобе Минкина А. В. о признании незаконными и отмене пунктов 2, 4, 7, 8 и 9 (в указанной в жалобе части) «Разъяснений о некоторых вопросах проведения предвыборной агитации в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ третьего созыва».

¹⁹ Алексеев С. С. Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования. М.: «Статут», 1999. С. 126.

²⁰ Постановление ЦИК РФ от 5 апреля 2000 года № 98/1110-3 «О результатах выборов Президента РФ» // Вестник ЦИК РФ, 2000, № 13 (103). С. 66.

²¹ Необходимо также, не дожидаясь изменений в Конституции, включить Комиссию в перечень адресатов рассылки законопроектов, для чего внести соответствующие изменения в Регламент Государственной Думы.

²² Гражданский процессуальный кодекс РСФСР. Утвержден Законом РСФСР от 11 июня 1964 года. С изменениями по состоянию на 7 августа 2000 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1964, № 24.

²³ Проект Гражданского процессуального кодекса РФ. Внесен Верховным Судом РФ 25 декабря 2000 года. Принят Государственной Думой в первом чтении 14 июня 2001 года, во втором чтении 19 июня 2002 года // См.: <http://www.supcourt.ru/solutlon/plenum/00>, <http://www.akdl.ru/gd/proekt>.

²⁴ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (по состоянию на 17 декабря 2001 года // Собрание законодательства РФ, 1994, № 13. Ст. 3921.

²⁵ В организациях исполнительной власти, в системе прокуратуры и отчасти в судебной власти назначение на кадровые должности производится вышестоящими органами по представлениям нижестоящих, что вполне логично: нижестоящие органы производят подбор кадров, а вышестоящие контролируют правильность выбора при назначении. В системе избирательных комиссий все наоборот.

²⁶ Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: История. Теория. Практика (монографическое исследование). М.: Издательство «Весь Мир», 1996. С. 52.

²⁷ Там же. С.52.

²⁸ См. Чигидин Б.В. Нарушение правил юридической техники в некоторых статьях Конститу-

ции РФ //О юридической технике федеральных законов (Сборник статей аспирантов и студентов). М.: Российский юридический издательский дом, 1999. С. 7-17.

²⁹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: Учебник. 3-е изд. М.: Юристъ, 2002. С. 358-359.

³⁰ Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России. В трех томах. М.: ООО «Профобразование», 2001. Т. 1. С. 318.

³¹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 353-356.

³² Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. 246.

³³ Веденеев Ю. А. Политическая реформа и избирательный процесс в России // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. М.: ИГП РАН, 1995. Редакционная коллегия: к.ю.н. А. В. Иванченко, д.ю.н. А. И. Ковлер, к.ю.н. В. И. Лысенко (отв. редактор) с. 82.

"Тамже. С. 82-83. ³⁵1км же. С. 81.

³⁶ Колпаков Н. В. Разделение властей в современном Российском государстве//Конституционное и муниципальное право. 2001. № 2.

³⁷ Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года//Российская газета, 1998, 11 декабря.

³⁸ Декларация о критериях свободных и справедливых выборов// Опубликована: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. Отв. редактор - доктор юридических наук А. В. Иванченко. М.: Издательство НОРМА, 1999.

³⁹ Вешняков А. А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. (Монографическое исследование). М.: Весь Мир, 1997. С. 24-25.

⁴⁰ Там же. С. 25.

Климова Юлия Николаевна,
аспирант Нижегородского государственного университета

Распространение информации через Интернет в период предвыборной агитации

От автора

В период предвыборной агитации в борьбе за власть или ее сохранение мобилизуются всевозможные ресурсы, и в первую очередь - информационные. Поэтому источники распространения массовой информации становятся главной действующей силой, завоевывающей голоса избирателей. Информационные потоки, обрушивающиеся на людей по каналам радио- и телевидения, со страниц массовой периодической печати, а в последнее время и с сайтов Интернета, захватывают их интеллект и чувства.

Несмотря на то, что наиболее перспективным и завоевывающим свои позиции в рейтинге эффективных средств ведения предвыборной агитации является Интернет, законодатель не уделяет пока должного внимания проблеме правового регулирования коммуникаций. Этот тезис подтверждают и парламентские слушания, касающиеся Интернета¹, и результаты избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 1999 года и по выборам Президента Российской Федерации 2000 года. На прошедших президентских выборах широко использовались сайты для размещения агитационных материалов практически всеми кандидатами на эту должность. Кроме того, Интернет использовался для распространения результатов Exit Polls до окончания голосования; фиксировались случаи распространения компрометирующей информации на сайтах. Возникает множество вопросов по поводу привлечения к ответственности участников сетевых отношений за нарушение избирательного законодательства и законодательства о СМИ. Правовая неурегулированность отношений, складывающихся в глобальных компьютерных сетях, приводит к существенным нарушениям прав избирателей и кандидатов. Эти факты позволяют сделать вывод, что использование Интернета в предвыборных кампаниях в России представляется перспективным. В мировом сообществе всерьез обсуждается возможность интерактивного голосования по Интернету. Постановка подобного вопроса в России, к сожалению, преждевременна, т.к. до сих пор не принято ни одного закона, регулирующего сетевые отношения, не говоря о нормативном акте, регулирующем правовой статус средств массовой коммуникации (далее СМК).

Правоприменительная практика исходит из того, что интернетовский сайт не является СМИ и поэтому на него не распространяется действие норм избирательного права, регулирующих режим предвыборной агитации через СМИ. Автор в связи с этим разрабатывает правовую базу, основываясь на которой можно было бы при определенных

обстоятельствах применять нормы Федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» к сетевым отношениям. Целью настоящего исследования является анализ возможных вариантов законодательного регулирования распространения информации через Интернет в период предвыборной агитации и выработка законодательных предложений по предупреждению и пресечению распространения компромата в сетевых отношениях. Под сетевыми отношениями понимаются информационные отношения между пользователями, провайдерами информационных услуг, собственниками и (или) владельцами информационных ресурсов сети (см. приложение - Проект Федерального закона «О правовом регулировании Интернета в Российской Федерации», ст. 2). Для достижения указанной цели было необходимо: 1) определить место Интернета в системе массовой коммуникации, преимущества Интернета, используемые полтехнологами в период избирательной кампании; 2) выявить эффективные приемы распространения компромата через Интернет и продумать способы борьбы с ними; 3) рассмотреть возможность приравнивания сайта к СМИ с целью применения норм избирательного законодательства о предвыборной агитации к сетевым отношениям; 4) выработать действенный механизм борьбы с субъектами сетевых отношений, предусматривающий ответственность за распространение противозаконной информации в период выборов. Автором применялись логический, исторический и социологический методы исследования, а также метод моделирования и сравнительного правоведения. В процессе исследования способов распространения через Интернет информации (в первую очередь компромата), а также выработки механизмов привлечения к ответственности виновных участников сетевых отношений, принимающих участие в избирательной кампании, автор столкнулся с полным отсутствием в действующем законодательстве необходимых базовых понятий и принципов регулирования сетевых отношений, без которых немыслимы и недейственны любые механизмы российского избирательного и информационного законодательства в рассматриваемой сфере. Это подтолкнуло его к разработке (в самом далеком приближении) проекта Федерального закона «О правовом регулировании Интернета в Российской Федерации» (далее - проект закона), без которого пресечение распространения компромата в период выборов и построение правовых конструкций ответственности сетевых СМИ за нарушение избирательного законодательства невозможно.

ГЛАВА 1. ИНТЕРНЕТ КАК СРЕДСТВО МАССОВОЙ КОММУНИКАЦИИ

1.1. Возможности влияния средств массовой коммуникации на формирование политических установок избирателя

Проблема взаимосвязи потребления продукции СМИ и политических ориентации населения России относится к области исследований эффектов массовой коммуникации. Под эффектом автор понимает «следствие процесса коммуникации, при котором в сознании индивида происходит то, что без акта коммуникации не происходило бы». В развитии исследования эффектов выделяют три основных этапа.

На первом этапе (20-30-е годы XX века, представители У. Лигшман, Г. Лассвел) предполагалось, что массовая коммуникация обладает очень большими возможностями воздействия. Основа исследований - бихевиористский принцип «стимул-реакция», в со-

ответствии с которым эффекты представляют собой специфическую реакцию на специфические стимулы. Поэтому можно ожидать наличие тесной взаимосвязи между сообщением и реакцией аудитории.

На втором этапе (середина 40-х - начало 70-х годов XX века, представители К. Ховлзэнд, П. Лазарсфельд) доминирующими являлись «теории ограниченных эффектов» массовой коммуникации. Авторы «психодинамической модели» (представитель К. Ховлзэнд), в частности, решающим для определения воздействия считали не само сообщение, а совокупность факторов индивидуального восприятия. Были предложены два новых концептуальных подхода - «двухступенчатой коммуникации» и «лидеров мнений» (П. Лазарсфельд), согласно им информация часто попадает к лидерам мнений и уже от них - к менее активным группам населения; массовая коммуникация, таким образом, функционирует не изолированно, а в сложном социальном контексте.

На третьем этапе (с начала 70-х годов до настоящего времени, представители Дж. Гербнер, Т. М. Дридзе) отсутствует ведущее направление; часть исследователей вернулась к представлениям о значительных возможностях воздействия массовой коммуникации. Этому способствовало, среди прочего, широкое распространение телевидения, компьютерных коммуникаций, имеющих большие аудиовизуальные возможности, чем радио и печать. Здесь следует выделить теорию «культуривационных эффектов», ориентированную на выявление долгосрочного влияния массовой коммуникации (Дж. Гербнер). В основе указанной теории лежало две посылки.

Во-первых, содержание передач телевидения, независимо от их жанровой направленности, формирует, «культуривует» стереотипные представления аудитории об окружающей людей социальной реальности. Важной составляющей эффективности избирательных кампаний является определенное соответствие содержания материалов политической коммуникации сложившимся установкам аудитории. В ряде исследований было показано, что совокупность базовых стереотипов, присущих аудитории, является своеобразным фильтром, отсеивающим конкретные материалы кампании. Эффективность информационного воздействия достигается за счет учета содержания конкурирующих материалов.

Во-вторых, особенностью «телесмотрения» как формы потребления массовой информации является его невысокая избирательность. В связи со сложившимся режимом жизнедеятельности телезритель в большей степени «привязан» ко времени, нежели к содержанию конкретной передачи. В результате чем больше времени люди смотрят телевизор, тем в большей степени их социокультурные представления находятся под влиянием содержания передач.

В современной науке определенные исследования в этом направлении велись в рамках проекта «Функционирование общественного мнения в условиях города и деятельность государственных и общественных институтов» (рук. Б. А. Гришин); проводились исследования отдельных СМИ (телевидение - Б. М. Фирсов, печати - В. С. Коробейников).

В последнее время пристальное внимание уделяется вопросу о роли массовой коммуникации в формировании современного социокультурного пространства. В этом направлении разрабатываются новые концепции. Так, семиосоциопсихологическая концепция коммуникации, разработанная Т. М. Дридзе, позволяет современным социологам

сделать вывод, что сейчас в России огромная часть аудитории не понимает цели и мотивов коммуникатора. Только 12-14 % аудитории СМИ имеет навыки адекватного восприятия сообщений общественно-политического содержания². Эта часть аудитории составляет первую социоментальную группу. Однако с точки зрения вышеуказанной концепции гораздо опаснее группа людей, частично адекватно воспринимающих сообщения (их от 25 до 30 % потребителей информации), поскольку они легко внушаемы. Поэтому данную группу Т. 3. Адамьянц обоснованно называет «полем для манипулятора». В третью группу входят люди, воспринимающие материалы СМИ неадекватно (30-35 %). Они либо не вникают в общее содержание всего сообщения, либо не имеют такой привычки, не могут понять ни целей, ни мотивов, ни тезисов, ни аргументов. Четвертую группу составляют люди, интерпретирующие «по установке» (18-25 %), т.е. благодаря сложившимся стереотипам, социальным установкам по отношению к кому-либо или чему-либо реагируют сразу, не вникнув в логические построения. Наконец, остается небольшая группа, составляющая 5 % аудитории и представленная теми, кто вообще не желает вступать в коммуникацию, особенно при встрече с материалами общественно-политического содержания. Выходит, что большие массы людей не понимают того, о чем им сообщается через СМК, они не имеют привычки рационально воспринимать сообщения, не стремятся к этому и даже интуитивно пытаются этому противостоять. Только 12-14 % аудитории могут адекватно воспринимать распространяемую массовую информацию, а второй группы («поле для манипулятора») и четвертой группы (интерпретирующие «по установке») может оказаться достаточно для того, чтобы получить необходимый результат на выборах (28-55 %). Получается, что, используя возможности СМК в интересах ограниченного круга лиц, но не общества, можно получить программируемый результат.

Деятельность СМК в современных условиях является важнейшим фактором, формирующим власть имиджа. Имидж, формируемый с помощью СМК, -это уже не просто образ, а специально формируемый стереотип, порожденный с определенной целью влияния на поведение голосующего человека. Это ведет к тому, что люди не просто не воспринимают факты, стоящие за информацией, но и лишаются возможности диалога друг с другом и властью через посредника - СМК. Таким образом, современные СМК не ориентированы на диалог. Развитию «диалоговой» концепции массовой коммуникации должно способствовать увеличение числа пользователей Интернет. Однако следует помнить, что компьютерные сети без надлежащего правового регулирования могут стать мощным орудием манипулирования мнением электората. Вся наша жизнь построена на манипулировании, вопрос только в том, каковы его границы и место. Все внимание электората фокусируется в конечном счете на личности кандидатов и их программах. Поэтому не последнее место занимает образ кандидата в сознании избирателя, а значит, уничтожить противников можно, сформировав их отрицательный образ. Отсюда широкое распространение получает компромат в период предвыборной агитации. При распространении любой информации коммуникатор использует все возможные информационные средства.

1.2. Преимущества Интернета как средства массовой коммуникации в период избирательной кампании.

Заметное место среди СМК во всем мире начинает занимать Всемирная компьютерная сеть. Число ее пользователей постоянно растет. Еще в 1984 году в Интернете насчитывалось всего около тысячи компьютеров, а через 16 лет, к началу 2001 года, их число превысило 90 миллионов. К концу 2000 года насчитывалось более 332 миллионов пользователей Интернета. Во всем мире Интернет становится эффективным средством доступа к информации, существенным фактором социально-экономического и научно-технического прогресса. Тем не менее Интернет - это идеальный инструмент нарушения гражданских прав, в том числе избирательных. Россия осознает необходимость скорейшего правового регулирования сетевых отношений. Этот тезис подтверждают и парламентские слушания, касающиеся Интернета, и результаты избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы Российской Федерации 1999 года и выборам Президента Российской Федерации 2000 года.

Во-первых, на прошедших президентских выборах широко использовались сайты для размещения агитационных материалов практически всеми кандидатами на эту должность (кроме С. Говорухина). Примером активного диалога с избирателем является сайт С. Кириенко в предвыборной кампании на пост мэра Москвы³.

Во-вторых, Интернет использовался для распространения результатов *Exit Polls*. В день выборов в Государственную Думу Российской Федерации 1999 года на сервере интернет-парламента с самого утра были размещены результаты опроса уже проголосовавших избирателей Дальнего Востока и Восточной Сибири. В президентских выборах результаты опроса размещались с разрешения ЦИК Российской Федерации и были в большей степени приближены к предварительным официальным результатам. Наконец, фиксировались случаи распространения компрометирующей информации на сайтах kompromat.ru, www.ovr.ru, <http://obrnanuli.narod.ru> и др. Данные факты позволяют сделать вывод, что использование Интернета в избирательных кампаниях в России представляется наиболее перспективным. Среди преимуществ сети, учитываемых политическими технологами, можно назвать следующие: 1) перспектива занять первое место в распространении информации в обществе; 2) возможность перейти к дешевым методам общения по сравнению с дорогостоящей телевизионной рекламой; 3) богатый выбор средств доведения информации (звуковой ряд, видеоряд, текстовый файл, диалоговый режим общения и т.д.), относительная простота такого способа производства и распространения информации; 4) неограниченность времени и территории распространения информации; 5) отсутствие технологических ограничений распространения информации; 6) эффект присутствия, развивающий психологическую восприимчивость (создается в т.ч. за счет двусторонней связи в сетях, в результате которой пользователь одновременно является и потребителем, и распространителем информации); 7) информационное воздействие на наиболее активную часть электората, которая может повлиять на предпочтения других избирателей; 8) влияние на сомневающихся в своем выборе избирателей путем размещения результатов *Exit Polls*; 9) смешанный характер распространения сведений (интенсивный и экстенсивный - определяемый возможностью многократного использования разными людьми одного и того же информационного массива); 10) безнаказанное распространение недостоверной информации.

Среди существенных недостатков сети следует назвать:

- более критичное восприятие информации по сравнению с телевидением и радио,

что является следствием: 1) возможности самостоятельного выбора потребителем необходимой ему информации;

2) способности пользователей глобальной сети воспринимать информацию, как правило, адекватно; 3) возможности изучать распространяемую информацию в течение любого требуемого пользователю времени;

- небольшую долю населения Российской Федерации, имеющую доступ к глобальной сети; (со временем недостаток должен отпасть, в частности, если будет расти средний доход россиян и (или) будут выпускаться в массовом количестве компьютеры нового поколения, разработанные отечественными производителями, стоимость которых в несколько раз ниже современных моделей). Осознание таких преимуществ и недостатков российскими политиками требует, в свою очередь, проработки правовых норм, затрагивающих интересы всех субъектов информационных правоотношений, но прежде всего избирателя.

ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ В ПЕРИОД ВЫБОРОВ ЧЕРЕЗ ИНТЕРНЕТ

2.1. Направления урегулирования отношений по поводу распространения информации в сети

Можно выделить несколько направлений в решении вопроса «загрязнения»⁴ информационного пространства сети незаконными (компрометирующими) сведениями:

1) отказ от любых правовых средств регулирования отношений в Интернете, направленность на самоадаптацию и саморегулирование;

2) применение к сетевым отношениям действующих норм по аналогии путем расширительного толкования действующих норм;

3) изменение действующего законодательства; внесение дополнений в действующие нормативные акты, совершенствование имеющейся правовой базы;

4) принятие рамочного закона, закрепляющего основы правового регулирования в рассматриваемой сфере правоотношений и основополагающих нормативно-правовых актов, внесение в связи принятием новых актов изменений в действующее законодательство по мере необходимости;

5) детальная (тотальная) регламентация распространения информации.

Рассмотрим некоторые из перечисленных вариантов.

Саморегулирование сетевых отношений. Проблема возможности и пределов саморегулирования в Интернете рассматривалась 28-29 ноября 2000 года на третьей всероссийской конференции «Право и Интернет: теория и практика». Соглашусь с мнением Н. В. Ефремова, что смысл понятия «саморегулирование» можно воспринимать двояко - как вседозволенность, отсутствие правил поведения, «анархию» и как деятельность по упорядочению отношений согласно общепринятым нормам морали и этики. Именно с позиций социального регулятора стоит понимать явление саморегуляции. Опыт саморегулирования есть в российском интернет-пространстве. Более года существует виртуальное общественное объединение «Клуб Приличных Сайтов», который делает ставку на самоцензуру вебмастеров, на самостоятельное очищение своего сайта от того, что может быть неоднозначно воспринято посетителями⁵. Следует признать: саморегулирование в

Интернете возможно только при определенной законодательной и общественной поддержке.

Применение к сетевым отношениям действующих норм по аналогии путем расширительного толкования. При рассмотрении этого варианта регулирования отношений с первого взгляда может показаться, что применение действующих норм по аналогии к сетевым отношениям не должно иметь место, поскольку в нормативно-правовых актах отсутствует понятие «Интернет», хотя в некоторых правовых актах Интернет упоминается под различными названиями: в одних это «взаимоувязанная сеть связи»⁶, в других - «телекоммуникационная сеть»⁷, «телекоммуникационная система», «глобальная информационно-телекоммуникационная сеть»⁸, а в третьих - употребляется термин «Интернет»⁹. Анализ законодательства позволяет сделать вывод: в отдельных моментах интернет-отношения попадают в сферу регулирования законодательства о связи, о СМИ, об авторском праве, об обязательном экземпляре документа... Все же что такое Интернет? Можно ли руководствоваться законодательством о СМИ, как предлагают некоторые делать при рассмотрении вопросов, связанных с Интернетом? Для ответа на вопрос надо четко определить, чем является СМИ и что такое Интернет. Закон дает следующее определение СМИ - это периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации. Закон о СМИ не дает определения «Интернет» или «сайт». Лишь в статье 24 Закона Российской Федерации «О СМИ» (в ред. от 04.08.2001 г.) упоминаются «телекоммуникационные сети», а также словосочетание «компьютерные сети» (ст. 4). В научной литературе встречаются различные определения Интернета. За основу возьмем следующее определение: Интернет - совокупность общедоступных информационно-телекоммуникационных сетей, взаимодействие между которыми обеспечивается применением межсетевых протоколов с одноименным названием (в проекте закона, данном в приложении, даются также варианты определения «сайт» и «сетевые СМИ»).

Поскольку формулировка статьи 24 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» не дает однозначного ответа: всякий ли сайт в сети можно отнести к СМИ, возникают различные решения в правоприменительной практике. Так, решением № 11 (74) от 2 октября 1999 года Судебная палата по информационным спорам при Президенте Российской Федерации, рассматривая дело об обращении губернатора Кемеровской области А. М. Тулеева по поводу сведений, распространенных Агентством политических новостей, посчитала при оценке организационно-правовой природы агентства, что оно представляет собой информационное агентство, использующее «иную форму» периодического распространения массовой информации в смысле части 2 статьи 2 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации». И наоборот, сайт не был признан СМИ, когда Генеральная прокуратура Российской Федерации в связи с проведением проверки по обращению Председателя ЦИК России А. А. Вешнякова и начальника Центрального штаба избирательного блока «ОВР» Г. В. Бооса обратилась в Судебную палату по избирательным спорам с просьбой дать разъяснение о возможности отнесения к нарушению законодательства о СМИ и избирательного законодательства публикации в глобальной сети Интернет опросов общественного мнения и иных социологических данных в день проведения выборов¹⁰. Такая позиция, согласно которой сайт Интернета не является СМИ, нашла отражение в ответе ЦИК России от 23 марта 2001

года на запрос Фонда эффективной политики о возможности публиковать в Интернете результаты опроса избирателей (Exit Polls) в день президентских выборов 26 марта". Пока регистрация сайта в России зависит лишь от желания его владельца, последних немного: на конец 2000 года - не более 400 сайтов (менее 1 %).

Таким образом, отсутствие законодательно закрепленных ключевых понятий сетевых отношений, недостаточная четкость формулировок порождают неоднозначное толкование норм права, с одной стороны, а с другой - не разрешают возникающие вопросы. Поэтому ни второй, ни третий вариант поведения в полной мере не могут решить проблемы и подвести к единому пониманию и применению действующих норм. Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о необходимости следовать четвертому варианту поведения.

Принятие основополагающих нормативно-правовых актов в сфере сетевых отношений. В специальных нормативных актах должны быть решены проблемы, встающие перед российскими учеными и практиками в области интернет-отношений, без чего не будет действенен ни один механизм предотвращения распространения компромата. Все проблемы сети можно свести к общим (проблема отсутствия координации законодательного процесса в сфере интернет-отношений; неопределенности юрисдикции) и специальным (проблемы отсутствия терминологического аппарата; неопределенности субъектного состава участников сетевых отношений; применения ответственности за содержание информации клиентов и пользователей на серверах провайдеров-операторов связи и провайдеров информационных услуг; предотвращения распространения сведений, затрагивающих честь и достоинство граждан; обеспечения доказательств, фиксации времени и места действий в сети).

Проблема выбора юрисдикции возникает, например, в случаях, когда российский пользователь получает информацию с сайта, расположенного в США и принадлежащего, к примеру, фирме во Франции. Ряд авторитетных юристов, таких, как А. Власов, Т. Кесарева, утверждают, что «субъектов информационного обмена, распространяющих порочащие и конфиденциальные сведения, находящиеся на территории России, система оперативно-розыскных мероприятий МВД и ФСБ позволяет хоть как-то выявить»¹². Однако с учетом межгосударственного характера Интернета существует возможность размещения компрометирующей информации на сервере, находящемся на территории другой страны. Так, еще 26 ноября 1998 года на одном из серверов для создания бесплатных веб-страниц, появился сайт «Коготь, режущий покрывало скрытности и лжи». После удаления этого и подобного ему сайтов появился новый сайт «Коготь-7», но уже на интернет-сервере американского городка Прово (близ Солт-Лэйк-Сити, США). В рамках исполнения международного поручения по устранению информации, не соответствующей действительности, приходится затрачивать много времени, что особенно нежелательно в период предвыборной агитации. Для разрешения проблем юрисдикции в международном праве есть коллизионные нормы. Эти нормы указывают, законом какой страны должен пользоваться человек (например, есть правила *lex loci actus* - закон места совершения действия, *lex patrie* - закон страны, гражданином которой является человек, *lex loci contractus* - закон страны места заключения контракта и другие). Для Интернета человечество пока таких коллизионных норм не установило, поэтому каждое государство регулирует глобальную сеть по собственному разумению.

Говоря о необходимости разработки специальных правовых актов об Интернете в России, следует учитывать следующий факт. Действие законодательства Российской Федерации может быть распространено только на российский сегмент сети (см. ст. 2 проекта закона). Под ним принято понимать совокупность информационных ресурсов серверов, находящихся на территории нашей страны, интернет-адреса которых зарегистрированы в Российской Федерации (в зоне .ru)¹³.

С учетом вышеуказанных проблем в рамочном законе необходимо: 1) отработать понятийный аппарат с привлечением технических знаний соответствующих экспертов (ст. 2 проекта закона); 2) закрепить принципы «сетевых отношений» (ст. 4 проекта закона); 3) отразить специфику субъектного состава сетевых отношений (ст. 7-11 проекта закона); 4) установить правила информационного обмена в Интернете (ст. 2; ст. 6, п. 2 проекта закона); 5) сформулировать: ответственность участников сетевых отношений за нарушение закрепленных норм; особенности рассмотрение «сетевых споров» и доказательств; чаще применять внесудебные способы урегулирования споров; допускать совершение процессуальных действий с применением интернет-технологий (ст. 17-20 проекта закона).

2.2. Эффективные способы распространения компромата через Интернет и ответственность участников сетевых отношений за распространение противозаконной информации в период выборов

При формировании новой правовой базы, решая вопрос борьбы с распространением компромата, следует иметь в виду, что последний может распространяться через: 1) сетевые СМИ; 2) другие сайты, не зарегистрированные как сетевые СМИ; 3) рассылку сведений по электронной почте; 4) размещение информации в «Гостевой книге». Для каждого из этих вариантов должны быть продуманы свои правовые и технические способы предотвращения и пресечения распространения компромата.

Во-первых, однозначно должен быть решен вопрос о критериях приравнивания сайта к СМИ. В настоящее время предпринимаются попытки определения различных оснований для приравнивания Интернета к СМИ. Так, в проекте постановления Правительства Российской Федерации «О государственной регистрации средств массовой информации, использующих для распространения информации глобальные информационные сети («сетевых СМИ»)», сайт в Интернете рассматривается как СМИ, если он обновляется не реже одного раза в год. Данная позиция приведет к тому, что большая часть владельцев сайтов вынуждена будет регистрировать сайт как сетевое СМИ. А. Трофименко предлагает, в свою очередь, предусмотреть норму, согласно которой под действие законодательства о СМИ подпадает, в частности, сайт Интернета, если он, во-первых, периодически обновляется (не реже одного раза в год); во-вторых, в промежутке между обновлениями имеет не менее 1000 посетителей, а если сайт обновляется чаще одного раза в день (что характерно для новостных ресурсов) - не менее 1000 посетителей в день¹⁴. С тем чтобы определить число посетителей, предлагается установить обязанность граждан и юридических лиц, находящихся на территории Российской Федерации, размещать на каждой странице своего сайта счетчик посещений. Однако представляется, что с технической точки зрения установление счетчиков посещений не поможет проконтролировать те сайты, которые на самом деле часто посещаются, ибо для специалиста не составляет

большого труда уменьшить число посещений на таком сайте, скрыв реальное количество пользователей. Поэтому ряд юристов предлагает установить так называемые фильтры (программы фильтрации, содержащие перечень интернет-адресов, соединение с которыми не осуществляется, - «черный» список, а также адресов, с которыми возможно соединение, - «белый» список)¹⁵. Вопрос в том, как формировать такие списки - заранее выработать критерии отнесения того или иного адреса к списку или исключить из него тех, в отношении которых на момент создания списка уже вынесено решение суда о привлечении к ответственности за распространяемые клеветнические или затрагивающие честь и достоинство сведения, было бы не совсем справедливо. Ведь такое решение могло быть вынесено несколько лет назад, и правонарушителю это послужило хорошим уроком. Видимо, на первоначальном этапе в «белый» список следует включать все интернет-адреса и по мере распространения недостоверной информации исключать из списка недобросовестных лиц. Однако такой фильтр эффективен лишь для крупных электронных СМИ, которые дорожат своим электронным именем и репутацией. Для тех же, кто ставит себе целью разовое распространение сообщений, а не создание стабильной аудитории и постоянное распространение достоверной информации, можно всегда создать временный сайт, а затем покинуть его без особых сожалений, перерегистрировавшись на другой адрес. Поэтому, скорее всего, такие фильтры будут действовать только в отношении крупных электронных «газет», поскольку они заинтересованы в своем имидже и достоверности размещаемой информации. Но даже если предположить, что принято решение создать «белый» список, последний будет слишком громоздким и неудобным для пользователя.

Что касается «черного» списка, он должен пополняться только после официального решения юрисдикционного органа, полномочного его выносить. Конечно, можно создать специализированный орган, отслеживающий сетевые правонарушения, но это приведет лишь к раздуванию бюрократического аппарата. Поэтому исключать из списка лучше всего на основании судебного решения (проект закона, ст. 16, п. 3). При формулировании принципов, на основе которых будет создаваться «черный» список, следует учесть следующие факторы. Во-первых, для крупного электронного «издания» бесповоротное исключение из списка - слишком жесткая мера. Вполне возможно исключать из списка, но по прошествии определенного времени (скажем, 5 лет) и при условии отсутствия каких-либо нареканий в адрес этого издания восстановить его в списке (проект закона, ст. 16, п. 4). А во-вторых, судебные решения по вопросам привлечения к ответственности лиц, распространяющих информацию незаконно, принимаются довольно редко. Это может являться следствием относительной новизны сетевых правоотношений, сложностью доказывания вины правонарушителя и, наконец, нежеланием лиц, пострадавших от недостоверной информации, обращаться в правоохранительные органы за защитой своих прав. Такая пассивность может быть мотивирована разными факторами: 1) неверием, что виновник будет вовремя обнаружен или вообще обнаружен; 2) нежеланием лишней раз афишировать перед общественностью свою персону и порочащую информацию, 3) позицией самого лица, считающего ниже своего достоинства предъявлять иск против лиц, распространивших негативную информацию. В связи с этим не лишним было бы ввести в правоприменительную практику обращение прокурора в защиту чести и достоинства кандидатов на самые высокие выборные должности. Ведь

речь идет уже об общественных интересах, так как на основе предвыборной информации каждый член общества делает выбор и может быть введен в заблуждение недобросовестными участниками правоотношений.

Итак, вполне возможно закрепить законодательно предложение о приравнивании сайта к СМИ. Однако такое нововведение не решит вопроса о принудительной регистрации всех часто посещаемых интернетовских адресов. По мнению автора, государственная регистрация сайтов как СМИ допустима, но только по желанию самих владельцев сайта (проект закона, ст. 16, п. 1). В здоровой конкурентной обстановке к этому должны стремиться крупные электронные издания, заинтересованные в своей деловой репутации и завоевавшие доверие пользователей. Постепенно сформируется контингент электронных СМИ, заслуживающих доверия со стороны потребителей информации. А значит, получая информацию с неизвестного сайта, пользователи будут критически подходить к размещенной там информации и подвергать ее сомнению. На сайтах, зарегистрированных в качестве СМИ, можно было бы установить значок лицензирования, разработанный веб-мастером, который позволил бы потребителям информации определить, зарегистрирован ли данный сайт в качестве сетевого СМИ, а значит, определить, несет ли его владелец повышенный характер ответственности за распространение информации на сайте,

Вариантом распространения компромата через Интернет, кроме использования сетевых СМИ, является также использование услуг электронной почты. В случае предоставления платных услуг электронной почты по аналогии с сетевыми СМИ можно узнать отправителя сообщения. Однако следует учитывать, что существуют и бесплатные услуги электронной почты, которыми могут воспользоваться любые желающие лица. Поэтому надо установить запрет на распространение информации агитационного или иного аналогичного характера, не запрошенной получателем.

Открытым остается вопрос о распространении компромата через «Гостевые книги», где получатель информации сам просит оставить информацию на своем сайте, и затем эта информация становится доступной для любых посетителей такого сайта. Представляется, что здесь сам собственник «Гостевой книги» должен контролировать поступающую к нему информацию, коль скоро проявил инициативу к проведению диалога между пользователями на своем сайте. Эти положения должны найти свое отражение в законе об Интернете.

Рамочный закон об Интернете должен также содержать четкий перечень субъектов деятельности в Интернете, закреплять их правовой статус, что позволит конкретизировать ответственность лиц, виновных за распространение недостоверной информации. На текущий момент среди участников общественных отношений, складывающихся в связи с использованием Интернета, можно выделить следующих субъектов отношений: владелец информационных ресурсов; собственник информационных ресурсов; провайдеры информационных услуг; пользователь (потребитель) информации (проект закона, ст. 2). Особыми субъектами в силу специфики их правовой природы могут выступать государство и международные организации. Среди указанных субъектов правоотношений потенциальными ответчиками по делам о распространении компромата прежде всего являются собственник и владелец информационного ресурса, а также провайдер информационных услуг. Представляется, что ответственность за незаконное распространение

сведений должно нести лицо, их распространившее, т.е. собственник или владелец информационного ресурса. Однако на настоящий момент установить механизмы ответственности в отношении указанных субъектов сложно, поскольку они, намеренно поместив противоправную информацию на сайте, без труда могут скрыть свой реальный интернетовский адрес. Следовательно, необходимы меры, позволяющие идентифицировать правонарушителя. Конечно, можно предложить регистрировать пользователя каждый раз при использовании сети, однако введение такой обязательной регистрации противоречит самой природе Интернета. Самым приемлемым является закрепление обязанности провайдеров заключать письменный договор хостинга с указанием паспортных и иных данных, позволяющих идентифицировать собственника сайта (проект закона, ст. 9, п. 2). В свою очередь, собственник информационного ресурса должен заключать в письменной форме договор с владельцем, использующим его ресурс (проект закона, ст. 10, п. 1). Договор должен содержать условие об ответственности собственника (владельца) информационного ресурса за распространение противозаконной информации. В целях оперативного привлечения к ответственности за распространение компромата в период выборов следует разрешать распространение предвыборной агитации через сеть только тем субъектам сетевых отношений, чей IP-адрес можно однозначно идентифицировать.

Ответственность провайдеров должна основываться на том, что они могут организационно и технически воздействовать на информационные отношения своих клиентов, в частности путем приостановления инфообмена. Их ответственность может строиться на трех основаниях: 1) провайдер несет ответственность за все действия клиентов; 2) провайдер не несет ответственности за клиентов, если не знал и не должен был знать о распространении противоправных сведений, 3) провайдер не отвечает за действия клиентов. Если, например, в Китае и странах Ближнего Востока принят первый подход, то в Европе придерживаются второго подхода {«*Directive on electronic commerce*», *Council of European Union, Brussels, 28 February 2000*, шведский закон, регулирующий ответственность владельцев досок объявлений - *Act (1998:112) on Responsibility for Electronic Bulletin Boards*). Необходимо законодательно закрепить, что провайдер не несет ответственности за незаконные действия лиц, использующих его услуги, в случае отсутствия информации об указанных действиях или отсутствия возможности своевременно и достоверно выявить и (или) квалифицировать указанные действия. Провайдеры должны быть привлечены к субсидиарной ответственности, которая наступает при условии невозможности определения конкретного правонарушителя и при наличии вины провайдера (проект закона, ст. 19).

Для обеспечения доказательственной базы виновности тех или иных участников сетевых отношений необходимо продумать условия хранения промежуточной информации (содержание log-файлов, результаты кэширования и т.п.). С этой целью в научной литературе предлагается возложить на провайдеров обязанность распечатывать содержание log-файлов. Здесь следует иметь в виду, что провайдеры могут стать заинтересованными в исходе дела лицами и подделать распечатки. Кроме того, сведения, хранящиеся в

log-файле, имеют значение только при необходимости выяснить источник распространения информации. Содержание файла там не фиксируется. Использование распечатки log-файла при доказывании наличия определенных текстов на сайте малоэффек-

тивно. Ответчик может заявить, что ранее под тем же именем был файл с совершенно иным содержанием, чем теперь. Поэтому нельзя говорить о log-файле как универсальном средстве доказывания. Для доказывания факта распространения определенных сведений в электронных СМИ с большей эффективностью можно было бы использовать распечатки самих сайтовых страничек или их электронные копии, хранящиеся не у провайдеров, а у соответствующего государственного органа (скажем, подразделения Министерства по делам печати, телевидения и средств массовой коммуникации) в течение определенного времени (проект закона, ст. 9, п. 4).

Для определения связи конкретного лица с размещенными недостоверными сведениями необходимо использовать технические средства и приемы. При распространении информации с любого персонального компьютера можно при помощи технических средств (определение URL, IP) идентифицировать ресурс или сервер, с которого поступила информация. Гораздо сложнее установить конкретное лицо, распространившее информацию. В связи с этим в юридической научной литературе используется термин «анонимная регистрация» или «анонимное присутствие в сети», однако автору ни разу не встречалось определение указанного термина. Если понимать под анонимной регистрацией неизвестность источника распространения информации, то таковой, по мнению специалистов-техников, не существует, поскольку, как уже было сказано, в большинстве случаев можно определить компьютер - источник информации. Процесс идентификации призвано упростить введение программы IPv6, разработанной *English ThskForce* (ITF). IPv6 включает в себя новую, усовершенствованную реализацию протокола TCP/IP, часть которого - уникальный серийный номер жесткого диска каждого подключенного к сети компьютера. Если же вкладывать в понятие «анонимная регистрация» неизвестность лица, поместившего информацию на сайт, то здесь действительно должны быть выработаны определенные механизмы, позволяющие идентифицировать эту личность. Эту роль призваны выполнять письменные договоры провайдеров по оказанию услуг. Итак, проблема ответственности провайдеров - это актуальный вопрос государственной политики по использованию Интернета. От того, как будет определена и регламентирована роль провайдеров в информационных общественных отношениях в Интернете, будут зависеть гарантии прав участников информационных отношений, в том числе в период выборов.

Разработка и принятие Федерального закона «О правовом регулировании Интернета в Российской Федерации» является необходимым этапом формирования законодательной базы правового регулирования распространения предвыборной агитации через глобальные информационные коммуникационные сети, без которого бессмысленно вносить какие-либо изменения и дополнения в действующее избирательное право. Только с учетом проанализированного в работе материала можно сформулировать предложения. В главу VIII Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и в главу VI Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» следует внести соответствующие изменения. В частности, расширить перечень форм проведения предвыборной агитации, указав, что последняя может проводиться через сетевые СМИ. При этом должен быть предусмотрен запрет на распространение любых форм проведения предвыборной агитации посредством глобальных информационных сетей помимо сетевых СМИ, зарегистрированных в

установленном законом порядке (ч. 1 ст. 52 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ч. 1 ст. 44 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»). Правила статьи 54 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и статьи 46 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», касающиеся порядка опубликования опросов общественного мнения, должны применяться к сетевым отношениям. Должен быть установлен запрет на размещение в Интернете и иных глобальных информационных сетях результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов (включая Exit Polls). Необходимо ввести также статью, отдельно регулиующую порядок ведения предвыборной агитации через сетевые СМИ. Средства на ведение предвыборной агитации через Интернет должны расходоваться из избирательного фонда.

Если принимать во внимание предложения, сделанные в отношении критериев отнесения сайтов к СМИ, способов их идентификации, ответственности участников сетевых отношений, правило, разрешающее ведение предвыборной агитации в Интернете только через сетевые СМИ, должно способствовать оперативному привлечению к ответственности за незаконное распространение информации в период выборов. Грубое нарушение сетевым СМИ законодательства о выборах должно лишать его права участия в предвыборной агитации в течение 5 лет (учитывая, что выборы проводятся периодичностью раз в 4 года). Данная санкция должна найти отражение в административном и уголовном законодательстве, в частности, можно дополнить Уголовный кодекс Российской Федерации статьей 1441 «Злоупотребление свободой массовой информации» и аналогичной статьей Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в которых будет предусмотрена ответственность за нарушения, различающиеся степенью общественной опасности в зависимости от наступивших последствий. Следует продумать и иные меры, позволяющие гарантировать права участников избирательного процесса, но уже отталкиваясь от закрепленных базовых понятий информационного права. Однако это тема другого научного исследования.

Итак, развитие компьютерной сети во многом изменило характер политических коммуникаций, позволив миллионам людей устанавливать друг с другом одновременный контакт. Благодаря всемирной паутине любой участник избирательного процесса имеет непосредственную возможность отправлять сообщения неограниченному числу получателей. От того, насколько достоверной будет информация, распространяемая в Интернете, может зависеть выбор многих российских избирателей. Потенциальное воздействие Интернет в области того, кто и как будет пользоваться властью в XXI веке, огромно.

Приложение

**ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ИНТЕРНЕТА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

ГЛАВА I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ.

Статья 1. Сфера действия настоящего Федерального закона 1. Настоящий Федеральный закон закрепляет правовые основы отношений, возникающих при формировании и

использовании информационных ресурсов на основе создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и предоставления потребителю информации посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее Интернет) и иных глобальных информационных сетей, а также защите информации, прав субъектов, участвующих в информационных процессах.

2. Действие настоящего Федерального закона распространяется на отношения между операторами и пользователями Интернета как между собой, так и во взаимоотношениях с иными лицами и государственными органами в связи с передачей информации и оказанием услуг через Интернет.

3. Нормы, установленные настоящим Федеральным законом, подлежат применению в отношении иных, помимо Интернета, общедоступных информационно-телекоммуникационных сетей, если иное не установлено федеральным законодательством либо не обусловлено особенностями построения и функционирования таких сетей.

4. Настоящий закон распространяется на сетевые отношения, возникающие в российском сегменте сети.

Статья 2. Термины, используемые в настоящем Федеральном законе

В настоящем Федеральном законе используются следующие понятия:

Интернет (сеть) - совокупность общедоступных информационно-телекоммуникационных сетей, взаимодействие между которыми обеспечивается применением межсетевых протоколов с одноименным названием;

сетевые отношения - отношения между субъектами информационного обмена в Интернете и иных общедоступных информационно-телекоммуникационных сетях;

информация - сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления;

информационная система - организационно упорядоченная совокупность документов (массивов документов) и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы;

информационные ресурсы - отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах);

IP-адрес - адрес, определяющий место расположения информации в Интернете, выраженный в цифровой форме, в виде разделенных точками четырех цифровых полей;

доменное имя - символьное представление IP-адреса, использующее латинские буквы и цифры;

зона .RU - совокупность доменных имен, выделенных для российского сегмента Интернета;

российский сегмент сети - совокупность информационных ресурсов серверов, находящихся на территории Российской Федерации;

сайт - сетевой информационный ресурс, представляющий собой структурированный набор информации, имеющий IP-адрес и, дополнительно, доменное имя.

Вариант: сайт - сетевой информационный ресурс, представляющий собой электронный текстовый документ, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы, содержащие ссылки на другие документы в виде адреса расположения этих документов,

сообщений и материалов в сети;

владелец информационных ресурсов, информационных систем, технологий и средств их обеспечения - субъект, осуществляющий владение и пользование указанными объектами и реализующий полномочия распоряжения в пределах, установленных законом;

собственник информационных ресурсов, информационных систем, технологий и средств их обеспечения - субъект, в полном объеме реализующий полномочия владения, пользования, распоряжения указанными объектами;

провайдеры информационных услуг - лица, предоставляющие те или иные информационные услуги, связанные с Интернетом;

пользователь (потребитель) информации - субъект, обращающийся к информационной системе или посреднику за получением необходимой ему информации и пользующийся ею;

хостинг - предоставляемая провайдерами услуга доступа к Интернету;

сетевое средство массовой информации - размещаемая в электронной форме в Интернете (и сетях) совокупность периодически обновляемых информационных сообщений и материалов, предназначенных для неопределенного круга лиц.

Статья 3. Законодательство об Интернете

1. Законодательство Российской Федерации об Интернете состоит из настоящего Федерального закона и издаваемых в соответствии с ним других законодательных актов, а также законов субъектов Российской Федерации, издаваемых в пределах их компетенции.

2. На лиц, размещающих информацию в Интернете и иных глобальных информационных сетях, распространяются требования федеральных законов «Об информации, информатизации и защите информации», «О средствах массовой информации», «О связи», «Об участии в международном информационном обмене», «Об авторском праве и смежных правах», «О федеральных органах правительственной связи и информации» и другие законодательные акты с учетом особенностей, установленных настоящим Федеральным законом, в том числе в части регистрации сетевых СМИ.

3. Если межгосударственным договором, заключенным Российской Федерацией, предусмотрены для организации и деятельности Интернета иные правила, чем установленные настоящим Федеральным законом, применяются правила межгосударственного договора.

Статья 4. Принципы регулирования сетевых отношений

Сетевые отношения строятся на основании принципов:

- законность;
- обеспечение свободного и равного доступа российских пользователей к Интернету и соответствующим сетевым информационным ресурсам, а также беспрепятственного информационного обмена, в том числе международного;
- недопустимость внедрения национальных стандартов, несовместимых с общепринятыми международными стандартами;
- государственный суверенитет Российской Федерации в Интернете в зоне .ru;
- сочетание государственного регулирования и общественного самоуправления;
- защита прав и интересов участников сетевых отношений, установленных законодательством;

- запрет анонимного распространения информации в сети;
- ответственность за достоверность размещаемой информации. Статья 5. Обязанности государства в сфере сетевых отношений

1. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления обязаны принимать меры, обеспечивающие:

- доступ к Интернету российским гражданам, учреждениям образования, науки и культуры, иным организациям социальной сферы;
- использование информационных ресурсов, доступных через Интернет, в установленных настоящим Федеральным законом целях;
- недопущение в Российской Федерации ограничений деятельности провайдеров Интернета и осуществляемого посредством Интернета международного информационного обмена;
- содействие развитию в Российской Федерации свободного рынка услуг, связанных с использованием Интернета, включая предотвращение недобросовестной конкуренции;
- международное сотрудничество в области развития и использования Интернета.

2. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления не вправе контролировать организационные и технологические аспекты развития и функционирования Интернета, не затрагивающие установленные законодательством Российской Федерации права и интересы личности, общества и государства. Вмешательство указанных органов в процесс распространения информации посредством Сети может осуществляться только в случаях, предусмотренных федеральным законодательством.

ГЛАВА II. ИНФОРМАЦИОННЫЙ ОБМЕН В ИНТЕРНЕТЕ

Статья 6. Правовой режим информации в сетевых отношениях

1. Осуществление информационного обмена с использованием Интернета производится в Российской Федерации с соблюдением требований настоящего Федерального закона.

2. Использование Интернета в целях осуществления информационного обмена не дает права пользователям Интернета на распространение информации, доступ к которой ограничивается или запрещается в соответствии с федеральным законом, либо на распространение информации коммерческого, рекламного, агитационного или иного аналогичного характера, не запрошенной получателем такой информации.

Статья 7. Субъекты информационного обмена в сетевых отношениях

1. К субъектам информационного обмена в Интернете относятся физические и юридические лица, представляющие и потребляющие услуги связи, информационные и иные услуги с использованием телекоммуникаций. К ним относятся провайдеры информационных услуг, собственники и владельцы информационного ресурса, пользователи Интернета, государство, международные организации и другие субъекты правоотношений.

2. Субъекты сетевых отношений вправе использовать средства криптозащиты. В целях национальной безопасности в выработке средств криптозащиты и шифрования в российском сегменте Интернета привлекаются федеральные органы правительственной связи и информации.

3. Лица, распространяющие информацию через Интернет, несут ответственность за неблагоприятные последствия при нарушении законных прав и интересов получателей такой информации, а также за нарушение требований законодательства об информации и защите информации, если указанные нарушения непосредственно связаны с содержанием распространяемой информации.

Статья 8. Пользователи

1. Пользователь Сети должен быть идентифицирован. Пользователь вправе использовать псевдоним, но последний должен быть раскрываем в случае совершения пользователем противоправных действий.

2. Подключение пользователя Интернета к информационным системам органов государственной власти либо информационным системам, содержащим государственные информационные ресурсы ограниченного доступа, производится в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

3. Настоящий закон гарантирует обеспечение доступа в Интернет учреждениям социальной сферы, в том числе библиотекам (медиатекам), школам и иным учреждениям общего и профессионального образования, научным, архивным и музейным учреждениям как на коммерческой, так и на некоммерческой основе.

4. Пользователи и иные субъекты сетевых отношений вправе создавать некоммерческие организации, в том числе ассоциации и союзы для защиты своих интересов и образования саморегулируемого сообщества.

Статья 9. Провайдеры информационных услуг

1. Провайдеры информационных услуг предоставляют услуги, связанные с Интернетом (доступ к сети, техническая поддержка серверов, организация каналов, передающих информацию, создание сайтов в установленном законом порядке и т.д.).

2. Провайдеры информационных услуг обязаны заключать письменный договор хостинга с указанием данных собственника информационного ресурса.

3. По запросу правоохранительных органов, проводящих оперативно-следственные мероприятия, провайдеры информационных услуг предоставляют имеющиеся у них сведения и оказывают содействие должностным лицам указанных органов.

4. При распространении сведений сетевыми средствами массовой информации провайдеры обязаны регулярно сохранять на электронном носителе или распечатывать содержимое log-файлов, содержание сайта и хранить эту информацию, а также направлять ее в Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовой коммуникации.

5. Соответствующий провайдер информационных услуг вправе приостанавливать оказание услуг собственнику информационного ресурса, если на последнем размещена информация, нарушающая права и законные интересы других субъектов правоотношений с одновременным уведомлением правоохранительных органов о выявленном нарушении.

6. Операторы связи, оказывающие услуги доступа, обязаны прекращать оказание соответствующих услуг сетевым средствам массовой информации, деятельность которых в качестве таковых прекращена в соответствии с законодательством о средствах массовой информации, либо осуществляющим деятельность в качестве сетевых средств массовой информации без государственной регистрации.

Статья 10. Собственник информационного ресурса

Собственник вправе передавать информационный ресурс в пользование и иным образом осуществлять свои правомочия в пределах, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Статья 11. Специализированные органы

Для рассмотрения конфликтных ситуаций и защиты прав участников в сфере формирования и использования информационных ресурсов, создания и использования информационных систем, технологий и средств их обеспечения могут создаваться временные и постоянные третейские суды.

Статья 12. Электронный документооборот

1. Распределение и контроль адресного пространства в Российской Федерации осуществляется на основе централизованной системы распределения и контроля адресного пространства с делегированием функций по распределению и контролю соответствующему техническому центру и предоставлением прав регистрации доменных имен специализированным организациям (регистраторам) на коммерческой и конкурентной основе.

2. Распределение и контроль адресного пространства осуществляется в соответствии с законом о порядке выделения и использования доменных имен в российском сегменте Интернета.

Статья 13. Применение электронной подписи

1. В электронном документообороте допускается применение электронной подписи.

2. Правила использования электронной подписи устанавливаются Федеральным законом об электронной подписи.

Статья 14. Электронная коммерция

1. Механизм регулирования отношений участников сделок в Интернете и легализация применяемых ими способов взаиморасчетов устанавливается федеральным законодательством.

2. Правовой основой электронной коммерции в российском сегменте Интернета являются Гражданский кодекс Российской Федерации, федеральные законы, в том числе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и «О банках и банковской деятельности», «О бухгалтерском учете», иные законодательные акты о бухгалтерском учете и производстве безналичных расчетов с учетом особенностей построения и функционирования Интернета.

3. Налогообложение в Интернете осуществляется в отношении результатов хозяйственной и иной деятельности участников сделок на общих основаниях с иной коммерческой деятельностью в соответствии с налоговым законодательством.

ГЛАВА III. СЕТЕВЫЕ СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Статья 15. Общие положения

1. Сетевое средство массовой информации должно иметь постоянное название и установленную периодичность обновления.

2. Редакцией сетевого средства массовой информации должен быть обеспечен постоянный доступ для любого пользователя соответствующей информации к следующим выходным данным: регистрационный номер сетевого средства массовой информации, наименование учредителя (соучредителей), фамилия, инициалы главного редактора, номер, дата выдачи и срок действия лицензии, почтовый и электронный адрес и контактная

информация редакции.

3. При размещении в Интернете и иных глобальных сетях сообщений и материалов средств массовой информации (в том числе сетевых) ссылка на такое средство массовой информации обязательна.

Статья 16. Регистрация сетевого средства массовой информации

1. Сетевое средство массовой информации подлежит государственной регистрации в добровольном порядке.

2. Органом, регистрирующим сетевые средства массовой информации, является Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовой коммуникации.

3. Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовой коммуникации формирует перечень интернет-адресов, соединение с которыми не осуществляется. Данный перечень формируется путем включения в него субъектов, в отношении которых вынесено решение суда о привлечении к ответственности за незаконное распространение информации.

4. Исключение из списка нарушителей возможно в случае отсутствия в течение 5 лет решения суда о привлечении лица к юридической ответственности за нарушение информационного законодательства и законодательства о средствах массовой информации.

ГЛАВА IV. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СУБЪЕКТОВ СЕТЕВЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЗАЩИТА ИХ ИНТЕРЕСОВ

Статья 17. Ответственность

При совершении участниками информационного обмена в Интернете действий, нарушающих требования российского законодательства, информационный обмен с участием таких лиц может быть приостановлен в порядке и на условиях, установленных федеральным законом.

Статья 18. Ответственность собственника информационного ресурса

1. Собственник информационного ресурса несет ответственность за распространение информации посредством этого информационного ресурса.

2. В случае передачи информационного ресурса в пользование иным лицам собственник несет субсидиарную ответственность за вред, причиненный третьим лицам незаконным распространением информации.

Статья 19. Ответственность провайдера

Провайдер не несет ответственности за действия пользователей при предоставлении услуг хостинга, если не был осведомлен об их противозаконной деятельности и после получения информации прекратил размещение или доступ к информации пользователей.

Статья 20. Возмещение морального вреда

Моральный (неимущественный) вред, причиненный гражданину в результате распространения субъектом сетевых отношений не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина либо причинивших ему иной неимущественный вред, возмещается по решению суда этим субъектом, а также виновными должностными лицами и гражданами в размере, определяемом судом.

ГЛАВА V. ИНФОРМАЦИОННАЯ (И СЕТЕВАЯ) БЕЗОПАСНОСТЬ

Статья 21. Цели установления режима безопасности

Целями защиты являются:

- обеспечение прав субъектов сетевых отношений;
- охрана правопорядка сетевых отношений;
- защита всех предусмотренных законом видов тайн;
- предотвращение угроз безопасности личности, общества, государства;
- предотвращение утечки, хищения, утраты, искажения, подделки информации;
- предотвращение несанкционированных действий по уничтожению, модификации, искажению, копированию, блокированию информации;
- предотвращение других форм незаконного вмешательства в информационные ресурсы и информационные системы.

Статья 22. Защита права на доступ к информации

1. Отказ в доступе к открытой информации или предоставление пользователям заведомо недостоверной информации могут быть обжалованы в судебном порядке.

2. Во всех случаях лица, которым отказано в доступе к информации, и лица, получившие недостоверную информацию, имеют право на возмещение понесенного ими ущерба.

3. Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по информационному обмену рассматриваются судом и арбитражным судом.

4. Суд рассматривает споры о необоснованном отнесении информации к категории информации с ограниченным доступом, иски о возмещении ущерба в случаях необоснованного отказа в предоставлении информации пользователям или в результате других нарушений прав пользователей.

5. Руководители, другие служащие органов государственной власти, организаций, виновные в незаконном ограничении доступа к информации и нарушении режима защиты информации, несут ответственность в соответствии с уголовным, гражданским законодательством и законодательством об административных правонарушениях.

Статья 23. Вступление в силу настоящего Федерального закона Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

¹ Здесь и далее речь идет о Федеральном законе, который утратит силу 25 декабря 2002 года в связи с вступлением в силу новой редакции Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ.

² См.: Князев С. Д. Правовые аспекты агитации при проведении выборов // Российский юридический журнал. 1998. № 2. С. 72.

³ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов/Отв. редактор -А. В. Иванченко. М.: Изд-во НОРМА, 1999. С. 333.

⁴ Постников А. Е. Избирательное право России. М.: Изд. группа ИНФРА-М-НОРМА, 1996. С. 67.

⁵ См.: Мостовщиков В. Д. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации и ее финансирования в Российской Федерации. Дис... кандидата юридических наук. Екатеринбург, 1998. С. 28-30.

⁶ Князев С. Д. Указ. соч. С. 72.

⁷ Там же. С. 75.

⁸ См.: Мостовщиков В. Д. Указ. соч. С. 30.

⁹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 26. Ст. 836.

¹⁰ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2000, № 3. С. 11.

¹¹ См.: Князев С. Д. Указ. соч. С. 74.

¹² См.: Мостовщиков В. Д. Указ. соч. С. 42.

¹³ Выборы в механизме народовластия в Российской Федерации. Екатеринбург: Б.и.. 2000. С.

18.

¹⁴ Проблемы науки конституционного права: Монография. Екатеринбург: Изд-во Ур-ГЮА, 1998. С. 236.

¹⁵ Конституционное право Российской Федерации. Екатеринбург: Б.и., 1995. С. 254.

¹⁶ Большаков С. В. О некоторых принципиальных положениях федерального законодательства о выборах в части регулирования предвыборной агитации и практики его реализации // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1999. № 9. С. 126.

¹⁷ См.: О нарушениях субъектами избирательного процесса порядка и правил проведения предвыборной агитации в ходе выборов депутатов представительных органов местного самоуправления, глав и иных лиц муниципальных образований Свердловской области: Постановление Избир. ком. Свердл. области от 15 февраля 2001 г. № 12 // Архив Избирательной комиссии Свердловской обл.

Озерова Екатерина Анатольевна,
студентка 3-го курса Тверского филиала
Московского гуманитарно-экономического
института

Судебная защита избирательных прав граждан в Российской Федерации

Цель защиты прав, свобод и законных интересов является приоритетной для всех судов, входящих в судебную систему Российской Федерации¹.

Задачи и цели суда как юрисдикционного органа, осуществляющего в процессе правоприменительную деятельность, полностью совпадают с целевыми установками гражданского судопроизводства.

Классифицировать деятельность судов можно в следующих трех направлениях:
во-первых, это оперативность, то есть быстрота, сроки рассмотрения дел;
во-вторых, качество выносимых судами решений, то есть их законность;
в-третьих, исполнение судебных решений, потому что без этого нет реального правосудия, нет реальной защиты.

На решение этих трех задач было направлено совершенствование действующего законодательства для укрепления судебной деятельности.

Чтобы обеспечить более оперативное разрешение споров, как обязательный был отмечен претензионный досудебный порядок урегулирования споров, и спорящим сторонам теперь открыт прямой путь в суд. В качестве общего правила в суде первой инстанции введено разрешение дел не коллегиально, а единолично, что, конечно, должно повысить оперативность разрешения споров.

В законодательстве установлены правила, запрещающие судам второй (апелляционной) инстанции при отмене решения судов первой инстанции направлять дела на новое рассмотрение, что было одной из причин судебной волокиты.

Одно из необходимых условий для достижения целей правосудия - независимость суда при принятии решений. Судья должен строго следовать требованиям закона и правилам судейской этики, быть бескорыстным, проявлять стойкость, а иногда и подлинное мужество, чтобы противостоять незаконному вмешательству в осуществление правосудия со стороны кого бы то ни было.

Следует отметить, что необходима постоянная работа по укреплению системы исполнения судебных решений. Исполнение решений судов - это строгое исполнение законов. Если законы не будут исполняться на должном уровне, то это приведет к росту преступности.

Заметны факты стремления криминала войти во власть. Целевой установкой судов при разрешении судебных споров по вопросам защиты избирательных прав является

предотвращение сущностной связи преступности и государственной власти. Существование этих явлений должно учитываться судами. Неоспоримо, что преступность расширяет устои каждого цивилизованного общества и каждое общество посредством государственной власти борется с преступностью.

Судебная власть - это вид государственной власти, осуществляемой специально уполномоченными органами государства (судами), содержание которой составляют полномочия по рассмотрению и разрешению конституционных, гражданских, административных, уголовных и иных дел посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства, а также иные определенные законом полномочия. Конституцией Российской Федерации гарантирована судебная защита прав граждан Российской Федерации (ст. 46).

Судебная система Российской Федерации включает в свой состав федеральные суды и суды субъектов Российской Федерации. К федеральным судам относится Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции; Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды субъектов Российской Федерации, составляющих систему федеральных арбитражных судов.

Судебная система Российской Федерации по предметам ведения может рассматриваться как совокупность трех ветвей судебной власти:

1. Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации;
2. Суды общей юрисдикции;
3. Арбитражные суды.

Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации делают его первым среди равных. Первым в том смысле, что судебная власть вообще первична по отношению к другим структурам по властным полномочиям - власти исполнительной и законодательной, как первична Конституция Российской Федерации по отношению к федеральным законам и иным нормативным актам.

При осуществлении судебной защиты суды взаимодействуют с другими органами государственной власти. Важным звеном такого взаимодействия являются органы прокуратуры.

Практика показывает, что на психологическую атмосферу процесса в суде положительно влияет соблюдение положений закона, предусматривающее облачение судей в мантии, осуществление правосудия в зале судебного заседания, в котором обязательно должны помещаться изображение Государственного герба и Государственного флага России (Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», ст. 34).

Очень важна убедительность судей, которая достигается с помощью хорошо подготовленной, продуманной речи. Содержание речи должно быть обусловлено особенностями дела, а также собранными доказательствами. Как отмечает А. Ф. Кони, «...у каждого, кому предстоит говорить публично на суде, возникает мысль: о чем говорить, что

говорить и как говорить. На первый вопрос отвечает простой здравый рассудок и логика вещей, определяющая последовательность и связь между собою определенных действий. Что говорить - укажет также логика на основе точного знания предмета, о котором приходится повествовать»².

Естественное краткое выступление сразу вводит слушателей судебного процесса в курс дела. Цельность и последовательность речи должны быть воспроизведены с таким расчетом, чтобы излагаемые факты, оценки и выводы были подчинены единой цели, составляющей главную тему речи.

«Краткость - сестра таланта». Краткость речи определяется не количеством времени на ее произнесение, а умением изложить все необходимое, взвешивая каждое слово. Каждое слово, сказанное на судебном процессе, влияет на определение выводов по конкретному делу и на принятие окончательного решения.

Являясь конечным актом всей развернутой процедуры правосудия по гражданским делам в суде первой инстанции, судебное решение имеет большое значение для защиты прав граждан, вступивших в споры.

По вопросу судебной защиты избирательных прав граждан наглядным примером судебной практики является дело, рассмотренное Тверским областным судом по жалобам В. А. Баюнова, А. А. Гришина и В. В. Бенедиктова, которые обратились в суд с заявлениями о признании результатов выборов губернатора Тверской области, проходивших 9 января 2000 года, недействительными, отмене решения Тверской областной избирательной комиссии от ГО января 2000 года о результатах выборов и признании незаконными действий (бездействия) Тверской областной избирательной комиссии.

Заявители в ходе рассмотрения дела неоднократно дополняли и уточняли заявленные ими требования, для обоснования своей позиции приводили доводы о нарушениях избирательного законодательства, имевших место со стороны Тверской областной избирательной комиссии, кандидата на пост губернатора Тверской области В. И. Платова, его доверенных лиц, других участников избирательного процесса, а также лиц и организаций, действовавших в интересах избрания В. И. Платова на всех стадиях избирательного процесса. При этом в заявлениях указывалось на нарушения, допущенные в процессе сбора подписей в поддержку кандидата В. И. Платова, на факты представления В. И. Платовым не соответствующих действительности данных о себе, использования им как действующим губернатором преимуществ должностного положения, нарушений установленных законом правил ведения предвыборной агитации, нарушений порядка финансирования избирательной кампании, использования подкупа избирателей и нарушений, допущенных в ходе голосования, оформления его результатов и подведения его итогов, а также итогов выборов, не позволяющих с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей.

Заявители указывали на бездействие Тверской избирательной комиссии, не обеспечившей проведение выборов строго в законодательном порядке.

В. А. Баюнов являлся кандидатом на пост губернатора Тверской области. Преимущество В. И. Платова по результатам окончательного голосования составило 3411 голосов, или 0,53 %. Решение по данному делу за № 3-3-2000 было принято Тверским областным судом 22 августа 2000 года.

Закон Тверской области «О выборах Губернатора Тверской области» предусматрива-

ет, что выборы губернатора проводятся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Обжалование решений и действий (бездействия) избирательных комиссий в соответствии со статьей 55 Закона «О выборах Губернатора Тверской области» осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно пунктам 1, 2 статьи 64 которого в случае, если после установления итогов голосования, результатов выборов будут выявлены нарушения правил выдвижения и регистрации кандидатов, правил ведения предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании, факты использования кандидатами и их доверенными лицами должностного положения или служебного положения в целях избрания, подкупа избирателей кандидатами, иными организациями, действующими в целях избрания определенных кандидатов, наличие существенной недостоверности сообщенных кандидатом данных, предусмотренных пунктом 2 статьи 28 и пунктом 1 статьи 32, а также непредставление данных о наличии неснятой или непогашенной судимости, о наличии гражданства иностранного государства, не позволяющие с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов в судебном порядке может быть отменено.

Пунктом 3 статьи 64 указанного Федерального закона определено, что суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе, в субъекте Российской Федерации также в случае нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, других нарушений избирательного законодательства, если эти действия (бездействие) не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей.

Приведенная норма свидетельствует о том, что к компетенции суда относится только решение вопроса об отмене решения избирательной комиссии о результатах выборов. Названной же нормой (ст. 64, п. 1) предусмотрено также, что регистрация кандидата может быть отменена не позднее чем в день, предшествующий дню голосования.

В соответствии с приведенными положениями законодательства доводы заявителей о допущенных в ходе избирательной кампании нарушениях оценивались судом с точки зрения недопустимости на данном этапе решить вопрос об отмене регистрации кандидата, влияния нарушений на результаты волеизъявления избирателей и возможности достоверного определения результатов волеизъявления граждан.

В отношении обжалования действий (бездействия) Тверской областной избирательной комиссии суд анализировал вопросы, связанные с соответствием обжалуемых действий (бездействия) комиссии требованиям закона и наличием ущемления охраняемых законом прав и интересов заявителей.

При рассмотрении вопроса о нарушениях в ходе сбора подписей в поддержку В. И. Платова, доказательств неправомерной регистрации в качестве кандидата на пост губернатора области судом не определено.

Доводы о недостоверных сведениях об образовании В. И. Платова были опровергнуты документами, представленными в суд: копией диплома, копиями приказов Тверского государственного университета о зачислении В. И. Платова на юридический факультет от 11 ноября 1994 года и о выдаче ему диплома от 2 июля 1997 года.

В судебном решении отражено, что нарушения порядка предвыборной агитации, перечисляемые заявителями, по факту листовки, публикации и радиопередач не могут рассматриваться как агитация, возбуждающая социальную ненависть и вражду, так как не противоречат конституционным нормам о свободе мысли и слова. Противопоставление различных идеологий не может быть расценено в качестве формы злоупотребления свободой массовой информации, запрещенной Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Судом не установлено отношение В. И. Платова к опубликованию большинства материалов и радиопередаче В. Мининой по Тверскому областному радио.

В дополнениях к жалобе имеют место ссылки на неправомерное использование фотографии с В. В. Путиным и имени и. о. Президента Российской Федерации как формы злоупотребления свободой массовой информации, нарушений законодательства об интеллектуальной собственности и авторского права.

Судебная коллегия полагает, что ссылки в жалобах на нарушение названных разделов законодательства не могут быть признаны уместными при решении вопроса об отмене решения избирательной комиссии об итогах выборов.

В качестве злоупотребления свободой массовой информации доводы жалоб по неправомерному использованию фотоматериалов и имени В. В. Путина расценены также быть не могут.

Данные о том, что волеизъявление избирателей в связи с приведенными в жалобе доводами реализовались не свободно, а под давлением В. И. Платова, использующего служебное положение, его незаконного принуждения, побуждающего голосовать за него, не нашли подтверждения. Факты давления со стороны кандидата на организации и средства массовой информации также не подтвердились.

В отношении бездействия Избирательной комиссии Тверской области по вопросам реагирования на нарушения суд учитывает, что контрольная группа была создана и работала, по ряду оспариваемых моментов, необходимые в рамках избирательного законодательства действия со стороны комиссии были предприняты. Комиссией направлялись документы по сведениям о нарушениях в ходе избирательной кампании в органы внутренних дел. По информационным данным прокуратуры были проведены проверки по выявлению таких нарушений. Ею давались задания нижестоящим избирательным комиссиям пересмотреть результаты голосования.

Задействована была и прокуратура. Так, в ходе проведенной Вышневолоцкой межрайонной прокуратурой проверки установлены расхождения в количестве голосов, поданных как за Платова, так и за Баюнова, на участках № 193, 194, 196, 197, 200-206, 208, 210-214, 216-223. Зафиксированные расхождения не повлияли на результаты голосования. Аналогичная ситуация имела место и в Ржевском районе области, где тоже проводилась прокурорская проверка, установлены расхождения с данными, зафиксированными в протоколах участковых избирательных комиссий, которые также не повлияли на результаты выборов по области в целом.

Доводы заявителей о цели изготовления лишних бюллетеней для использования их при корректировке результатов голосования, т.е. умышленное их изготовление или создание условий для этого, не нашли подтверждения.

Получение избирательной комиссией и принятие во внимание при оценке вопросов, связанных с формированием избирательного фонда кандидатов, справок в отношении времени регистрации и состава капитала организаций-жертвователей суд не счел противозаконным.

Имеющиеся в материалах дела справки, данные еженедельных финансовых отчетов, данные из банка, сообщения из регистрационной палаты о времени регистрации организаций дают основания для вывода о том, что действия комиссии, не отнесшей организации ООО «Чайка», ООО «Высота», Сельхозартель им. Куйбышева, ОАО «Савма», ООО «Докторг», ЗАО «Прима+», ИЧП «Датта Джeneral Интерпрайз» к категории анонимных жертвователей, не были противозаконными.

Фактов изготовления в Торжокской типографии печатной продукции, заказанной кандидатом В. И. Платовым по ценам ниже себестоимости, проверкой, проведенной налоговой полицией, не установлено.

Необоснованное (нецелевое) использование бюджетных средств на перечисление по договорам отдельным средствам массовой информации в условиях бюджетного дефицита судом не расценено как доказательство подкупа.

Многие факты, указанные в жалобах заявителей, не подтвердились. В процессе суда приглашались свидетели, которые или отрицали, или не могли ответить утвердительно на поставленные им вопросы по делу. Так, свидетель Л. В. Молчанов не смог утвердительно ответить на вопрос о причастности В. И. Платова к проведению за его счет концертов в зале на Рыбацкой в городе Твери.

Поскольку в ходе рассмотрения дела не было установлено бесспорных и однозначных доказательств, судебная коллегия, проанализировав представленный материал по указанному делу, в соответствии с действующим законодательством отказала в удовлетворении заявлений В. А. Баюнова, А. А. Гришина и В. В. Бенедиктова о признании недействительными результатов выборов, об отмене решения Избирательной комиссии Тверской области от 10 января 2000 года о результатах выборов губернатора Тверской области и признании незаконными действий (бездействия) Избирательной комиссии Тверской области.

Данное решение заявителями было обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела в судебном заседании от 2 ноября 2000 года дело № 35 ГОО-10 и руководствуясь статьей 305 ГК РСФСР определила решение Тверского областного суда от 22 августа 2000 года оставить без изменения, кассационные жалобы В. А. Баюнова, А. А. Гришина, В. В. Бенедиктова - без удовлетворения.

В период предвыборной кампании могут возникнуть и споры со средствами массовой информации, так как факты отражения в средствах массовой информации данных, которые могут повлиять на мнение избирателей, не редкость в процессе как федеральных, так и региональных выборов. Такие публикации могут быть заказом заинтересованных лиц или инициативой самих органов средств массовой информации. В подобных случаях задача суда справедливо, руководствуясь законодательством, сделать правильный

заключительный вывод в этих спорах.

Такие факты рассматривались в Московском районном суде города Твери, куда В. А. Баюнов обратился с иском о защите чести и достоинства, мотивируя свои требования тем, что в статьях газеты «Вече Твери сегодня» № 2 (2283) от 6 января 2000 года опубликованы статьи «Диктатура условных единиц» (автор статьи С. В. Владимиров) и «Вышел полный конфуз» (автор статьи В. Ланковский), в которых приведены не соответствующие действительности сведения, порочащие В. А. Баюнова.

Кроме того, статья «А судьи кто?» В. Ланковского, также содержащая текст, дискредитирующий В. А. Баюнова, была опубликована 6 января 2000 года в газете «Тверская жизнь», где над порочащими В. А. Баюнова сведениями была напечатана фотография В. И. Платова с В. В. Путиным и дан текст правительственной телеграммы с пожеланием успешного проведения завершающего этапа избирательной кампании по выборам губернатора Тверской области.

В решении Тверского областного суда № 3-3-2000г. от 22 августа 2000 года отражено, что причастность кандидата В. И. Платова к заказу и распространению публикаций «Диктатура условных единиц», «И вышел полный конфуз» в газете «Вече Твери сегодня» и статьи «А судьи кто?» в газете «Тверская жизнь» от 6 января 2000 года не нашла подтверждения.

Анализ опубликованных статей Московским районным судом г. Твери позволил сделать вывод, что их стиль, изложение и подача материала направлены на формирование у читателя отрицательного отношения к кандидату В. А. Баюнову. Статьи были опубликованы в период проведения избирательной кампании по выборам губернатора Тверской области. Бесспорным является факт, что появление этих статей вызвано именно участием В. А. Баюнова в данной избирательной кампании.

Представитель ответчика ЗАО «Литера М» А. Ю. Экаев с иском не согласился и пояснил суду, что при публикации статьи В. Ланковского ЗАО «Литера М» не был нарушен Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», так как статья 57 освобождает редакцию от ответственности, поскольку в газете был дословно воспроизведен текст, представленный в редакцию из избирательного штаба В. И. Платова.

Согласно статье 32 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Распространение порочащих сведений было направлено на создание препятствий в реализации В. А. Баюновым его конституционного права.

Согласно статье 152 Гражданского кодекса Российской Федерации граждан, в отношении которого распространены сведения, порочащие честь, достоинство и деловую репутацию, вправе наряду с опровержением таких сведений требовать возмещения убытков и морального вреда, причиненных их распространением. Согласно статье 62 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» моральный (неимущественный) вред, причиненный гражданину в результате распространения средством массовой информации не соответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство гражданина, либо причиненный ему иной неимущественный вред возмещается по решению суда средством массовой информации, а также виновными должностными лицами и гражданами в размере, определяемом судом.

Выслушав участников процесса, свидетелей, изучив содержание статей, исследовав

материалы дела, ознакомившись с мнением прокурора, суд счел искивые требования В. А. Баюнова обоснованными. Руководствуясь законодательством и принципами соразмерности и справедливости и исходя из судейской убежденности, суд принял решение удовлетворить заявленные В. А. Баюновым искивые требования о возмещении морального вреда частично: в размере 50 000 рублей - редакцией ЗАО «Литера М», и в размере 5 000 рублей - С. В. Владимировым; признать сведения, опубликованные в указанных статьях в газете «Вече Твери сегодня» № 2 (2283) от 6 января 2000 года, не соответствующими действительности; обязать ЗАО «Литера М» опубликовать в газете «Вече Твери сегодня» опровержение данных статей.

Избирательные споры - неизбежные, хотя и нежелательные спутники любой избирательной кампании, поскольку выборы являются единственным легитимным способом завладения публично-властными полномочиями представительного характера. Как следствие, избирательному процессу чуть ли не в качестве его органической составной части сопутствуют многочисленные столкновения различных участников электоральных действий, выливающиеся в избирательные споры.

Предотвращение и рассмотрение избирательных споров входит в компетенцию избирательных комиссий, что находит отражение в действующем законодательстве. Задачей комиссий должно быть максимальное рассмотрение жалоб в пределах своих полномочий, не доводя их до суда. Если количество заявлений в судебные органы о нарушениях законодательства в этой сфере увеличивается, то следует считать это свидетельством низкого уровня работы соответствующих избирательных комиссий.

В Московском районном суде города Твери была рассмотрена жалоба кандидата в депутаты Законодательного Собрания Тверской области М. В. Ларина на действия окружной избирательной комиссии с просьбой признать недействительным решение комиссии от 21 марта 2000 года, обязать окружную избирательную комиссию Южного избирательного округа № 7 восстановить его в качестве кандидата в депутаты Законодательного Собрания Тверской области, опубликовать в средствах массовой информации опровержение на решение окружной избирательной комиссии и внести в избирательные бюллетени его личные данные.

Доверенные лица заявителя пояснили суду, что основанием для принятия решения послужило заявление, поступившее в избирательную комиссию сограждан, принимающих участие в ознакомительном посещении ОАО «Афанасий - Пиво» 7 марта 2000 года, закончившегося чаепитием в столовой. М. В. Ларин работает в ОАО «Афанасий - Пиво» генеральным директором. Именно имевший место факт чаепития был расценен избирательной комиссией как подкуп избирателей. М. В. Ларин принял решение организовать для ветеранов труда ознакомительное посещение Тверского пивзавода. Учитывая, что многие женщины имели преклонный возраст, он был вынужден позаботиться о транспортном обеспечении. В ходе проведения указанного посещения сотрудники Тверского пивзавода провели ветеранов по основным производственным цехам и рассказали об этапах приготовления пива. В конце экскурсии участникам по сложившейся традиции было предложено продегустировать продукцию предприятия. Отказавшимся дегустировать пиво предложили выпить чаю. В ходе дегустации М. В. Ларин действительно общался с участниками экскурсии и отвечал на их вопросы. Однако эти вопросы практически не затрагивали его избирательную кампанию, а касались в основном деятельности

предприятия и технологического процесса приготовления пива. Кроме того, учитывая, что данное мероприятие проходило 7 марта, руководители экскурсии по собственной инициативе вручили каждой женщине по одному цветку (гвоздике). Комиссией указанные действия были расценены как подкуп избирателей. Судом установлено, что окружной избирательной комиссией Южного избирательного округа № 7 проверка поступившего заявления в отношении кандидата в депутаты Законодательного Собрания Тверской области М. В. Ларина по событиям 7 марта 2000 года была проведена ненадлежащим образом: был проведен лишь устный опрос некоторых лиц, подписавших данное заявление.

Выслушав представителей заявителя, представителя окружной избирательной комиссии, свидетелей, исследовав материалы дела, заслушав мнение прокурора, суд нашел жалобу обоснованной и подлежащей удовлетворению, так как счел, что указанный в ней факт может быть рассмотрен не более как проявление уважения к пожилым женщинам - бабушкам и матерям, которые проявили интерес к работе предприятия и сочли возможным затратить свое время на его посещение и осмотр, тем более что это было в канун знаменательной даты 8 марта.

Таким образом, суд не усмотрел в действиях кандидата в депутаты Законодательного Собрания Тверской области М. В. Ларина нарушений пункта 3 статьи 33 Закона Тверской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Тверской области» и пункта 3 статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

На основании статей 63, 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», руководствуясь статьями 197, 211, 2397 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, суд решил жалобу М. В. Ларина удовлетворить, решение окружной избирательной комиссии Южного избирательного округа об отмене решения о регистрации кандидата в депутаты Законодательного Собрания Тверской области М. В. Ларина отменить, восстановить М. В. Ларина в качестве кандидата в депутаты Законодательного Собрания Тверской области и обязать окружную избирательную комиссию Южного избирательного округа № 7 опубликовать информацию об отмене решения от 21 марта 2000 года в средствах массовой информации.

Приведенный пример - показатель работы Московского районного суда города Твери, определившего в ходе судебного процесса нарушения со стороны окружной избирательной комиссии Южного избирательного округа № 7. В судебном решении отражена принципиальная позиция суда, подтвержденная действительными доказательствами.

Требования законности и обоснованности относятся к каждому принятому решению в судах. Решение не может быть признано законным, если оно необосновано. Соблюдение требований законодательства по рассмотрению избирательных споров повышает эффективность защиты прав граждан.

Как отметил судья Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых наук Российской правовой академии, заведующий кафедрой гражданско-го, арбитражного и административного процессуального права Российской академии правосудия, «при оценке работы судов приоритет нередко отдается правильному приме-

нению законодательных норм, поскольку они призваны защищать права, защита которых выступает в качестве основной цели судопроизводства»³.

¹ В России 22 мая 2000 года прошли первые парламентские слушания по двум проектам федеральных законов - «О государственной политике Российской Федерации по развитию и использованию сети Интернет» и «О регулировании российского сегмента сети Интернет».

² См.: Массовая коммуникация в формировании современного социокультурного пространства («круглый стол») // Социс. 2000. №7. С. 74

³ В частности, на сайте Кириенко предлагалось виртуальное голосование; вступление в Союз правых сил через Интернет; открытие интернет-сервера общественной приемной «Московская альтернатива: проблемы Москвы и москвичей», осуществляющей посредством компьютерной сети ревизию дел московской мэрии, сбор фактов некомпетентности и произвола, коррупции и бюрократических злоупотреблений в Москве.

⁴ Данный термин впервые был употреблен в Указе Президента Российской Федерации от 20.03.1993 года «О гарантиях информационной стабильности и требованиях к телерадиовещанию» в отношении загрязненности телерадиопрограмм.

⁵ См. подробнее: Ефремов Е. В. Опыт саморегулирования в сети Интернет / Материалы третьей всероссийской конференции «Право и Интернет: теория и практика». 28-29 ноября 2000. Москва. С. 58-60.

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 28.04.2000 г. «Об утверждении положения о Министерстве Российской Федерации по связи и информатизации».

⁷ Приказ Гостелекома Российской Федерации от 21.07.1999 г. «Об утверждении положения о порядке, общих условиях и принципов использования на территории Российской Федерации систем глобальной подвижной персональной спутниковой связи (ГППСС) и требованиях по обеспечению информационной безопасности для российских сегментов указанных систем».

⁸ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации от 9.09.2000 г.

⁹ Письмо Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг от 20.01.2000 г. «О возможных мошеннических схемах при торговле ценными бумагами с использованием сети Интернет»; Положение Центрального банка Российской Федерации 2.07.1998 «О раскрытии информации Банком России и кредитными организациями - участниками финансовых рынков».

¹⁰ Автором проекта по использованию Интернета для публикации результатов Exit Polls являлся Г. Павловский.

¹¹ <http://lenta.ru/Интeрнeт/2000/03/23/cik-fep/Incix.htm>

¹² Власов А. и Кесарева Т. Честь, достоинство и деловая репутация в виртуальном мире. // Власть. 2000. № 7. С. 53.

¹³ Следует отличать от русскоязычного Интернета - совокупности информационных ресурсов, представленных на русском языке, независимо от места нахождения и регистрации содержащих их серверов.

¹⁴ См.: Трофименко А. Какими нормативными актами регулировать «сетевые отношения». // Власть. 2000. № 9. С. 55-58.

¹⁵ Власов А. и Кесарева Т. Цит. соч. С. 54.

Рыкова Ольга Николаевна,
студентка 2-го курса Кубанского государственного университета

Избирательные споры и способы их разрешения

В статье 8 принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года Всеобщей Декларации прав человека сказано: «Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом». Право избирать и быть избранным относится к числу основных конституционных прав граждан любого современного государства, претендующего на право называться правовым. Однако до недавнего времени в России нормативные источники, гарантирующие защиту права избирать и быть избранным, были скудными. Так, 5 мая 1938 года СНК СССР была утверждена Инструкция Наркомюста о порядке рассмотрения народными судами неправильности в списках избирателей¹.

При кодификации гражданского процессуального права РСФСР в 1964 году дела по жалобам о неправильности в списках избирателей были отнесены к судопроизводству по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Длительное время сохранялось положение, согласно которому в судебном порядке в определенной степени защищалось только активное избирательное право. При этом в законах России не содержалось никаких правовых норм, предусматривающих хотя бы минимальные гарантии защиты пассивного избирательного права, что было обусловлено существующей избирательной системой. Существовала лишь возможность защиты права граждан быть включенными в списки избирателей. Для остальных избирательных прав граждан защита не предусматривалась.

В 1998 - 1999 годах предпринимались безуспешные попытки внесения существенных изменений в действующий ГПК РСФСР в части регламентации порядка разрешения дел о защите избирательных прав с учетом понимания исторического момента.

И лишь Федеральным законом от 7 августа 2000 года № 120-ФЗ существующее положение было изменено путем внесения в главу 23 Гражданского процессуального кодекса РСФСР изменений в виде трех статей. Как совершенно верно заметил М. К. Трешников, изменение названия и содержания главы 23 ГПК вызвано тем, что содержание института обжалования списков избирателей устарело и не охватывает всех предусмотренных Конституцией Российской Федерации и другими федеральными законами возможностей судебной защиты избирательных прав граждан, общественных объединений, участвующих в выборах, т.е. как активного, так и пассивного избирательного права, всего комплекса избирательных прав, предусмотренных действующей избирательной си-

стемой².

Изменение гражданского процессуального законодательства отвечает сущности рассматриваемых дел, соответствует Конституции Российской Федерации (ст. 46), Закону Российской Федерации от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», Федеральному закону от 30 марта 1999 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ряду иных. Анализ вышеуказанных нормативно-правовых актов показывает, что институт защиты избирательных прав граждан России находится в стадии становления. Как совершенно справедливо было замечено В. М. Жуйковым, «на современном этапе проблема существования отдельного вида судопроизводства по делам, вытекающим из публично-правовых отношений, из состояния дискуссионной переводится в плоскость практического решения ее в новом гражданском процессуальном законодательстве»³.

Следует отметить, что законодательство в сфере публичных правоотношений развивается намного стремительней процессуального, в связи с чем в науке возникали предложения синхронизации данного процесса. Так, Л. А. Киселевой высказано мнение, что принимая те или иные законы о выборах, следует предварительно вносить соответствующие изменения и дополнения в ГПК, а не располагать многочисленными процессуальными нормами в отраслевом (конституционном) законодательстве⁴. Эта точка зрения представляется нам обоснованной, так как, предоставляя гражданам определенные публичные права, законодатель должен предусматривать эффективно работающий механизм их защиты, в противном случае данные права будут носить исключительно декларативный характер.

Действующее законодательство о выборах предусматривает две возможности защиты прав участников избирательного процесса: в судебном и (или) в административном порядке.

Субъектами, имеющими право в соответствии с действующим законодательством на судебное рассмотрение избирательных споров, являются: Конституционный Суд Российской Федерации, конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, суд субъекта Российской Федерации и городской (районный) суд. Правом на рассмотрение споров в административном порядке избирательным законодательством наделяются следующие субъекты: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, территориальная избирательная комиссия, окружная избирательная комиссия, участковая избирательная комиссия. Это положение закреплено статьей 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В комментарии, изданном под редакцией В. И. Васильева, А. А. Вешнякова и В. И. Лысенко, говорится: «Решения и действия органов государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц, общественных объединений, избирательных комиссий, комиссий референдума и их должностных лиц, нарушающие избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации, могут быть обжалованы в суд и (или) в соответствующую вышестоящую избирательную комиссию. Заявитель вправе самостоятельно избрать тот или иной порядок рассмотрения своей жалобы»⁵.

Рассмотрение избирательных споров в гражданском судопроизводстве выделено в отдельный вид судопроизводства - производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, что нашло отражение в названии главы 23 ГПК. Однако, как показала практика, внесение вышеназванных изменений оказалось недостаточным и оставило массу нерешенных проблем, имеющих большое теоретическое и практическое значение.

Так, в науке остается остро дискуссионным вопрос, к какому виду гражданского судопроизводства относятся дела о защите избирательных прав. Очевидно, что их нельзя в полной мере относить к производству по делам, вытекающим из административно-правовых отношений, так как это не соответствует существу данных отношений. Более убедительной представляется точка зрения, согласно которой судопроизводство о защите избирательных прав отнесено к производству, вытекающему из публично-правовых отношений⁶. Так, М. С. Шакарян полагает, что название в качестве вида судопроизводства административно-правового судопроизводства носит до некоторой степени условный характер⁷. Условность этого названия вида судопроизводства состоит в том, что суды в порядке, предусмотренном для этого вида судопроизводства, рассматривают и разрешают дела, возникающие из конституционных, налоговых, гражданских и других правоотношений⁸.

Как отмечал М. К. Треушников, «не исключается из обсуждения концепция, в соответствии с которой рассмотрение дел о защите избирательных прав может осуществляться в исковом производстве, но с особенностями, определенными публичным характером правоотношений в области избирательной системы государства. Такие специфические черты гражданского процесса по данным делам связаны со сроками отдельных этапов избирательного процесса, с необратимостью совершенных действий, со спецификой субъектного состава, с функционированием целого комплекса конституционных, управленческих, финансовых, даже гражданских правоотношений в избирательном механизме. Правильный ответ на поставленный вопрос о виде судопроизводства при разрешении споров по защите избирательных прав имеет принципиальное значение для определения системы будущего Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и для практики деятельности судов»⁹.

Рассматривая проблемы защиты избирательных прав, М. К. Треушников указывал, что к теоретическим проблемам в данной сфере относятся такие, как соотношение судебной и несудебной форм защиты права, имеющих профилактическое, предупредительное значение по отношению к судопроизводству, вопросы правовой природы средств обжалования (оспаривания) действий (бездействия) субъектов избирательного процесса, анализ вида судопроизводства по делам данной категории, системы процессуальных норм, регламентирующих судебный порядок защиты избирательного права, роль судебного усмотрения при разрешении требований о защите избирательного права. Прикладными вопросами можно считать такие, как особенности оспаривания нормативных правовых актов, регламентирующих отдельные аспекты избирательного процесса, подсудность заявляемых требований, доказывание по отдельным видам требований, сроки обращения в суд и рассмотрения требований судом¹⁰.

Специфика рассмотрения споров, вытекающих из публично-правовых отношений, позволила говорить о становлении в России «административной юстиции», развитию

административного процесса как отдельного вида производства. Например, Л. Ф. Лесницкая, рассматривая проблемы развития гражданского процессуального законодательства, пишет: «Представляется, что в дальнейшем необходимо развивать административную юстицию в рамках административных судов, что позволит реализовать положение ст. 118 Конституции Российской Федерации об административном судопроизводстве»¹¹.

В. А. Рязановский писал: «Имеются государства, в которых для разрешения публично-правовых споров введены специальные административные суды (Франция, Испания), а также государства (Англия, США, Бельгия, Швеция), в которых разрешение споров и иных вопросов, вытекающих из области публичного права, подведомственно общим судам»¹².

Ю. А. Тихомиров отмечает: «Думается, что «квазисудебные» органы в отраслях и административные коллегии в общих судах не исключают постепенное формирование административной юстиции и основ административно-процессуального законодательства. Преодоление скептицизма позволит более масштабно решить эту проблему. Кстати, в Республике Беларусь в штаты судов общей юрисдикции уже введены должности судей по административным делам и исполнительным производствам»¹³.

М. Фромонт выделяет три «архетипа» этих систем - французский, английский и германский. «Французский «архетип» предполагает большую связанность административной юстиции и самой администрации, английский - осуществление административного судопроизводства только общими судами в рамках единой процедуры, германский - существование отдельной системы административных судов, включенной тем не менее на ее верхнем уровне в общенациональную судебную систему»¹⁴. В. А. Рязановский пришел к выводу, что исковая защита субъективных публичных прав в большей или меньшей степени находит применение во всех государствах Западной Европы и Америки. Административный иск почти везде вырос из ведомственной жалобы и в отдельных государствах до настоящего времени сохраняет некоторые характерные черты этой последней, но по существу он представляет собой иск о защите субъективных публичных прав граждан (а не правопорядка как такового). Этот взгляд, полагал В. А. Рязановский, более отвечает конструкции правового государства, а противоположный - конструкции полицейского государства¹⁵.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обращение в суд определяется понятием «жалоба». В частности, в пункте 13 статьи 63 говорится, что «суды и органы прокуратуры обязаны организовать свою работу (в том числе и в выходные дни) таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение жалоб».

На наш взгляд, законодатель должен ориентироваться на состязательный характер процесса, так как это вытекает из сущности избирательных отношений, предполагающих наличие противоборствующих сторон. М. К. Треушников высказывается о данной тенденции следующим образом: «Выборы в Российской Федерации на всех уровнях приобрели характер состязания, борьбы отдельных личностей, социальных групп, общественных движений, партий. В любом конкретном социальном движении действуют как минимум две силы (стороны) с противоположными экономическими и общественными интересами. Нужен нейтральный «рефери» соблюдения правил «игры» и фиксации ее результатов. Таким арбитром во время проведения избирательных кампаний в России

выступает суд общей юрисдикции. Ему отводится важная роль как инструменту исправления ошибок, допускаемых в ходе выборов, подтверждения законности действий субъектов избирательного процесса. Суд своими решениями убеждает сомневающихся лиц в честности проведенных выборов и законности избирательной процедуры»¹⁶.

Следует также отметить, что особенностями данного вида судопроизводства, вытекающими из существа рассматриваемых правоотношений, являются, прежде всего, публичный характер правоотношений, являющихся объектом судебного исследования, и участие в гражданском деле должностного лица, наделенного определенными властно-распорядительными полномочиями. Специфика данного вида судопроизводства отмечается рядом авторов: «Рассмотрение судом жалоб на действия (бездействие) органов и должностных лиц имеет свою существенную специфику, обусловленную тем, что по такого рода делам предметом судебного рассмотрения являются вопросы публичного, а не частного права, что имеет место в исковом производстве. А для публичного права характерно неравенство субъектов в материально-правовых отношениях, при этом между неравными субъектами речь идет не о споре, а именно о жалобе с требованием проверить законность действий (бездействия) или актов. Поэтому характер судопроизводства по жалобе не просто имеет некоторые особенности, он, по существу, отличен от искового»¹⁷. В учебнике гражданского процесса под редакцией М.К. Треушникова называются аналогичные причины выделения данного вида судопроизводства: «Существование отдельного от искового производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений, объяснялось традиционно несколькими правовыми обстоятельствами: 1) неравноправным положением участников (сторон) в регулятивных (конституционных, административных) правоотношениях, поскольку с одной стороны в них выступает орган государства, должностное лицо, наделенное властными полномочиями, с другой - гражданин, не имеющий таких полномочий; 2) специфической функцией суда при рассмотрении этих дел, состоящей не в разрешении спора, как в исковых делах, а в осуществлении судебного контроля за законностью действий органов управления по отношению к гражданам в отдельных случаях - к организациям»¹⁸.

Рассматривая данную проблему, необходимо также подчеркнуть, что, несмотря на то что законодательное регулирование порядка рассмотрения споров, связанных с нарушением избирательных прав, находится в стадии своего становления, законодатель определил судебный способ разрешения избирательных споров как приоритетный. Данное положение вытекает из содержания пункта 3 статьи 63 Федерального закона об основных гарантиях, в котором говорится: «Решения суда обязательны для исполнения соответствующими избирательными комиссиями, комиссиями референдума». При этом гражданин не обязан обращаться в вышестоящую избирательную комиссию, чтобы получить возможность для обращения в судебную инстанцию. Он может даже использовать оба варианта. Для избежания вынесения противоречивых решений пунктом 10 рассматриваемой статьи предусматривается, что в случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения гражданина с аналогичной жалобой в избирательную комиссию, комиссию референдума избирательная комиссия, комиссия референдума приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу. Суд извещает избирательную комиссию о поступившей жалобе.

Следует также отметить, что одной из ключевых проблем рассмотрения избиратель-

ных споров в судебном порядке является отсутствие практики применения судами избирательного законодательства. Ввиду отсутствия специализации судейского состава по данной категории споров суды оказались не готовыми к обеспечению реализации права на судебную защиту участников избирательного процесса. Специалистами в области избирательного законодательства ситуация оценивается следующим образом: «Практика судебной, равно как и административной, защиты избирательных прав граждан получила распространение с 1994 года, когда российское избирательное законодательство лишь начало формироваться в его современном демократическом виде. Поэтому до сих пор не только рядовые участники избирательного процесса, но и судьи еще не вполне овладели всем его содержанием, хотя за период с 1995 по 1997 год судебными инстанциями Российской Федерации рассмотрено более 500 дел по избирательным спорам. И тем не менее пока не сложилась основательная и непротиворечивая судебная практика, ибо какой-либо опыт судебного рассмотрения таких споров в России практически отсутствовал. Сами суды оказались не вполне готовыми правильно применять новое избирательное законодательство, а избирательные комиссии - профессионально готовить и защищать в судебных инстанциях свои решения и действия с учетом изменившихся принципов судопроизводства... Противоречивые решения судов по однотипным делам указывают еще и на необходимость специализации судей при рассмотрении дел, связанных с судебной защитой избирательных прав граждан»¹⁹.

Кроме того, авторами совершенно справедливо отмечается, что «судебное рассмотрение споров регулируются гражданским процессуальным правом. Однако действующий порядок не обеспечивает учета специфики избирательных правоотношений. Из-за отсутствия урегулированной законом процедуры и неединообразного толкования норм закона судебными органами допускаются ошибки: по аналогичным спорам принимаются прямо противоположные решения»²⁰.

Отмечает данное положение и пресса. Так, В. Портнов пишет: «.. волна выборов, миновав Белгород, Новгород, Карачаево-Черкессию и другие регионы, с нарастающим размахом катится дальше по стране, оставляя за собой сомнения, взаимные обвинения, судебные споры, общественное противостояние... Одним из основных действующих лиц всех «выборных действий» стал у нас... суд... Судами различного уровня принимались разные, последовательно противоположные решения... Основа для таких противоположных судебных решений - отсутствие соответствующего всестороннего законодательства и как следствие - шаткое балансирование суда на грани закона и «революционной необходимости»²¹.

Изложенное позволяет констатировать, что гражданское процессуальное законодательство, регламентирующее порядок рассмотрения избирательных споров, находится на стадии своего становления и требует совершенствования, что, безусловно, должно найти отражение в новом ГПК России. Необходимость этого вытекает из самого существа спора, в ходе разбирательства которого должны быть восстановлены нарушенные избирательные права. Совершенно справедливым представляется высказывание: «Очень важна

процедура рассмотрения возникшего спора. От организации процесса его рассмотрения во многом зависит степень гарантированности избирательных прав граждан»²².

Как уже отмечалось, гражданин, чье избирательное право нарушено, вправе обратиться

как в судебную инстанцию, так и принять решение о разрешении спора в административном порядке, путем обращения в соответствующую избирательную комиссию. С учетом временных рамок избирательного процесса своевременность разрешения данной категории споров во многом обеспечивается именно административным порядком их рассмотрения. Несмотря на то, что решения суда, безусловно, имеют более высокий статус, решения избирательных комиссий являются, как показывает практика, доминирующими при реализации участниками избирательного процесса права на защиту своих прав.

Однако, на наш взгляд, если регламентация судебного порядка рассмотрения избирательных споров, как уже отмечалось, находится в стадии своего становления и нуждается в совершенствовании, то порядок рассмотрения споров избирательными комиссиями характеризуется практическим отсутствием нормативного закрепления процессуальных норм. Это, безусловно, ведет к многочисленным нарушениям прав участников избирательного процесса, так как отсутствие четкой регламентации порядка рассмотрения жалоб и обращений участников избирательного процесса избирательными комиссиями подрывает легитимность принятого ими решения.

В отношении юридической процедуры, имеющей место при рассмотрении споров, вытекающих из административно-правовых отношений, в науке также не существует единого мнения, и данный вопрос является дискуссионным. Как справедливо отмечено М. Я. Масленниковым, «если об административной ответственности писали все авторы-административисты советской поры и современности, то процессу ее реализации уделялось, по сути, как бы сопутствующее внимание»²³.

Теоретическая непроработанность данной темы предопределяла в свою очередь содержание первого варианта Кодекса об административных правонарушениях, где из 307 статей только 114 можно отнести к процессуальным. Пробелы, относящиеся к процедуре рассмотрения споров, вытекающих из публично-правовых отношений, восполнялись за счет издания всевозможных инструкций, положений, правил, легитимность которых ввиду того, что административная ответственность устанавливается исключительно федеральным законодательством, вызывает сомнения.

Долгое время в науке ведутся также споры относительно структуры административного процесса и его содержания, соотношении процесса и отдельных производств. В качестве определяющей в этом отношении можно назвать позицию В. Д. Сорокина, который пишет: «Процесс и производство соотносятся как общее и особенное. Производство - часть процесса, процесс есть совокупность производств»²⁴.

Различия в содержательной стороне административных производств породили неопределенность позиций некоторых административистов, «двусмысленную» трактовку административного процесса - в широком и узком смысле. Так, Ю. М. Козлов пишет: «Под административным процессом в широком смысле слова понимается процесс самой исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления, т.е. процессуальные формы ее осуществления. Под административным процессом в узком смысле понимается деятельность органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных дел, отнесенных к их компетенции, деятельность по применению материальных административно-правовых норм к конкретным (индивидуальным) делам»²⁵. В этой связи Г. И. Петров писал, что «административный процесс в широком

смысле - это процесс исполнительской и распорядительской деятельности органов государственного управления; административный процесс в узком смысле - это процесс деятельности органов государственного управления по рассмотрению подведомственных им индивидуальных дел»²⁶.

Интересна позиция по рассматриваемой проблеме Ю. А. Тихомирова, который пишет: «Административный процесс предназначен для реализации статуса всех субъектов административного права»²⁷. Он же совершенно обоснованно выделяет административный процесс, осуществляемый специально уполномоченными или образованными органами (административными комиссиями и т.д.)²⁸. Следует заметить, что целый ряд авторов в качестве специальных органов называют административные комиссии по делам несовершеннолетних, антимонопольные органы, Федеральную комиссию по ценным бумагам и ее территориальные органы и т.д. Однако такой подход, по мнению М. Я. Масленникова, является необоснованным, так как вышеуказанные органы не включены в число субъектов административно-юрисдикционного процесса²⁹.

Продолжаются в науке споры и относительно понятия «управленческая процедура», которое тесным образом связано с понятием административного процесса. В частности, Б. М. Лазарев по этому поводу высказывается следующим образом: «Правовые нормы, которые закрепляют или устанавливают процедуры, а следовательно, и содержат в себе идеальные модели процесса, являются процедурными, а тем самым процессуальными»³⁰. При этом под «управленческой процедурой» понимают, как правило, совершение органами государственного управления действий, связанных с реализацией полномочий, в том числе в связи с реализацией административной ответственности. Под процедурой обычно понимают порядок совершения действий, необходимых для выполнения какого-либо дела, решения задания»³¹.

Существующие в области избирательных правоотношений нормативно-правовые акты содержат лишь отдельные элементы процедуры принятия избирательными комиссиями всех уровней решений по существу избирательного спора. В частности, закреплен принцип коллегиальности принятия решений (ст. 27, п. 1), требования к срокам рассмотрения жалоб и обращений (ст. 63, п. 11), порядок созыва заседания комиссии (ст. 27, п. 4), требования обязательного голосования по вопросам повестки дня и некоторые иные.

Так, в соответствии с пунктом 11 статьи 63 Федерального закона Российской Федерации об основных гарантиях решения по заявлениям, поступившим в ходе избирательной кампании или подготовке референдума, принимаются в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за ним, - немедленно. В случае, если оспариваемые факты требуют дополнительной проверки, решение должно быть принято не позднее чем в десятидневный срок. Определяется также, что решения по существу спора принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов ЦИК России. Решения о регистрации (об отмене регистрации) кандидатов (списков кандидатов), об отмене решений избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, других нижестоящих избирательных комиссий (комиссий референдума), а также решения по вопросам финансового обеспечения выборов и референдума Российской Федерации, об их результатах, о признании выборов несостоявшимися или недействительными и о проведении повторного голосования (повторных выборов) считаются принятыми, если за них проголосовало более половины от

установленного числа членов ЦИК России.

В аналогичном порядке разрешают споры избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, а также территориальные и окружные комиссии, естественно, по спорам их уровня³².

В соответствии с пунктом 9 статьи 27 указанного Федерального закона решения избирательной комиссии, комиссии референдума по иным вопросам принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса.

Кроме того, к законодательным требованиям, относящимся к процедуре принятия решения избирательными комиссиями, комиссиями референдума, следует отнести упоминание о ведении двух обязательных документов: повестки дня, утверждаемой комиссией (ст. 27, п. 7), и протокола заседания (ст. 27, п. 12).

При этом законодателем не определено, каким требованиям должны соответствовать указанные документы, какие сведения содержать, в какой форме вестись, кто несет ответственность за их достоверность. Следует оговориться, что речь, безусловно, не идет о протоколе избирательной комиссии об итогах голосования, требования к ведению которого достаточно четко определены законодателем.

Такое положение представляется необоснованным, так как отсутствие регламентации действий участников избирательного процесса в рамках разрешения избирательного спора в избирательной комиссии может стать причиной произвольного ограничения избирательных прав или неустранению имеющихся нарушений.

Тем не менее специалисты в области защиты избирательных прав предполагают наличие определенного порядка принятия решений избирательными комиссиями. Так, в учебнике, подготовленном коллективом авторов в рамках реализации Федеральной целевой программы повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации, встречаются такие выражения, как «разобравшись в обстоятельствах возникновения конфликтной ситуации и дав им надлежащую правовую оценку»; «выявив при рассмотрении избирательного спора нарушения избирательных прав граждан, избирательная комиссия должна принять меры к их устранению»; «участковая избирательная комиссия, установив по жалобе заинтересованной стороны грубое нарушение избирательного законодательства» и т.п.³³

Однако, как уже подчеркивалось, законодатель не устанавливает, какими средствами и методами может производиться «выявление», какие доказательства могут приниматься избирательными комиссиями как основание для вынесения решения.

Законодательно не регламентирован и порядок рассмотрения материалов рабочими группами, формируемыми при избирательных комиссиях, правовой статус самой группы и ее членов. В вышеуказанном учебнике говорится: «Готовя материалы, рабочая группа в необходимых случаях запрашивает дополнительную информацию, касающуюся существа конфликта, выясняет привходящие моменты. В дальнейшем все материалы поступают для рассмотрения на ближайшем заседании избирательной комиссии. О дне и времени разрешения избирательного спора информируются заинтересованные стороны, которые приглашаются для участия в заседании. В заседании комиссии по рассмотрению избирательного спора вправе активно участвовать заявитель, его представитель, сторона, допустившая нарушение избирательного законодательства, а также, в необхо-

димых случаях, эксперты и специалисты, проверявшие, например, правильность выбравки подписей избирателей в подписных листах»³⁴.

Однако на каком основании производятся указанные действия? Чем они регламентированы? Представляется целесообразным применение в таких случаях положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, касающихся порядка рассмотрения избирательных споров.

На основании положений статьи 9 КоАП можно утверждать, что под действие положений данного нормативно-правового акта, предусматривающего порядок привлечения к административной ответственности, подпадают лишь те лица, которые совершили административное правонарушение, предусмотренное Кодексом. Этот порядок рассмотрения не распространяется на правонарушения, которые вытекают из существа избирательных отношений. Авторы упомянутого учебника избирательного права также указывают на наличие специальной ответственности по избирательному праву. Федеральное законодательство предусматривает следующие виды ответственности по избирательному праву: расформирование избирательных комиссий (комиссий референдума), отмена решения о регистрации кандидата, отстранение члена избирательной комиссии (наблюдателя, доверенного лица), представителя СМИ и иных лиц от участия в ее работе и некоторые другие.

На основании вышеизложенного можно считать, что действующее законодательство, предусматривая три вида ответственности за нарушения избирательного законодательства (уголовную, административную ответственность и специальную ответственность по избирательному праву), содержит лишь две процедурные формы рассмотрения и разрешения избирательных споров. Судебный порядок разрешения избирательных споров регламентирован нормами Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, порядок расследований уголовных преступлений регламентирован нормами Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. При этом порядок рассмотрения правонарушений и привлечения к ответственности по избирательному законодательству в современном законодательстве отсутствует.

Изложенное позволяет наметить следующие направления развития правового регулирования порядка разрешения избирательных споров. ∴ Первое направление предполагает развитие нормативно-правовой базы, регламентирующей отношения, возникающие при рассмотрении избирательных споров судами общей юрисдикции. Необходимо модернизировать главу 23 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, урегулировав эти правоотношения с учетом особенностей избирательного процесса, предусмотрев порядок привлечения к ответственности по административному законодательству и к специальной ответственности по избирательному праву.

Второе направление - создание специальной административной юстиции, что предполагает принятие Административно-процессуального кодекса, который должен предусматривать процедуру рассмотрения данной категории споров. Основа структуры такого кодекса активно обсуждается в науке и можно говорить о наличии серьезных теоретических разработок³⁵. Этот вариант может предусматривать как создание специальных административных судов, так и создание административных составов или палат в рамках судов общей юрисдикции.

Третье направление - развитие избирательного законодательства, регламентирующе-

го процессуальный (судебный) порядок рассмотрения избирательных споров и порядок (процедуру) рассмотрения споров избирательными комиссиями (комиссиями референдума), что позволит соблюсти процедурную форму принятия решения избирательными комиссиями, обеспечив их легитимность и гарантированность соблюдения прав сторон спора при его рассмотрении. Это, в свою очередь, должно положительно сказаться на отношении граждан к избирательному процессу в целом.

Представляется не соответствующим принципу гласности работы избирательных комиссий регулирование вопросов рассмотрения обращений участников избирательного процесса письмами и другими подобными документами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации³⁶.

Полагаем в связи с этим возможным предложить внести соответствующие изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в виде отдельной главы, регламентирующей порядок рассмотрения споров избирательными комиссиями (комиссиями референдумами).

¹ Князев С. Д. Обжалование нарушений избирательных прав. Журнал Российского права №4/5 1998 г.

² Кони А. Ф. Избранные произведения. М., 1956.

³ Жилин Г. А. Суд первой инстанции в гражданском процессе. М., 2001.

¹ СП СССР. 1938. № 2. Ст. 146.

² Учебник гражданского процесса / Под ред. М. К. Треушникова. М., 1996. С. 266.

³ Жуйков В. М. Реализация конституционного права на судебную защиту: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1996. С. 18-19.

⁴ Киселева Л. А. Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1999. С. 15-16.

⁵ Комментарий к Федеральному закону РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Под ред. В. И. Васильева, А. А. Вешнякова, В. И. Лысенко. М., 1999. С. 505-506.

⁶ См.: Научно-практический комментарий ГПК РСФСР. М., 1999. С. 342; Гражданский процесс: Учебник. М., 1999. С. 285; Гражданский процесс. М., 1999. С. 352.

⁶ Гражданское процессуальное право России: Учебник / Под ред. М. С. Шакарян. М., 1996. С. 229

⁷ Учебник гражданского процесса / Под ред. М. К. Треушникова. М., 1996. С. 263.

⁸ Треушников М. К. Судебная защита избирательного права // Журнал российского права. 2000. № 3.

⁹ Там же.

⁹ Лесницкая Л. Ф. Концепция развития гражданско-правового законодательства // Журнал российского права. 1999. № 5-6.

¹⁰ Рязановский В. А. Единство процесса. М., 1996. С. 19-24.

¹¹ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 778-792.

¹² Fromont M. «Le debat a l'etranger», Le controle juridictionnel de radministration, bilan critique. P. 44.

¹³ Рязановский В. А. Единство процесса. М., 1996. С. 16, 30.

¹⁴ Треушников М. К. Судебная защита избирательного права // Журнал российского права. 2000. № 3.

¹⁵ Лесницкая Л. Ф. Концепция развития гражданско-правового законодательства // Журнал российского права. 1999. № 5-6.

¹⁶ Учебник гражданского процесса / Под ред. М. К. Треушникова. М., 1996. С. 264.

- ¹⁷ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. -А. В. Иванченко. М., 1999. С. 427-428.
- ¹⁸ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. -А. В. Иванченко. М., 1999. С. 427.
- ¹⁹ Портнов В. За кого голосует Фемида // Российская газета. 1999. 16 октября.
- ²⁰ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. -А. В. Иванченко. М., 1999. С. 435.
- ²¹ Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. 2001. №2. С. 15.
- ²² Сорокин В. Д. Административный процесс // Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова. М., 1973. С. 299.
- ²³ Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 86.
- ²⁴ Петров Г. И. О кодификации административного права// Советское государство и право. 1962. № 5. С. 30.
- ²⁵ Тихомиров Ю. А. Цит. соч. С. 740.
- ²⁶ Там же. С. 739-740.
- ²⁷ Масленников М. Я. Цит. соч. С. 17.
- ²⁸ Лазарев Б. М. Понятие и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления // Управленческие процедуры / Под ред. Б. М. Лазарева. М., 1983. С. 5.
- ²⁹ Там же.
- ³⁰ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. -А. В. Иванченко. М., 1999. С. 422.
- ³¹ Там же. С. 423-425.
- ³² Там же. С. 421.
- ³³ См.: Масленников М. Я. Цит. соч. С. 40-41; Панова И. В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов, 1998. С. 242-243.
- ³⁴ См., например: Письмо о некоторых вопросах организации работы по рассмотрению в избирательных комиссиях обращений участников избирательного процесса в ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Одобрено Центральной избирательной комиссией Российской Федерации 18.08.1999 г., выписка из протокола № 9-1 -3 // Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации. 1997-1999. М., 2000. С. 781-783.

Горьков Николай Владимирович,
студент 3-го курса Ивановского государственного университета

Сосновиков Артем Борисович,
студент 3-го курса Ивановского государственного университета

**Теоретические и практические проблемы
регламентации и применения юридической
ответственности в избирательном процессе**

**1. Юридическая ответственность в избирательном процессе
по законодательству Российской Федерации**

1.1. Конституционная ответственность в избирательном процессе

Данный вид юридической ответственности выделяется не всеми учеными, однако его особое рассмотрение необходимо. Многие нарушения в избирательном праве влекут также уголовную или административную ответственность, то есть их противоправность является смешанной. Однако существуют деяния, нарушающие только законы о выборах, за совершение которых предусмотрена специальная ответственность. Мы полагаем, что она может быть названа конституционной, т.к. ограничивает права за конституционные правонарушения (нарушение права избирать и быть избранными)¹. Определяется она несколькими законами разных уровней: Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее - ФЗ об основных гарантиях), Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее - ФЗ о выборах депутатов). Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» (далее - ФЗ о выборах Президента), законами субъектов Российской Федерации о выборах. Субъектами такой ответственности могут быть избирательные комиссии (далее - комиссии), члены комиссий, кандидаты и избирательные объединения, а также инициативные группы избирателей.

Меры конституционной ответственности необходимо отграничивать от правовых последствий невинного несоблюдения требований закона. Поскольку наличие состава формального правонарушения возможно только при его совершении с прямым умыслом, т.е. при осознании совершения противоправного действия (бездействия) и желании так поступать, то иначе такие последствия ответственностью не будут. Составы избирательных правонарушений на сегодняшний день - формальные, кроме основания для расформирования комиссий и для признания избрания кандидата (списка кандидатов) недей-

ствительным, а также для некоторых мер гражданско-правовой ответственности.

Однако отсутствие вины субъекта вовсе не означает, что неблагоприятные последствия наступить не должны. Мы не можем согласиться с позицией Верховного Суда Российской Федерации (далее - Суд), который удовлетворил жалобу В. В. Жириновского на отказ в регистрации вследствие предоставления недостоверных сведений об имуществе, утверждая, что безвиновная ответственность невозможна². Здесь Суд просто смешал два указанных понятия. Вина может учитываться при использовании правоприменителем данных полномочий, но призывать к регистрации всех «невиновных» нарушителей - необоснованно. Мы согласны с определением Суда по аналогичной жалобе, когда он утверждал: «Отсутствие умысла на предоставление недостоверных сведений не имеет правового значения»³.

В настоящее время существует одна мера конституционной ответственности в избирательном процессе для комиссий - их расформирование (ст. 25 ФЗ об основных гарантиях) за нарушение избирательных прав граждан, повлекшее признание Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или комиссией субъекта Российской Федерации выборов либо итогов голосования на соответствующей территории недействительными. Следует отметить, что открытым остается вопрос о включении членов расформированной комиссии в состав новой. Закон такого запрета не содержит.

Можно выделить одну меру конституционной ответственности в избирательном процессе для членов комиссии - досрочное прекращение полномочий, если суд признал его «систематически не выполняющим обязанности» (абз. 7 п. 5 ст. 24 ФЗ об основных гарантиях). Пополнение оснований такой ответственности лоббированием интересов определенного кандидата (списка кандидатов)⁴, что предусмотрено подпунктом «д» пункта 9 статьи 23 новой редакции ФЗ об основных гарантиях можно считать обоснованным. Также, на

наш взгляд, целесообразно дополнить перечень санкций лишением вознаграждения, запретом входить в состав комиссии⁵.

Инициативной группе избирателей, выдвинувшей кандидата, может быть отказано в регистрации (п. 11 ст. 33 ФЗ о выборах Президента). Например, в период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации в 2000 году это произошло 8 раз (основания - нет сведений о гражданстве ее членов, их паспортных данных, не указано гражданство и срок проживания в Российской Федерации кандидата, невыполнение иных формальных требований закона). Отказ в регистрации уполномоченных представителей избирательного объединения для выдвижения кандидата (п. 16 ст. 34 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации») - аналог данной меры для данного субъекта.

Для кандидатов и избирательных объединений предусмотрено несколько мер конституционной ответственности. Комиссия, уполномоченная зарегистрировать кандидата (список кандидатов), может принять решение об отказе в регистрации по многим основаниям (п. 9 ст. 39 ФЗ об основных гарантиях; п. 2 ст. 80 ФЗ о выборах Президента; п. 2 ст. 91 ФЗ о выборах депутатов).

К отказу в регистрации тесно примыкают следующие меры конституционной ответственности кандидатов и избирательных объединений (некоторые выделяются, в частности, Е. И. Колошиным⁶). Отказ в заверении списков (или в выдаче заверенных копий

списков) кандидатов - самостоятельная мера конституционной ответственности, т. к. она предшествует сбору документов для регистрации кандидатов. Согласно пункту 7 статьи 40 ФЗ о выборах депутатов основанием к этому может быть отсутствие, неполнота, ненадлежащее оформление требуемых документов. Но эта мера применяется крайне редко (например, вследствие недопустимости изменения избирательным объединением наименования в ходе избирательной кампании⁷). Отказ в принятии документов для регистрации отличается от отказа в регистрации тем, что последний оформляется постановлением в результате проверки документов (согласно п. 4 ст. 37 ФЗ о выборах Президента, п. 4 ст. 45 ФЗ о выборах депутатов единственным основанием к нему может быть представление после указанного срока). Отказ в разрешении на открытие специального избирательного счета влечет исключение субъекта из избирательного процесса, т. к. иначе финансирование выборов невозможно (п. 6 ст. 47 ФЗ об основных гарантиях). На практике он применяется, если остается слишком мало времени до истечения срока представления документов для регистрации. Исключение кандидата из списка производится комиссией по инициативе самого кандидата, избирательного объединения (тогда это мерой ответственности не является), а также при регистрации списка (вследствие непредставления требуемых документов или существенной недостоверности сведений об имуществе и доходах) и в результате дополнительной их проверки. Практически во всех случаях регистрации списков кандидатов на выборах в Государственную Думу в 1999 г. применялась данная мера, в результате дополнительной проверки - около 15 раз.

Отмена регистрации субъектов избирательного права (п. 1 ст. 64 ФЗ об основных гарантиях; п. 3 ст. 80 ФЗ о выборах Президента; п. 3 ст. 91 ФЗ о выборах депутатов) возможна за нарушения законодательства, служащие основанием для отказа в регистрации, если эти обстоятельства обнаружены после регистрации кандидата (списка кандидатов) (п. 5 ст. 39, п. 3 ст. 80 ФЗ о выборах Президента), и иные грубые нарушения.

В целом случаи отказа в регистрации и ее отмены отмечаются в ходе примерно половины всех избирательных кампаний регионального уровня. Сохраняется их значительный удельный вес: например, на выборах в Московской области в органы местного самоуправления в 1999-2001 годах из 4571 выдвинутых кандидатов отказано 152 (в основном - вследствие нарушения порядка сбора подписей), а отменена регистрация 20 (в связи с предоставлением недостоверных сведений об имуществе и доходах)⁸. Зачастую основаниями отказа являются недостаточность, недостоверность подписей, сведений об имуществе, неправильное оформление подписных листов, использование преимуществ служебного положения. Отмена происходит значительно реже, в основном на уровне субъектов Российской Федерации (за недостоверность сведений, нарушение равенства при агитации, обнаружение недостоверности подписей, непредставление второго финансового отчета).

Комиссия может вынести зарегистрированному кандидату или избирательному объединению предупреждение за нарушения, которое доводится до избирателей, (п. 1 ст. 80 ФЗ о выборах Президента; п. 1 ст. 91 ФЗ о выборах депутатов). Представляется, что предупреждение может быть отнесено к мерам ответственности, так как содержит негативные последствия для нарушителя. Не случайно на практике встречается обжалование кандидатами решений комиссий о вынесении им предупреждений, и они нередко отменяются⁹. Широко практикуемое предупреждение комиссией средств массовой информа-

ции за нарушения правил агитации скорее способ морального убеждения, подменяющий собой применение мер административной ответственности. Нередко предупреждения выносятся и суды, что дало повод отметить: «строгое предупреждение суда стало хорошим подарком для виновного»¹⁰.

Наряду с признанием выборов недействительными Федеральные законы о выборах депутатов (п. 1 ст. 92) и о выборах Президента (п. 1 ст. 81) предусматривают признание избрания кандидата (списка кандидатов) недействительным. Основания к этому - обнаружение совершенных кандидатом или объединением нарушений, входящих в число оснований для отказа в регистрации или ее отмены, после официального опубликования результатов выборов, если они не позволяют с достоверностью определить волеизъявление избирателей.

Можно выделить также такую меру конституционной ответственности, применяемой к уже избранным кандидатам, как «лишение депутатского мандата» при прекращении несовместимой со статусом депутата деятельности (п. 1-4 ст. 84 ФЗ о выборах депутатов).

1.2. Административная ответственность в избирательном процессе

В настоящее время она предусмотрена двумя законами, которые носят переходный характер, действуя до вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года (далее - КоАП), т.е. до 1 июля 2002 года.

Для граждан и должностных лиц это статьи 40¹ - 40^м Кодекса РСФСР об административных правонарушениях (далее - КоАП РСФСР), введенные Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» от 2 января 2000 года, а для юридических лиц - Федеральный закон «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» (далее - ФЗ).

В КоАП консолидированы нормы об ответственности граждан, должностных и юридических лиц. Налицо увеличение количества составов избирательных правонарушений, за которые должностные и юридические лица могут нести ответственность. Формулировки диспозиций в большинстве случаев не изменились, санкции же в основном занижены. Порядок расположения статей почти полностью соответствует предыдущему. Попытаемся оценить самые заметные изменения.

Нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей (ст. 5.1 КоАП - ст. 40¹ КоАП РСФСР) может быть совершено только членом комиссии, однако в КоАП указание на специальный субъект напрасно изъято.

Из диспозиции статьи «Неисполнение решения избирательной комиссии» (ст. 5.3 КоАП - ст. 40³ КоАП РСФСР, ст. 2 ФЗ) обоснованно изъято требование, чтобы оно было связано с обеспечением избирательных прав.

Из статьи «Нарушение установленного порядка опубликования документов, связанных с подготовкой и проведением выборов» (ст. 5.5 КоАП, ст. 40⁵ КоАП РСФСР, ст. 3 ФЗ) необоснованно изъято указание на «иную информацию», которая не обязательно может быть выражена в документе. Более точное определение субъекта данного правонарушения «главный редактор... иное ответственное лицо», «редакция юридического печатного издания» напрасно, на наш взгляд, подменено простым указанием на долж-

ностное или юридическое лицо.

В диспозиции нарушения правил агитации (ст. 5.8 КоАП - ст. 40⁹ КоАП РСФСР, ст. 4 ФЗ) ликвидировано указание на оказание предпочтения какому-либо субъекту избирательного процесса, так как это - тоже нарушение правил агитации. Однако формулировка диспозиции в статье 4 ФЗ была более совершенной, так как содержала перечень конкретных нарушений. На наш взгляд, ее следовало не упрощать, а просто дополнить указанием на иные нарушения установленных законом правил.

Субъектами проведения агитации в период ее запрещения или в местах, где таковое запрещено (ст. 5.10 КоАП - ст. 40¹⁰ КоАП РСФСР) теперь закономерно могут быть и юридические лица. "

За изготовление или распространение анонимных агитационных материалов (ст. 5.12 КоАП - ст. 40¹² КоАП РСФСР, ст. 7 ФЗ) их конфискация теперь не предусмотрена. В то время как закон запрещает изготовление или распространение агитационных материалов без письменного согласия субъекта избирательного процесса, указание на это в новой диспозиции исключено. Непонятно и устранение ответственности за неполное указание перечисленных данных.

В формулировке одной из самых актуальных статей, «Подкуп избирателей» (ст. 5.16 КоАП - ст. 40¹⁶ КоАП РСФСР, ст. 8 ФЗ), очевиден, к сожалению, регресс. Отсутствует всякое указание на субъект данного правонарушения. Подкуп определяется как «вручение избирателям денежных средств, подарков, иных материальных ценностей, проведение льготной распродажи товаров, безвозмездное или на льготных условиях предоставление услуг». С формально-юридической позиции признаки данного состава есть даже у обычного договора дарения (большинство граждан являются избирателями)! В ныне действующем законодательстве был приведен идеальный перечень субъектов подкупа. Исключено вознаграждение избирателей в зависимости от итогов голосования, уже не признается противоправным обещание совершения указанных действий. Между тем на практике подкуп выражается как в непосредственном вручении подарков, так и в обещании, например, выдать деньги в случае избрания кандидата тем, кто перечислит деньги в его избирательный штаб¹¹.

Более действенной представляется ныне действующая санкция за незаконное использование денежных средств (ст. 5.18 КоАП - ст. 40¹⁸ КоАП РСФСР), исчисляемая в их трехкратном размере. Штраф теперь будет можно налагать на лицо, избранное депутатом (но почему-то нет указания на иную выборную должность), на избирательные объединения и блоки.

К сожалению, теперь субъектом незаконной выдачи избирательных бюллетеней сможет быть только член комиссии (ст. 5.22 КоАП - ст. 40²³ КоАП РСФСР). На практике известна масса случаев, когда заполненный бюллетень передается другими лицами, например, на входе в участок¹².

Также нужен запрет на изготовление агитационных материалов за пределами Российской Федерации, использование имени и изображения гражданина в агитационных материалах без его согласия, внесение пожертвований в избирательные фонды с нарушением закона, в том числе через подставных лиц¹³.

Из названных нарушений на практике часто встречаются оплата эфирного времени и печатной площади помимо избирательных фондов, нарушение сроков агитации, непол-

ное указание выходных данных в агитационных материалах, незаконная выдача бюллетеней, оказание предпочтения некоторым кандидатам, непредоставление возможности опровержения, подкуп избирателей¹⁴. При этом налицо робость судов в применении норм об административной ответственности. При попытке ЦИК России обобщить судебную практику за 1995-1998 годы из субъектов Российской Федерации поступило только 64 дела, в то время как подтвержденные заявления о нарушениях исчислялись тысячами. В основном суды назначали минимальные санкции и даже выносили предупреждения (?!)¹⁵. После обновления законодательства, в период выборов депутатов в Государственную Думу в 1999 году и Президента Российской Федерации в 2000 году в ЦИК России поступило уже 149 дел. Однако в 53 случаях они были прекращены, причем в основном из-за недостаточной компетентности правоохранительных органов. Постоянно привлечение к ответственности подменялось предупреждениями¹⁶. Динамика применения мер ответственности напрямую связана с совершенством законодательства. Неизвестно, пойдет ли на пользу правоприменителям КоАП.

1.3. Уголовная ответственность в избирательном процессе

В настоящее время непосредственно защите избирательных прав граждан в Уголовном кодексе Российской Федерации (далее - УК) посвящены статьи 141 «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан или работе избирательных комиссий» и 142 «Фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов», весьма широкие по охвату возможных нарушений. В аналогичных целях может с успехом быть применен и ряд других норм УК, так как нарушение прав различных субъектов избирательного процесса может подпадать под признаки составов множества преступлений.

Отличительной чертой уголовной ответственности в избирательном процессе по сравнению с другими видами юридической ответственности является ее редкое применение. Так, в ходе парламентских выборов 1999 года было возбуждено 10 уголовных дел¹⁷ (по другим данным - 24¹⁸), в ходе выборов Президента Российской Федерации в 2000 году - 8^{III}. В ходе региональных и муниципальных выборов эти цифры также измерялись единицами. Так, в ходе выборов различных уровней, прошедших в Ивановской области в 1999-2000 годах, не было возбуждено ни одного уголовного дела. Тем не менее во всех перечисленных случаях число соответствующих обращений в правоохранительные органы измерялось десятками и сотнями, и, напротив, множество дел прекращалось, так и не дойдя до суда²⁰. Вызвано это несовершенством закона, недостатками правоприменительной практики, а также слабым вниманием к данному институту в целом.

Нередко возникает проблема выбора при применении уголовной и иных видов ответственности. Возможные решения данной проблемы видятся прежде всего в анализе конкретных обстоятельств правонарушения, их масштаба. Многие действия, подпадающие под понятие «воспрепятствование осуществлению избирательных прав», охватываются иными нормами УК, а также составами административных правонарушений. Также нельзя забывать, что использование уголовно-правовых средств - реакция государства на наиболее общественно опасные деяния. Могут существовать и иные точки зрения, основанные, в частности, на проблемах разграничения видов ответственности при схожем способе совершения правонарушения, который, однако, в одном случае может стать

квалифицирующим обстоятельством по части 2 статьи 141 УК, а в другом будет служить основанием для квалификации содеянного по соответствующей статье КоАП. Речь идет, в частности, о подкупе.

Если к статье 141 УК высказываются в основном претензии в связи со сложностью ее разграничения со специальными нормами, то в отношении статьи 142 споры вызывают конструкции как объективной стороны, так и субъектного состава, например, ввиду неопределенности термина «избирательные документы». Основной вопрос - относятся ли к ним подписные листы? В пользу положительного ответа говорит то, что кандидаты регистрируются на основании подписных листов, а недостоверность сведений, в них содержащихся, служит основанием для отказа в регистрации кандидата. К тому же в данных листах должны быть сведения о кандидате, его погашенных и непогашенных судимостях, которые также могут быть сфальсифицированы, что тоже может влечь уголовную ответственность. Другая проблема касается субъектного состава преступления, квалифицируемого по статье 142 УК. Действующая редакция закона говорит только о специальных субъектах - членах комиссии, инициативной группы, комиссии референдума. То есть из сферы действия закона выпадают наиболее частые нарушители - сборщики подписей, обычно не входящие в инициативную группу по выдвижению кандидата. В отношении иных преступных действий, предусмотренных диспозицией данной статьи, возникают оправданные вопросы о невозможности привлечения к ответственности наблюдателей на избирательных участках, командиров воинских частей, капитанов судов, находящихся в плавании, руководителей дипломатических представительств или консульских учреждений²¹. Видимо, для них возможна либо ответственность иного рода (не уголовная), либо - по общей норме статьи 141 УК.

Необходимо также отметить, что состав статьи 142 УК формальный. Хотя на практике в возбуждении уголовных дел отказывают из-за ненаступления каких-либо вредных последствий.

Перекраивать УК - не самое верное средство борьбы с правонарушениями, что-то можно сделать с помощью уже имеющихся средств. На наш взгляд, мало используются иные уголовно-правовые нормы, во многих случаях не требующие применения статей 141 и 142 УК. Речь в первую очередь идет о статьях 129 («Клевета»), 130 («Оскорбление»), 285 («Злоупотребление должностными полномочиями») и некоторых других. Если примеры применения первых как средства защиты избирательных прав все же можно найти в опубликованной практике судов (так, например, в ходе выборов главы исполнительной власти Псковской области по обращению комиссии было возбуждено уголовное дело по ст. 130 УК²²), то иных вариантов не зафиксировано.

1.4. Гражданско-правовая ответственность в избирательном процессе

Данный вид ответственности специфики в избирательном процессе почти не имеет. На его участников распространяется общее право требовать возмещения морального и иного вреда, причиненного порочащей честь и достоинство агитацией, неправомерными действиями комиссии, применять иные способы защиты, например, требовать опровержения порочащей информации, в соответствии со статьями 12, 15, 150-152, 1064, 1099-1101 Гражданского кодекса Российской Федерации. Пунктом 1 статьи 65 ФЗ об основных гарантиях закреплена ответственность за распространение заведомо ложных сведений или совершение иных действий, порочащих честь и достоинство кандидатов. Осо-

бенности имеются в сфере финансирования выборов, а также предвыборной агитации. Следует остановиться на нескольких примерах.

Субсидиарная ответственность кандидата, избирательного объединения, блока при возврате всех полученных бюджетных средств возможна в случае снятия кандидатуры, отзыве списка, массового выбытия из него кандидатов без вынуждающих обстоятельств (п. 8 ст. 59 ФЗ о выборах Президента; п. 13 ст. 51, п. 4 ст. 67 ФЗ о выборах депутатов).

Обязательность возврата денежных средств жертвователям как санкция возникает, если субъект процесса не использовал их для внесения избирательного залога при указании жертвователями такой цели их направления (п. 6 ст. 64 ФЗ о выборах депутатов).

Перечисление залога в федеральный бюджет в качестве санкции происходит в указанных для возврата бюджетных средств случаях, если это повлекло безальтернативность выборов (тогда взыскиваются все расходы на подготовку и проведение выборов), а также при грубых нарушениях, послуживших основаниями к отказу или отмене регистрации (п. 7-10 ст. 64 ФЗ о выборах депутатов).

Полное возмещение расходов, связанных с проведением повторных выборов, происходит, если избранный кандидат в указанный срок не представил доказательства своего освобождения от должности, несовместимой с занятием выборной должности, без вынуждающих обстоятельств (п. 4 ст. 84 ФЗ о выборах депутатов).

На практике применение специальных мер гражданско-правовой ответственности практически не встречается, она в основном связана с требованиями возмещением морального вреда, например, в случае незаконных отказов в регистрации, которые, впрочем, почти никогда не удовлетворяются²³.

2. Процессуальные аспекты применения юридической ответственности в избирательном процессе

2.1. Внесудебный порядок применения юридической ответственности

В силу значимости отношений, связанных с реализацией избирательных прав граждан, многие вопросы по юридической ответственности в избирательном процессе находятся в сфере компетенции судебных органов. Однако ввиду необходимости оперативного реагирования на нарушения, специфичности норм избирательного законодательства и иных причин, ряд мер реагирования на такие нарушения могут применяться и несудебными органами. Речь в первую очередь идет о конституционной ответственности и комиссиях как субъектах, от которых зависит ее применение. Применение юридической ответственности требует не только разработанности законодательства, но и компетентности правоприменителя. Поэтому процессуальные нормы гарантируют это специализацией правоохранительных органов: создание специальных рабочих групп по контролю за соблюдением участниками избирательного процесса законодательства²⁴, выделение структур с привлечением специалистов из других государственных органов для оперативного реагирования на нарушения (контрольно-ревизионные службы - ст. 48 ФЗ об основных гарантиях), установлением особых требований к принятию решений комиссий о применении юридической ответственности (коллегиальность, кворум, предварительное рассмотрение), введением норм, обеспечивающих взаимодействие комиссий и правоохранительных органов.

Законодательство достаточно подробно регулирует каждый вид применения конституционной ответственности избирательных комиссий, в основном дифференцированно,

хотя есть и общие процессуальные нормы. Так, в специальных избирательных законах устанавливаются сроки для принятия решения о применении конституционной ответственности по обращениям о нарушении законодательства (п. 4 ст. 21 ФЗ об основных гарантиях; п. 4 ст. 18 ФЗ о выборах депутатов; п. 4 ст. 12 ФЗ о выборах Президента). Другой случай общей нормы - установление коллегиального порядка для принятия решения о применении избирательной комиссией конституционной ответственности. В отношении регистрации кандидата (списка кандидатов), признания избрания недействительным законодательство прямо указывает, что подобные решения принимаются на заседаниях комиссии большинством голосов от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса (п. 7 ст. 27 ФЗ об основных гарантиях). Данное «установленное число», видимо, определяется регламентом конкретной комиссии, хотя, например, для ЦИК России и избирательной комиссии субъекта Российской Федерации оно установлено законом (п. 6 ст. 27 ФЗ об основных гарантиях).

При процессуальном оформлении отказа в регистрации как меры конституционной ответственности учитываются требования к оперативности данной процедуры, служащие гарантиями избирательных прав в первую очередь кандидатов. Так, на принятие решения о заверении списка избирательного объединения (блока), после чего можно собирать подписи, или об отказе в этом по ФЗ о выборах депутатов дается 5 дней. Отказ в таком случае может быть обжалован в Суд, который должен решить дело не позднее чем в трехдневный срок (п. 6, 8 ст. 40 ФЗ о выборах депутатов).

Отмена регистрации кандидата (списка кандидатов) как мера конституционной ответственности может применяться как в судебном, так и во внесудебном порядке, но разграничения между случаями их применения до недавнего времени было сложно провести сложно в силу несогласованности действовавшего законодательства. Ясность по органу, применяющему данную меру имела лишь в отношении такого ее основания, как недостоверность сведений, предоставленных кандидатом (избирательным объединением), установленная после регистрации - не позднее чем за 16 дней до дня голосования это может сделать комиссия, позже (за 15-1 день до него) - только суд (п. 10 ст. 32 ФЗ об основных гарантиях). В остальных же случаях законы неопределенно говорят об этом: «Регистрация может быть отменена избирательной комиссией или судом не позднее чем в день, предшествующий дню голосования» (п. 3 ст. 91 ФЗ о выборах депутатов; п. 3 ст. 80 ФЗ о выборах Президента). Именно поэтому можно только поприветствовать позицию законодателя в новой редакции ФЗ об основных гарантиях, где четко установлено, что регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена не позднее чем за 15 дней до голосования, а судом по представлению комиссии - не позднее чем за 3 дня до голосования (п. 1 ст. 69).

Гарантии законности и обоснованности применения к субъектам избирательного процесса юридической ответственности заключается и в большом количестве специальных норм, посвященных обжалованию решений комиссий. Общее правило заключается в том, что незаконное решение комиссии подлежит отмене вышестоящей комиссией или судом. При этом вышестоящая комиссия вправе принять решение по существу вопроса (п. 8 ст. 21 ФЗ об основных гарантиях). Чаще всего сигналом к возбуждению такого производства является жалоба или обращение субъектов избирательного процесса. Обжалование данного решения может проводиться как в вышестоящий орган, так и сразу в

суд. Хотя на практике суды иногда незаконно отказывают в принятии данных жалоб по причине неудовлетворения их комиссией²⁵. Подсудность и подведомственность данной категории дел может устанавливаться как общими, так и специальными нормами. Так, согласно п. 2 ст. 63 ФЗ об основных гарантиях решения и действия ЦИК России и ее должностных лиц обжалуются в Суд, комиссий субъектов Российской Федерации, окружных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти и их должностных лиц - в суд субъекта Российской Федерации, остальных - в районные суды. Субъекты таких обращений не меняются в зависимости от уровня выборов. Это избиратели, кандидаты, их доверенные лица, иные общественные объединения (блоки), их общественные объединения, наблюдатели, а также комиссии (п. 4 ст. 63 ФЗ об основных гарантиях), причем, на наш взгляд, любой из них может обжаловать решение, связанное с конституционной ответственностью, т.к. в разной степени это затрагивает интересы их всех, что подтверждается неоднократными примерами из практики обращений в Суд. При одновременном обращении заявителя в суд и комиссию по одному вопросу приоритет у суда: комиссия в таком случае приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления в законную силу решения суда (п. 11 ст. 90 ФЗ об основных гарантиях). Для проверки фактов, содержащихся в жалобах, избирательное законодательство устанавливает необходимые для этого полномочия комиссий, такие, как право истребования и получения необходимых документов и материалов, заслушивания сообщений должностных лиц и граждан (п. 8 ст. 90 ФЗ о выборах депутатов).

Аналогичная, но судебная процедура регламентирована в основном главой 23 ГПК РСФСР (далее - ГПК). В силу значимости данного вопроса судебный и внесудебный порядок здесь имеют много общего, в первую очередь - сроки. Избирательное законодательство устанавливает их общими для суда и комиссий - решения по жалобам, поступившим в ходе избирательной кампании, принимаются в 5-дневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или следующий за ним день - немедленно; если же факты требуют дополнительной проверки - в 10-дневный срок (п. 11 ст. 63 ФЗ об основных гарантиях). Однако далее между избирательным и гражданско-процессуальным законодательством начинаются расхождения. Так, согласно общей норме главы 22 ГПК дела, вытекающие из административно-правовых отношений, рассматриваются судьей единолично (ч. 2 ст. 232). Кроме того, если исходить из дословного толкования законодательства административный порядок обжалования - бессрочный, судебный же, исходя из части 1 статьи 234 ГПК - 3 месяца со дня, когда заявителю стало (или должно было стать) известно о нарушении избирательного законодательства. Более того, часть 2 данной статьи еще более сужает эти рамки, устанавливая, что заявление или жалоба на решение комиссии об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), ее отмене могут быть поданы в течение 10 дней с момента принятия комиссией соответствующего решения. Но авторы новой редакции ФЗ об основных гарантиях пошли еще дальше, установив, что жалобы на решения комиссий о регистрации, ее отмене могут быть поданы в течение 10 дней со дня принятия обжалуемого решения, но не позднее 5 дней до голосования, а после опубликования результатов выборов - в течение года со дня их опубликования (ч. 1 и 2 ст. 70 новой редакции). Однако данные нормы, как и в случае с ГПК, могут не только способствовать ускорению избирательных тяжб, но и вызвать ряд вопросов. Так, тот факт, что десятидневный срок течет

независимо от того, когда заявителю стало известно о нарушении его права, несмотря на требования законодательства о немедленном доведении до сведения кандидата данной информации (которые часто не соблюдаются) и невозможность восстановления сокращенного срока в гражданском судопроизводстве часто приводила к нарушению прав граждан²⁶.

Итог рассмотрения данных жалоб и обращений, как связанных, так и не связанных с применением юридической ответственности в избирательном процессе, один: в случае их удовлетворения незаконное решение отменяется, но если вышестоящая комиссия сама правомочна принять новое решение (например, о регистрации кандидата), то обязательное для комиссии решение суда может лишь отменить предыдущий акт и заставить вынести новый (п. 8 ст. 21, п. 3 ст. 63 ФЗ об основных гарантиях). Практика показывает, что, несмотря на частоту возбуждения аналогичных производств (как в судебном, так и в административном порядке), решения комиссий о применении юридической ответственности редко отменяются. И как указывают исследователи, такие случаи чаще всего связаны с разной оценкой фактов при правильном применении комиссией законодательства²⁷ или же с несовпадением взглядов суда и комиссии на конституционность, а следовательно, возможность применения той или иной нормы об основаниях конституционной ответственности²⁸.

Помимо применения избирательной комиссией конституционной ответственности представляется необходимым рассмотреть также иные случаи внесудебного наложения взысканий на субъектов избирательного процесса. Так, мерой ответственности, непосредственно влияющей на защиту их избирательных прав, является возможность Минпечати России и его территориальных подразделений лишать лицензии организации телерадиовещания, которые грубо нарушают законодательство о выборах. Действенность данной нормы трудно переоценить, т.к. обычные в таких случаях меры реагирования комиссии - предупреждения в адрес средств массовой информации (законность которых сама по себе вызывает сомнения²⁹) - не действенны.

2.2. Судебный порядок применения юридической ответственности

В судебном порядке применяются все четыре вида юридической ответственности в избирательном процессе. Особое внимание следует обратить на процессуальные нормы по административной и конституционной ответственности.

Законодательство (как материальные, так и процессуальные нормы) об административных правонарушениях всегда достаточно быстро реагировало на изменения в отрасли избирательного права. Сохранилась эта тенденция и при принятии КоАП. Многое в данной сфере по объективным причинам осталось неизменным: дела об административных правонарушениях, посягающих на избирательные правоотношения, полномочны рассматривать только суды (ст. 202 КоАП РСФСР и ст. 23.1 КоАП), не изменились содержательные стороны норм о важнейших институтах производства по делам об административных правонарушениях. Изменения же также коснулись весьма важных вопросов: устранена дифференциация по срокам рассмотрения дел о нарушениях в сфере избирательного права и всех остальных. Ранее согласно статье 257 КоАП РСФСР дела о первых рассматривались в течение суток. Согласно же статье 29.6 КоАП общий срок в 15 суток распространяется на все случаи. Если ранее об их возможности составлять протоколы говорилось вскользь в одной статье (ст. 234 КоАП РСФСР) или в других федераль-

ных законах, то сейчас произошла дифференциация органов в зависимости от видов правонарушений. Так, протоколы о нарушениях, так или иначе связанных с вмешательством в нормальную деятельность комиссий в избирательном процессе (ст. 5.2-5.4, 5.6 КоАП), нарушением обязательных требований, предъявляемых к кандидатам, в т.ч. финансовых (ч. 1 ст. 5.17; ст. 5.18-5.20 КоАП), вправе составить члены комиссии с правом решающего голоса, уполномоченные комиссией (ч. 5 ст. 28.3 КоАП). Полномочия же по составлению протоколов в сфере информации об избирательной кампании (ст. 5.13 и 5.25 КоАП) пересекаются у должностных лиц органов, уполномоченных в области печати и СМИ, с аналогичными в области телевидения, радиовещания и государственного контроля за техническим качеством вещания (п. 58, 60 ч. 2 ст. 28.3 КоАП). Несмотря на все это, за органами внутренних дел оставлено значительное число правонарушений, по которым они могут возбуждать административное производство (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП). Все эти изменения можно только приветствовать. Определенные коррективы сюда вносит и ЦИК России, разъясняя случаи и порядок составления комиссиями протоколов. ЦИК России в определенной степени уточняет законодателя, предписывая, что первоначально факты нарушений должны письменно фиксироваться председателем комиссии, его заместителем или секретарем, и только по их поручению иным членом комиссии, после чего материалы немедленно передаются на рассмотрение комиссии, которая может принять решение о составлении протокола³⁰. Но все же пока основная тяжесть реагирования на административные правонарушения ложится на правоохранительные органы, в т.ч. на прокуратуру. Этому способствует и новый КоАП, отнеся возбуждение ряда дел о наиболее серьезных нарушениях в избирательном процессе исключительно к полномочиям прокурора, что в совокупности с сохранением нормы о возможности данных должностных лиц возбуждать дело о любом административном правонарушении (ч. 1 ст. 28.4 КоАП) свидетельствует о повышении охраны избирательных правоотношений.

Применение конституционной ответственности в судебном порядке исходит из этих же соображений, а потому не только относит сюда наиболее сложные случаи, но и содержит ряд специальных норм, направленных на гарантированность данной процедуры. В настоящее время нормы о судебном применении конституционной ответственности сосредоточены не только в ГПК (глава 23), но и избирательных законах, что несколько затрудняет ее применение. Следует остановиться на характере процессуальных норм, регулирующих данные процедуры. Безусловно, это производство в рамках гражданского процесса, хотя от общих норм его отличают ряд признаков: особый состав суда - единичность (ч. 2 ст. 232 ГПК), освобождение участников судебного разбирательства от уплаты судебных расходов (п. 10 ст. 80 ГПК), круг лиц, правомочных обратиться с заявлением или жалобой в суд - избиратели, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения (блоки), иные общественные объединения, комиссии (ст. 233 ГПК), правила рассмотрения дела судом (ч. 6 ст. 234 ГПК), особые правила подсудности данных дел (п. 4 ст. 115, ст. 116 ГПК, ст. 81 ФЗ о выборах Президента и др.), требования к решению суда и его исполнению, а также вступлению в законную силу (ст. 235, 201, ч. 2 ст. 208 ГПК, ст. 10, 64 ФЗ об основных гарантиях и др.), недопустимость кассационного обжалования решения суда (ч. 2 ст. 208 ГПК, признанная, однако, неконституционной Постановлением Конституционного Суда от 25.12.2001). В остальном действуют общие правила, хотя и особенности материального избирательного права влияют на процессуаль-

ную природу рассмотрения и разрешения данных дел: не может быть правопреемства, участия третьих лиц, мирового соглашения. Все эти правила относятся к гражданскому судопроизводству, как связанному с обжалованием решений различного рода органов, принятых в отношении различных субъектов избирательного процесса, так и непосредственно к применению судами конституционной ответственности, т.к. название и содержание главы 23 ГПК позволяет именно так трактовать ее нормы. Традиционно такого рода дела относятся к производству по делам, возникающим из административно-правовых отношений как к отличному от общегражданского (искового) производства: почти не действует принцип диспозитивности, применяются специальные институты, возможно изменение предмета и основания жалобы, обязанность доказывания возлагается на властный субъект, более активен суд³¹. Мы же постараемся рассмотреть механизм действия главы 23 ГПК в отношении применения судом отдельных видов конституционной ответственности, хотя преобладающий объем норм об этом содержит избирательное законодательство.

В отношении кандидата (избирательного объединения) суд правомочен применять две меры конституционной ответственности. Отмена их регистрации производится им по общим правилам, описанным применительно к внесудебному порядку. Единственное формальное расхождение может касаться сроков рассмотрения данного дела комиссией и судом. Если в отношении применения данной меры комиссией специального регулирования данного вопроса не требуется, т.к. по общему правилу по выявленным ею же самой нарушениям со стороны кандидата, то в отношении рассмотрения дела судом должна действовать части 4 статьи 234 ГПК о необходимости рассмотрения такого заявления со стороны какого-либо субъекта избирательного процесса (кроме комиссии) в течении 5 дней с момента ее подачи, но не позднее дня, предшествующего дню голосования. В ситуации же с представлением комиссии об отмене регистрации в действующем законодательстве налицо пробельность. Вторая мера конституционной ответственности, которую может применить к кандидатам (избирательным объединениям) только суд, - признание его избрания недействительным (ст. 92, п. 1 ФЗ о выборах депутатов; ст. 81, п. 1 ФЗ о выборах Президента). Это частный случай признания выборов недействительными (во всяком случае, исходя из содержания ГПК), поэтому на принятие решения суду должно, видимо, даваться 2 месяца (ст. 64, п. 7 ФЗ об основных гарантиях, ст. 234, ч. 5 ГПК). Однако здесь налицо некоторое противоречие: в таком случае ЦИК России фактически будет обращаться в Суд Российской Федерации с представлением (которое приравнивается к заявлению) об отмене своего же решения.

Применение конституционной ответственности к комиссии в виде ее расформирования также исключительно в компетенции суда. Статья 25 ФЗ об основных гарантиях попыталась полностью закрепить как материальные, так и процессуальные правила применения данной санкции, и ГПК лишь подтвердил их (ст. 235, ч. 7). Вышеупомянутый ФЗ не только содержит типично процессуальные нормы о субъектах обращения в суд с заявлением о расформировании, но и устанавливает специальные сроки рассмотрения дела (14 дней) и состав суда (коллегиальный), чем изменяет общие правила глав 22 и 23 ГПК (ст. 232, ч. 2 и ст. 234, ч. 4).

Применение к члену комиссии такой меры конституционной ответственности, как освобождение его от данных обязанностей, также всецело в компетенции суда. На осно-

вании заявления соответствующей комиссии он выносит решение о систематическом невыполнении данным субъектом своих обязанностей (абз. 7 п. 5 ст. 24 ФЗ об основных гарантиях). Видимо, согласно пункту 4 статьи 234 суд должен принять решение в течение 5 дней (а в случае необходимости дополнительной проверки - 10 дней) с момента подачи заявления, хотя формально комиссия не входит в число субъектов, перечисленных в части 1 статьи 233 ГПК, способных обратиться в суд с подобным заявлением. Данный недостаток ГПК существенно влияет и на вышеупомянутое применение судом отмены регистрации и признание избрания кандидата недействительным как санкций конституционной ответственности; т.е. пробельность в данной сфере налицо. Многочисленные споры у правоприменителей и теоретиков вызывает и другая значимая норма ГПК - о невозможности обжалования в кассационном порядке решений судов по защите избирательных прав граждан, за исключением решений об оспаривании результатов выборов или референдума (ч. 2 ст. 208 ГПК). Поэтому то, что Конституционный Суд Российской Федерации прислушался к данным доводам и постановлением от 25 декабря 2001 года отменил спорную норму, нельзя не приветствовать.

Исходя из всего сказанного выше, можно отметить, что редакция главы 23 ГПК от 7 августа 2000 года - большой шаг вперед в деле законодательного закрепления механизма охраны избирательного процесса, хотя многое в данных нормах (и в нормах, с ними связанных) несовершенно, а значит, требует исправления. Пример удачного решения многих процессуальных проблем -новый КоАП - доказывает, что все это возможно, хотя улучшение практики применения юридической ответственности также немаловажный способ решения процедурных проблем.

¹ См., напр.: Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М.: Пэродец, 2000. С. 130.

² См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 06.03.2000 по делу № КАС 00-97// Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995-2000). В 2 т. Т. 2/ Отв. ред. О. Ю. Вельяшев. М. Норма, 2001. С. 583-589.

³ См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 1999 по делу № КАС 99-358 // Там же. Т. 1. С. 993-995.

⁴ См.: О совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах: Доклад Рабочей группы, образованной распоряжением Президента Российской Федерации от 26.08.2000 № 372-рп для подготовки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о выборах// Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 2000. № 23. С. 56-59.

⁵ См.: О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах: Доклад ЦИК РФ// Вестник ЦИК РФ. 2000. № 21. С. 62.

⁸ См.: Избирательное право и процесс в Российской Федерации/Под ред. А. В. Иванченко. М.:Норма, 1999. С. 384.

⁷ См.: Об отказе в заверении федерального списка кандидатов и списка кандидатов по одномандатному избирательному округу ОПОО «ОПОД «Русский Дом»: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 04.10.99// Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1999. № 12. С. 9-10.

⁸ О совещании председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации// Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2001. № 2. С. 73-78.

⁹ См., напр.: О жалобах Г. М. Бенова на решения окружной избирательной комиссии Одинцов-

ского одномандатного избирательного округа № 110, Московской области, от 6 и 14 марта 2000 года о вынесении предупреждений в связи с нарушением Федерального Закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22.03.2000.

¹⁰ См.: Окуньков Л. А., Крылов Б. С., Постников А. Е. Рассмотрение избирательных споров судами в субъектах Российской Федерации в 1995-1997 гг. (аналитический обзор)// Журнал российского права. 1999. № 7/8. С. 83-92. № 8. С. 114-123. № 10. С. 118-131.

¹¹ См.: Кудинов О. П. Основы организации и проведения избирательных кампаний в регионах России. Теории, методы, технологии, практика. Калининград: Янтарный сказ, 2000. С. 403.

¹² См., напр.: Гладков Т., Кудинов О. Как стать губернатором. Алгоритм победы на выборах. М.: Б. и., 2000. С. 291.

¹³ См.: О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах... С. 73.

¹⁴ См., напр.: Там же; Ларионов В. Д. Некоторые вопросы административной и уголовной ответственности за нарушения избирательных прав граждан// Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1999. № 7. С. 49-51.

¹⁵ См.: Обобщение судебной практики применения административной ответственности за нарушения избирательного законодательства// Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1999. № 10. С. 76-80.

¹⁶ См.: О практике применения правовых норм об административной ответственности за нарушения избирательного законодательства/ / Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2000. № 22. С. 56-59.

¹⁷ См.: Князев С. Д. Уголовная ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах// Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2000. № 20. С. 34.

¹⁸ См.: О работе общероссийского совещания председателей и секретарей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации// Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2000. № 10. С. 101.

¹⁹ См.: О совещании председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации// Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2000. № 17. С. 70.

²⁰ См. также: Созинов С., Усольцева А. От выборов до выборов: прокурорская практика// Законность. 1996. № 6. С. 19-20; Лозина М. А. О взаимодействии Генеральной Прокуратуры Российской Федерации и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Федерации в обеспечении соблюдения законности при проведении избирательных кампаний// Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

1999. №9. С. 55.

²¹ См. также: Ларионов В. Г. Указ. соч. С. 50, Князев С. Д. Уголовная ответственность... С. 37.

²² См.: Записка о нарушениях некоторыми участниками избирательного процесса порядка и правил проведения предвыборной агитации через средства массовой информации в ходе выборов глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2000 году// Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

2000. № 23. С. 9.

²³ См., напр.: Избирательные права и право на участие в референдуме... Т. 1. С. 209-214, 161-164, 597-601.

²⁴ См., напр.: О рабочей группе по контролю за соблюдением участниками избирательного процесса порядка и правил проведения предвыборной агитации при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 3-го созыва: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 1.09.1999.

²⁵ См. напр.: Киселева Л. Подведомственность дел о защите избирательных прав граждан// Рос. юстиция. 1998. № 9. С. 25.

²⁶ См.: Абрамов Д. М., Гладких А. А. Указ. соч. С. 53-54.

²⁷ О работе общероссийского совещания председателей и секретарей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. С. 102.

²⁸ См.: Киселева Л. Указ. соч. С. 27; Колосова Н. М. Указ. соч. С. 133-134.

²⁹ См. также: Записка о нарушениях... С. 10.

³⁰ О порядке оставления и форме протокола об административном правонарушении, составляемом избирательной комиссией в ходе подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 10.09.1999.

³¹ См. также: Егорова О. В. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений и гражданское судопроизводство// Журнал российского права. 2001. №5. С. 135.

Мажинская Наталья Геннадьевна,
аспирант Ростовского юридического ин-
ститута МВД России

**Проблема квалификации объективной
стороны преступлений, нарушающих
избирательные права граждан,
в российском уголовном праве**

Проведение коренной правовой реформы и совершенствование российского законодательства должно осуществляться в соответствии с конституционным принципом, утверждающим приоритет прав человека как высшей ценности всей государственно-правовой и общественной системы Российской Федерации. В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 17). Именно в Конституции зафиксировано положение о привлечении к юридической ответственности лиц, нарушающих права и свободы человека и гражданина. Гарантом соблюдения положений Конституции выступают различные отрасли права, в частности уголовное право, нормы которого устанавливают уголовную ответственность за нарушение избирательных прав граждан.

Демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме. Однако не всегда эти гарантии соблюдаются. Прошедшие в последние годы выборы показали, что необходимо модернизировать приемы уголовно-правовой охраны избирательных прав граждан. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141 Уголовного кодекса Российской Федерации - далее УК) и фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов (ст. 142 УК) являются деяниями, представляющими общественную опасность. Эти опасные явления проявляются в том, что искажается волеизъявление народа, по сути, попираются его права, его желание видеть у **руля** государственной власти в России честных, достойных руководителей.

Проблемы уголовной защиты избирательных прав граждан ранее практически не рассматривались в советском и российском уголовном праве. Это связано прежде всего с тем, что в советский период с его «стопроцентным, единогласным волеизъявлением советского народа» преступлений в этой сфере в принципе быть не могло. А в нынешнее

время из-за наличия пробелов в избирательном законодательстве России, недавно получившем более-менее законченный вид, проблема, к сожалению, так и осталась нерасмотренной.

Рассматриваемые преступления можно отнести к преступлениям с высоким уровнем латентности. Сложность выявления фактов воспрепятствования осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий и фальсификации избирательных документов, документов референдума или неправильного подсчета голосов обусловлена особыми специфичными регламентами процесса проведения выборов, работы избирательных комиссий, процесса подсчета голосов и доступа к нему наблюдателей. Эти явления представляются достаточно опасными еще и потому, что искажается объективное представление о степени криминальной пораженности государственных структур и органов местного самоуправления, представление о необходимости активизации мер уголовно-правового воздействия в данной области.

Большое значение при квалификации преступлений, нарушающих избирательные права граждан, имеет правильное выявление признаков объективной стороны как элемента состава преступления. Именно объективная сторона дает представление о наличии преступного деяния либо об отсутствии такового.

Объективная сторона преступлений, нарушающих избирательные права граждан, является конструктивным элементом состава преступлений и представляет значительный научный интерес. Объективная сторона органически связана с таким элементом состава, как объект преступления, так как, по мнению Б. С. Никифорова, «нарушение охраняемого законом объекта может быть совершено не любыми, а только определенными действиями, характер которых определяется в первую очередь свойствами самого объекта»¹. С этим нельзя не согласиться, так как особенность фальсификации избирательных документов, документов референдума или неправильного подсчета голосов как преступления против избирательных прав граждан предопределяется не только содержанием общественных отношений, поставленных под охрану нормами уголовного права, но и особенностями предмета преступления. Именно при негативном воздействии на избирательные документы или документы референдума, которые имеют материальную оболочку и являются предметами материального мира, субъект преступления ликвидирует или искажает общественные отношения, беспричинно изменяя конституционно-правовое положение субъектов избирательных правоотношений.

Таким образом, как справедливо отмечает Б. А. Куринов: «Объективная сторона преступления - это «сердцевина» преступного деяния. Именно во внешней стороне преступления в первую очередь объективизируется общественная опасность деяния»². На большое значение объективной стороны преступления для уголовно-правовой оценки преступных деяний указывает в своих трудах и В. Н. Кудрявцев. Он пишет: «Объективная сторона преступления есть процесс общественно опасного и противоправного посягательства на охраняемые законом интересы, рассматриваемый с его внешней стороны, с точки зрения последовательного развития тех событий и явлений, которые начинаются с преступного действия (бездействия) субъекта и заканчиваются наступлением преступного результата»³.

Объективная сторона преступления, предусмотренного частью 1 комментируемой статьи 141 УК, выражается в совершении действий (или бездействии), препятствующих

гражданину свободно осуществить, практически реализовать свои избирательные права либо участвовать в референдуме, а равно нарушающих условия, обеспечивающие тайну голосования.

В тексте диспозиции статьи 141 УК, обозначая признаки объективной стороны, законодатель только называет их: «воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав или права участвовать в референдуме, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий или комиссии по проведению референдума», не указывая видов воспрепятствования, т.е. конкретных способов совершения данного преступления.

К ним можно отнести как преступные действия (например, невключение гражданина в список избирателей, лишение избирателя возможности принимать участие в сборе подписей под заявлением кандидата во время выборов, присутствие постороннего лица в специально оборудованной кабине или комнате для голосования и др.), так и преступное бездействие (например, неперечисление в установленные сроки денежных средств для проведения предвыборной агитации, отсутствие избирательного участка в больнице или, скажем, на судне, находящемся в день выборов в плавании, отсутствие у избирателя возможности проголосовать досрочно или вне помещения для голосования; неоповещение избирателей о времени и месте голосования и т.п.).

Авторы комментария к УК также не дают толкования термину «воспрепятствование». «Данное преступление посягает на избирательные права граждан путем воспрепятствования осуществлению гражданином своих конституционных прав избирать или быть избранным народным депутатом или Президентом Российской Федерации, вести предвыборную агитацию, а также путем воспрепятствования осуществлению доверенными лицами своих полномочий. Данное преступление может быть выражено в воспрепятствовании гражданину участвовать в референдуме, а также в работе избирательных комиссий или комиссий по проведению референдума. В части 1 статьи 141 УК законодатель не предусматривает способа совершения этого преступления, оно может быть совершено любым способом»⁴.

Нет единой точки зрения на толкование этого термина и среди ученых-правоведов. Так, например, А. И. Рарог считает, что «воспрепятствование осуществлению избирательного права может заключаться в совершении различных действий (бездействия), мешающих гражданам реализовать свое избирательное право. Это и создание трудностей при выдвижении кандидатов избирательными объединениями, в том числе по месту работы, службы, учебы и жительства. Это и воспрепятствование участию кандидатов в предвыборной кампании, внесению кандидатов в избирательные бюллетени, получению удостоверения на право голосования при перемене избирателем места пребывания и т.п.»⁵.

В развитие данной мысли авторы комментария к УК утверждают: «Воспрепятствование участию в голосовании может состоять в прямом отказе или иных незаконных действиях, направленных на создание препятствий ознакомлению со списками избирателей, подаче заявления о включении в списки избирателей, получению открепительного удостоверения при изменении места нахождения в день выборов, явке на избирательный участок, получению бюллетеня для голосования и т.д. Аналогичные незаконные действия могут оказаться препятствием для участия гражданина в референдуме. Воспрепят-

ствование осуществлению права быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления может состоять, например, в незаконном отказе зарегистрировать гражданина в качестве кандидата в депутаты Государственной или Областной Думы либо органа местного самоуправления; в создании препятствий для ведения свободной агитации самому кандидату или его доверенным лицам; в незаконном отказе кандидату в выступлении в средствах массовой информации. Воспрепятствование работе избирательных комиссий может состоять в создании препятствий работе избирательной комиссии на более высоком уровне. Препятствия могут состоять в лишении возможности наблюдателей присутствовать при голосовании или подсчете голосов, в совершении административных правонарушений или преступлений, посягающих на общественный порядок, и т.п.»⁶.

Тем не менее, давая характеристику преступления, предусмотренного частью 1 статьи 141 УК, все ученые едины во мнении, что объективная сторона указанного преступления сложная, диспозиция - альтернативная. Выполняется преступление тремя самостоятельными действиями: воспрепятствованием осуществлению гражданином своих избирательных прав, воспрепятствованием осуществлению гражданином права участвовать в референдуме, воспрепятствованием работе избирательных комиссий⁷.

Несомненно, конкретный механизм совершения данного преступления может быть установлен при анализе соответствующих нормативных документов, регламентирующих правила проведения предвыборной гонки, избирательного процесса, референдумов⁸. В сложных случаях для установления признаков объективной стороны совершенного преступления целесообразно привлечь экспертов - специалистов конституционного, избирательного права.

Следует отметить, что законодатель при конструировании статьи 141 уголовного закона посчитал необходимым ввести уголовную ответственность за воспрепятствование работе избирательных комиссий и комиссий по проведению референдума. В УК РСФСР такая ответственность не предусматривалась.

Кроме того, в статье 141 выделена часть 2, где наиболее опасные способы и обстоятельства совершения данного преступления отнесены к квалифицирующим признакам. В УК РСФСР, при некотором отличии такого рода способов и обстоятельств, они перечислялись в одной статье в качестве характеристики объективной стороны преступления.

Часть 2 статьи 141 УК содержит три квалификационных признака. Несомненно, эти признаки при юридической оценке деяния рассматриваются как деяние, совершенное при отягчающих обстоятельствах.

Совершение данного преступления часто сопряжено с использованием субъектом преступления своего служебного положения, которое как признак квалифицированного деяния вступает в антагонизм с нормальной работой избирательной комиссии или комиссии по проведению референдума, и со свободным осуществлением избирательных прав граждан, противоречит их целям и задачам, противостоит свободе волеизъявления граждан и реализации ими своих конституционных прав, а также обеспечению законных публичных и частных интересов.

Совершение данной категории преступлений с использованием служебного положения тесно связано со специальным статусом субъекта, а именно становится возможным

только благодаря использованию служебных полномочий. Не обладая специальными служебными полномочиями по информационному обеспечению управленческих решений в конкретной сфере общественной жизни, лицо не могло бы совершить преступление, квалифицируемое по подпункту «б» части 2 статьи 141 УК Российской Федерации, т.к. это противоречило бы воле законодателя.

Способы совершения воспрепятствования достаточно разнообразны и многочисленны. Из-за отсутствия в законе и юридической литературе четкого единого толкования термина «воспрепятствование» и исчерпывающего перечня способов совершения этого преступления не всегда правоприменитель правильно анализирует признаки объективной стороны и, следовательно, квалифицирует деяние по статье 141 УК.

В ходе анализа судебной практики нами было обнаружено, что при совпадении всех элементов состава преступления, предусматривающего привлечение к уголовной ответственности по статье 141 УК, деяние либо квалифицировалось как административное правонарушение, либо вообще рассматривалось в порядке обжалования неправомерных действий в рамках Федерального закона № 124-ФЗ от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции Федерального закона № 55-ФЗ от 30 марта 1999 года).

Так, 26 октября 1999 года журналисту С, работающему директором ООО «СиэндЛ», телестудия «Мир-ТВ» предоставила эфирное время, в котором он освещал избирательную кампанию кандидата в депутаты К.

С. в авторской программе поставил под сомнение законность регистрации кандидата К., сообщив о неправомерном использовании шахтерских денег, в том числе без согласия президиума теркома Углепрофсоюза, а также о наличных деньгах, якобы привезенных К., 16 октября 1999 года в окружную избирательную комиссию в течение двух часов для внесения избирательного залога.

Своими действиями С. нарушил статьи 8, 52, 55-57 Федерального закона, которыми устанавливается, что предвыборная агитация через средства массовой информации может проводиться только зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, блоками. Иные участники избирательного процесса не вправе проводить предвыборную агитацию через средства массовой информации.

Кроме того, С. не обращался ни в окружную избирательную комиссию по вопросу регистрации в качестве кандидата в депутаты К., ни в терком Углепрофсоюза по вопросу законности добровольных пожертвований сумм на избирательную кампанию К., сопровождая информационный сюжет субъективными комментариями, негативными характеристиками кандидата, фактически распространяя о нем слухи под видом достоверных сообщений, нарушив тем самым нормы Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации». С. было предъявлено обвинение в совершении административных правонарушений, предусмотренных статьями 403 и 408 КоАП РСФСР. Изучив материалы административного производства, судья полностью установил вину С. и подверг его административному взысканию в виде штрафа⁹.

По нашему мнению, деяния С. можно было бы квалифицировать в виде и по подпункту «а» части 2 статьи 141 УК, так как С. воспрепятствовал осуществлению пассивного избирательного права К., активно вводя в заблуждение граждан относительно личных качеств и законности регистрации кандидата К. Другие элементы состава преступ-

ления также позволяют квалифицировать его по статье 141 УК, однако работники правоохранительных органов не применили данную норму.

Таким образом, можно сделать вывод, что с введением в действие УК в правоприменительной практике обнаружилось разное понимание путей решения ряда ситуаций, когда одно и то же деяние одновременно считается и преступлением, и административным проступком. Это происходит потому, что нормы уголовного законодательства не содержат четкого единого толкования термина «воспрепятствование» и исчерпывающего перечня способов совершения этого преступления, как это сделано в административном законодательстве.

Статья 142 УК касается других сторон деятельности избирательных комиссий. Конструируя объективную сторону преступления, предусмотренного этой статьей, законодатель счел необходимым представить ее в виде ряда юридически тождественных альтернативных действий: фальсификации избирательных документов, документов референдума, заведомо неправильного подсчета голосов либо заведомо неправильного установления результатов выборов, референдума, нарушение тайны голосования. Состав формальный, а следовательно, преступление будет оконченным с момента совершения любого из названных в диспозиции статьи действий.

Давая толкование термину «фальсификация» и другим преступным действиям, указанным в диспозиции статьи 142 УК, а также указывая способы совершения данного преступления, авторы комментария к УК считают, что «фальсификация избирательных документов, документов референдума может состоять в изменении содержания подлинного документа путем внесения в него заведомо ложных сведений, подделки, подчистки или пометки другим числом, а также в изготовлении другого документа с ложным содержанием»¹⁰.

Очевидно, что сущность фальсификации образует деяние в виде обмана, направленного на искажение истины. Материализуется же обман при фальсификации непосредственным воздействием носителей истинной информации, свидетельствующих о волеизъявлении избирателей, - избирательных документов или документов референдума.

Таким образом, несомненно, прав Г. Ф. Поленов, считающий, что «любой документ, удостоверяет ли он личность гражданина, содержит ли характеристику, определяет ли права и т.п., только тогда может служить доказательством фактов и событий, имеющих юридическое значение, когда он является настоящим, правильно отображающим объективно существующие моменты действительности. Все поддельные документы - это документы, не соответствующие истине, искажающие или скрывающие ее»¹¹.

Термин «фальсификация» широко используется в различных отраслях знания. Так, в уголовном праве оно толкуется как «изменение в сторону ухудшения с корыстной целью состава предметов, предназначенных для сбыта, при сохранении внешнего вида»¹². В более широком плане понятие «фальсификация», а по сути, обман, используется в реальной жизни, где означает подделку, например, документов, сознательное искажение, подмену чего-либо подлинного, настоящего ложным, мнимым.

Лексическое толкование позволяет определить фальсификацию как обман, как «ложное представление о чем-нибудь, заблуждение»¹³, а истину - как «то, что существует в действительности, отражает действительность, правда»¹⁴.

Безусловно, правы СМ. Астапкина и С. В. Максимов, делая вывод о том, что «исто-

рии цивилизации известны два самых общих способа совершения преступления - насилие и обман»¹⁵. Однако, как справедливо считает Р. А. Сабитов, «нельзя связывать понятие обмана лишь с психическим состоянием обманутого как результатом обмана - введением лица в заблуждение и только поэтому не признавать подделку обманом»¹⁶.

Опираясь на точку зрения Б. И. Пинхасова, мы полагаем, что и фальсификация избирательных документов является разновидностью общественно опасного обмана, при этом «основным критерием, отличающим обман-преступление от обмана как безнравственного средства или способа совершения иных неуголовных деликтов, является общественная опасность деяния»¹⁷. Развивая данную мысль, Г. Н. Борзенков пишет, что «под обманом следует понимать всякое искажение истины или умолчание об истине»¹⁸. Проецируя это высказывание на рассматриваемое нами преступление, фальсификацию избирательных документов, имеющую в своей основе искажение объективной истины, следует признавать частным случаем обмана.

Бесспорным является тот факт, что в конечном итоге обман призван вводить в заблуждение относительно тех или иных обстоятельств, имеющих значение для последующей их юридической оценки. Обман с точки зрения фальсификации избирательных документов, документов референдума и других преступных действий, указанных в диспозиции статьи 142 УК, связан с искажением тех содержательных, информационных элементов избирательного документа, которые в совокупности и образуют источник (основание) юридически значимых последствий.

Содержащаяся в избирательном документе информация может стать основанием возникновения, изменения или прекращения избирательных правоотношений. Искажение такой информации автоматически влечет нарушение основы этих правоотношений, что само по себе является общественно опасным. Общественная опасность действий, названных в диспозиции статьи 142 УК, состоит еще и в том, что демократические принципы формирования и функционирования государственной власти и местного самоуправления, заложенные Конституцией Российской Федерации, остаются нереализованными. К власти могут прийти люди, которые, исходя из своих качеств, не должны занимать государственные посты.

Давая характеристику общественной опасности преступного деяния, А. В. Наумов пишет: «Главной для преступного действия является не физическая, а социальная характеристика, в качестве которой выступает его общественная опасность. Общественно опасным является действие, которое причиняет вред объектам, охраняемым уголовным законом, либо ставит их под непосредственную угрозу причинения вреда»¹⁹. В развитие данного определения, характеризуя общественную опасность преступного деяния, В. А. Канунников пишет: «Искажение истины (юридического факта) объективно сопровождается формированием ложных детерминант юридически значимых последствий, что в свою очередь создает возникновение, изменение или прекращение таких правоотношений, которых в действительности существовать не должно, то есть крайне негативно видоизменяется сама правовая материя»²⁰.

Изучение судебной практики за последние шесть лет позволяет выделить три вида избирательных документов, подвергающихся фальсификации. Это:

1) протоколы избирательной комиссии, фиксирующие явку на избирательный участок и получение избирательных документов гражданами - 21 %;

2) избирательные бюллетени и бюллетени для голосования по вопросам референдума - 23 %;

3) подписные листы, свидетельствующие о подписях избирателей в поддержку кандидата или в поддержку проведения референдума - более 50 %.

В условиях сложной политической, экономической и социальной обстановки в стране такая ситуация, с правовой точки зрения, ставит под угрозу не только упорядоченное, законное развитие и разрешение избирательных правоотношений, не только причиняя данным отношениям реальный вред, но и препятствуя выполнению одной из основных задач проводимого в Российской Федерации коренного преобразования общества. Именно такой важной задачей является строительство правового государства, в котором права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью (ст. 2 Конституции Российской Федерации). По нашему мнению, только такой взгляд на сущность обмана при совершении преступления, предусмотренного статьей 142 УК, позволяет правильно определить степень общественной опасности изучаемого деяния.

В диспозиции статьи 142 УК законодатель не дифференцирует приемы, способы фальсификации. Причем это характерно не только для действующего УК, но и для УК РСФСР советского и постсоветского периодов. Это объясняется тем, что долгое время (практически до 1 января 1997 года) норма «Фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов» существовала в рамках статьи 133 УК РСФСР «Подлог избирательных документов или неправильный подсчет голосов».

Таким образом, мы полагаем, что законодатель ассоциировал фальсификацию с подлогом, представляя подлог избирательных документов как разновидность подлога официальных документов. Этим же можно объяснить и отсутствие в правовой литературе полемики по поводу уголовно-правовой характеристики не только объективной стороны преступления, предусмотренного статьей 133 УК РСФСР (ст. 142 УК), но и всех элементов состава указанного преступления в целом. Это, безусловно, вызывает затруднения в понимании юридического смысла, который вкладывает законодатель в формулировки и толкования объективной стороны рассматриваемого деяния. Такое положение дел дает нам право рассматривать фальсификацию избирательных документов, максимально приблизив ее к подлогу документов, т.к. признаки объективной стороны двух этих преступлений по своей сути очень схожи.

В отечественной правовой литературе сложилось суждение, что подлог не требует дифференциации, т.к. любые приемы подлога документов ориентированы именно на искажение достоверяемого факта. «Сущность всякого подлога, независимо от того, к какому виду он принадлежит, является приспособлением документа к тому, чтобы он получил способность по своему содержанию удостоверить факты в интересах виновного»²¹, - пишет Т. Л. Сергеева по этому поводу. Проецируя данное высказывание на преступление, предусмотренное статьей 142 УК, по нашему мнению, необходимо добавить, что в рамках указанной нормы такую функцию подложный документ будет выполнять не только в интересах виновного, но и в интересах того лица, в чьих интересах действует виновный.

Однако теория уголовного права разделяет приемы подлога на интеллектуальные и материальные (физические). Несмотря на то что проблемами квалификации подлога за-

нимались многие ученые-правоведы²², в юридической литературе нет единого мнения о видах подлога.

Анализируя приемы совершения данного преступления, А. А. Жижиленко утверждал, что «интеллектуальный подлог сопряжен с искажением истинного содержания документа, а материальный подлог нарушает его форму»²³.

Предлагая более сложные и витиеватые формулировки приемов подлога, Г. Ф. Полевов и Б. В. Здравомыслов все же придерживаются данной точки зрения²⁴.

«Материальный подлог - это изменение текста документа путем подчистки, подделки, пометки другим числом, вытравливания текста и т.п. Интеллектуальный подлог состоит во внесении в подлинный документ заведомо ложных сведений»²⁵, - пишет Н. И. Загородников. Однако такая характеристика приведенных дефиниций, несмотря на более простые конструкции, а следовательно и большую доступность предлагаемого толкования, все же представляется недостаточно содержательной.

Таким образом, говоря о фальсификации избирательных документов, как о подлоге, мы считаем, что фальсификация может состоять как в изменении вида и содержания подлинного избирательного документа (так называемая материальная фальсификация), так и в изготовлении, составлении подложного избирательного документа, не отвечающего по своему содержанию объективной действительности, не выражающего волю избирателя, несмотря на то что его реквизиты (бланк, печать, подпись, условное обозначение, отражающее выбор избирателя) будут внешне абсолютно верны.

Изучение того незначительного количества дел о фальсификации избирательных документов и документов референдума дало возможность установить соотношение совершения фальсификации тем и другим способом. Стоит заметить, что способ совершения преступления, предусмотренного статьей 142 УК, зависит от вида избирательного документа.

Так, фальсификация протоколов избирательной комиссии, фиксирующих явку на избирательный участок и получение избирательных документов гражданами, совершается путем интеллектуального воздействия, т.к. члены избирательной комиссии вносят ложные сведения о явке на избирательный участок в действительности неявившегося гражданина, что позволяет завладеть чистым бланком избирательного бюллетеня и внести в него те данные, которые выгодны преступнику или лицу, в чьих интересах он действует. Из этого следует, что избирательные бюллетени и бюллетени для голосования по вопросам референдума могут фальсифицироваться либо интеллектуальным способом (внесение в чистый бланк избирательного бюллетеня ложных сведений о выборе гражданина), либо материальным (когда в избирательные бюллетени, извлеченные из урны для голосования, путем подчисток, вытравливания фрагментов текста, вносятся те данные, ради которых и совершается преступление).

Фальсифицировать избирательные бюллетени можно еще и следующим образом. В избирательный документ, извлеченный при процедуре подсчета голосов из урны для голосования, в котором гражданин специальным знаком отдал предпочтение «неудобному», с точки зрения преступника, кандидату, похожими чернилами вносится такой же знак напротив любой другой фамилии, а затем, руководствуясь нормами избирательного законодательства, такой бюллетень признают недействительным. В данном случае налицо совершение преступления приемом материального воздействия.

Подписные листы, свидетельствующие о подписях избирателей в поддержку кандидата или в поддержку проведения референдума, практически всегда фальсифицируются интеллектуальным способом. В них просто вносятся ложные сведения о личности тех людей, которые якобы отдают предпочтение тому кандидату, в поддержку которого собираются подписи. Искажению подвергаются фамилия, имя, отчество, возраст, паспортные данные, место жительства, дата проставления подписи в подписном листе и, конечно же, сама подпись. В настоящее время это самый популярный способ фальсификации.

По нашему мнению, такое огромное количество фактов фальсификации подписных листов связано с тем, что и нормы уголовного права и нормы избирательного законодательства имеют пробелы.

Во-первых, проблема состоит в том, что уголовная ответственность за фальсификацию избирательных документов в настоящее время установлена только для членов инициативных групп по выдвижению кандидата. Таким образом, лица, фактически занимающиеся сбором подписей, уголовной ответственности не несут. А отсутствие достаточной правовой регламентации процесса сбора подписей приводит к осложнению и затягиванию расследования уголовных дел, возбужденных по статье 142 УК. Так, практика показала, что лица, официально числящиеся сборщиками подписей и заверяющие подписные листы, на самом деле редко сами занимались этой работой, привлекая для ее выполнения случайных лиц, которые нигде не фиксировались. В результате проследить всю цепочку сбора подписей избирателей и передачи подписных листов одними лицами другим зачастую просто невозможно. По этой причине нельзя с полной достоверностью установить и конкретных виновников фальсификации.

Таким образом, следует установить уголовную ответственность для лиц, организующих и осуществляющих сбор подписей избирателей, за внесение заведомо ложных сведений в подписные листы. Необходимо, чтобы субъект этого преступления был бы общим. Отметим, что в Уголовном кодексе РСФСР был установлен более широкий круг лиц, подлежащих ответственности за фальсификацию избирательных документов (субъектом признавалось любое физическое вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста). В настоящее время сборщики подписей под действие указанной статьи не подпадают, что и вызывает такое количество нарушений процесса сбора подписей.

По нашему мнению, требует также законодательного закрепления положение, согласно которому сбор подписей может производиться только лицом, обладающим активным избирательным правом (т.е. достигшим возраста 18 лет). Такая новелла, как нам кажется, введет запрет на привлечение к процессу сбора подписей школьников, учащихся технических училищ, средних специальных учебных заведений и студентов-первокурсников вузов, которых администрация учебных заведений часто использует в качестве сборщиков подписей, освобождая их для этой цели от занятий и давая им обещание лояльного отношения в период проведения контрольных работ и сдачи сессии.

Во-вторых, в самих нормативных актах, регламентирующих процесс выборов²⁶, а следовательно, и процесс сбора подписей, содержатся положения о допущении в общем количестве собранных подписей определенного процента недостоверных подписей. Существованием такого положения законодатель как бы сам «разрешает» совершать преступление. Главное, чтобы при совершении преступления потенциальный преступник, так сказать, «уложился» в определенное количество допустимых недостоверных подпи-

сей. По нашему мнению, существование такого положения недопустимо, оно не способствует законопослушности граждан и соблюдению законности в сфере избирательных прав граждан.

Мы полагаем, что исключение такого положения из норм избирательного права и введение строгого запрета на представление в избирательную комиссию подписных листов с недостоверными подписями явилось бы эффективным стимулом для правомерного поведения кандидатов как в ходе всей избирательной кампании, так и на особенно важной, начальной ее стадии.

Однако основную сложность при разрешении таких дел составит именно применение норм, устанавливающих критерии проверки подписей избирателей.

Анализ практики применения этих норм избирательными комиссиями и судами показал, что сами критерии проверки подписных листов недостаточно четко сформулированы. Так, статьей 22 Закона «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ростовской области»²⁷ установлено, что все подписные листы вначале проверяются на предмет соответствия требованиям этого закона; при этом недействительными признаются подписи избирателей без собственноручного внесения всех требуемых данных. Между тем законом не определен порядок установления несобственноручного внесения избирателем данных о себе. Подписи для проверки отбираются по жребию, поэтому контроль за собственноручным внесением избирателями данных о себе осуществляется до проверки достоверности самих подписей. На практике члены избирательных комиссий определяют это визуальным просмотром, с чем не всегда соглашается суд. В некоторых случаях комиссии используют в работе

специалистов-почерковедов, что представляется более правильным и объективным. Однако это не исключает самого вопроса о нормативном регулировании этого вполне практического вопроса либо законодательно, либо путем принятия соответствующими избирательными комиссиями разъяснения (положения) в соответствии с их полномочиями.

При разрешении данной категории дел часто возникает проблема сроков рассмотрения дела судом (с точки зрения сроков избирательной кампании). Как правило, спор в связи с отказом в регистрации возникает непосредственно перед тем, когда наступает время печатать избирательные бюллетени, а решение суда выносится до дня выборов. В кассационном порядке такие дела нередко рассматриваются после выборов. В случае отказа в удовлетворении кассационной жалобы правильность действий избирательной комиссии, отказавшей в регистрации, проверяется по существу по окончании избирательной кампании. Так, решением Ростовского областного суда от 11 сентября 1996 года отказано в удовлетворении жалобы И. на действия Избирательной комиссии области, отказавшей в принятии документов для регистрации заявителя кандидатом на должность губернатора области. В кассационном порядке дело рассматривалось Верховным Судом Российской Федерации 21 октября 1996 года, а голосование по выборам губернатора области проводилось 29 сентября 1996 г.²⁸ Сразу оговоримся, что решение областного суда было оставлено без изменения, поэтому этот спор не повлиял на результаты выборов. Вызывает интерес то, какие бы последствия наступили, если бы Верховный Суд Российской Федерации отменил решение областного суда. На основании такого решения, по нашему мнению, результаты выборов следовало бы признать недействительными.

ми, И. зарегистрировать кандидатом на пост губернатора области и назначить повторные выборы, а изучив детально действия членов избирательной комиссии, можно было бы поднять вопрос о возбуждении уголовного дела по части 2 статьи 141 УК «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав граждан...»

Противодействие посягательствам на избирательные права граждан осуществляется правоохранительными органами при помощи приемов уголовно-правовой охраны данного объекта. Однако такая работа либо неэффективна, либо пробелы законодательства не дают в полной мере применять эти приемы. Именно поэтому уголовные дела по фактам нарушения избирательных прав граждан или не возбуждаются вообще, или в ходе следствия перекавалифицируются в смежные составы или дела, возникающие из административных правонарушений.

В заключение, стоит констатировать, что до тех пор, пока в избирательном и уголовном законодательстве не будут ликвидированы пробелы, порождающие возможность использования их заинтересованными лицами в преступных целях, бороться с преступлениями в сфере соблюдения избирательных прав граждан практически невозможно. А помочь этой борьбе, по нашему мнению, могут предлагаемые нами меры по совершенствованию избирательного и уголовного законодательства.

1. Необходимо закрепить в Федеральном законе от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции Федерального закона № 55-ФЗ от 30 марта 1999 года), Федеральном законе (в редакции Федерального закона № 55-ФЗ от 30 марта 1999 года от 24 июня 1999 года (в редакции Федерального закона № 55-ФЗ от 30 марта 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральном законе от 31 декабря 1999 года № 228-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» положение, согласно которому сбор подписей может производиться только лицом, обладающим активным избирательным правом (т.е. достигшим возраста 18 лет).

2. В указанные и иные, регламентирующие процесс выборов, а следовательно, и процесс сбора подписей нормативные акты внести положение, которое может иметь следующую редакцию: «В случае выявления избирательной комиссией в предоставленных ей для проверки и «выбраковки» подписных листов хотя бы одной недостоверной подписи, кандидату отказывается в регистрации, а по факту фальсификации подписных листов (внесения заведомо ложных сведений в подписные листы) в обязательном порядке возбуждается уголовное дело».

3. Часть 1 статьи 142 УК «Фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов» с учетом неурегулированности вопроса сбора подписей следует изложить в следующей редакции:

«Фальсификация избирательных документов, документов референдума, заведомо неправильный подсчет голосов либо заведомо неправильное установление результатов выборов, референдума, нарушение тайны голосования, -наказываются ...»(далее по тексту).

Таким образом, субъект данного преступления общий, т.е. им может быть любое физическое вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

- ¹ Никифоров Б. С. Объект преступления по советскому уголовному праву. М., 1960. С.137
- ² Куринов Б. А. Научные основы квалификации преступлений. М., 1984. С. 69.
- ³ Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления. М., 1969. С. 9.
- ⁴ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Особенная часть /под ред. Ю. И. Скуратова, В. М. Лебедева. М. 1996. С. 89.
- ⁵ Уголовное право России. Особенная часть: Учебник под ред. проф. Рагоа А. И. - М.: Институт международного права и экономики, изд-во «Триада, Лтд», 1996. С. 81
- ⁶ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Особенная часть. Ростов-на-Дону, 1997.
- ⁷ См., например: Новое уголовное право России. Особенная часть. Учебное пособие / под ред. Кузнецовой Н. Ф. - М.: Зерцало. ТЕИС, 1996. С. 77; Уголовное право России... под ред. Рагоа А. И. С. 81; Российское уголовное право. Особенная часть. Учебник под ред. Кудрявцева В. Н., Наумова А. В. -М.: «Юристь», 1997. С. 109; Прохоров Л. А., Прохорова М. Л. Уголовное право России. Учебник для средних специальных учебных заведений. М.: «Юристь», 1999. С.150; Новое уголовное право России. Особенная часть. Учебник под ред. Кудрявцева В. Н. - М., 1996. С. 77-78.
- ⁸ См. Федеральный закон № 124-ФЗ от 19 сентября 1997 года (в редакции Федерального закона № 55-ФЗ от 30 марта 1999 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон № 121 -ФЗ от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон № 228-ФЗ от 31 декабря 1999 года «О выборах Президента Российской Федерации».
- ⁹ Архив Шахтинского городского суда. Дело № 1452/99.
- ¹⁰ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Особенная часть /под ред. Ю. И. Скуратова, В. М. Лебедева. М., 1996. С. 89.
- ¹¹ Поленов Г. Ф. Ответственность за похищение, подделку документов и их использование. М., 1980. С.30.
- ¹² Иванов В. Д. Российское уголовное законодательство. Т. 2. Учебное пособие. Ростов-на-Дону. С. 87.
- ¹³ Ожегов С. И. Словарь русского языка. Издание 18, стереотипное. М., 1986. С. 367-368.
- ¹⁴ Ожегов С. И. Указ. соч. С.221.
- ¹⁵ Астапкина С. М., Максимов С. В. Криминальные расчеты: уголовно-правовая охрана инвестиций. М. 1995. С.5.
- ¹⁶ Сабитов Р. А. Обман как способ совершения преступления. Автореф... кандидата юридических наук. Саратов. 1976. С. 10-17.
- ¹⁷ Пинхасов Б. И. Проблемы борьбы с подлогом документов. Автореф. ...доктора юридических наук. М., 1970. С. 5.
- ¹⁸ Борзенков Г. Н. Ответственность за мошенничество. М., 1971. С. 30.
- ¹⁹ Наумов А. В. Уголовное право. Общая часть. Курс лекций. М., 1996. С. 160.
- ²⁰ Каннунников В. А. Уголовная ответственность за служебный подлог. Дисс... кандидата юридических наук. Ростов-на-Дону, 1998. С. 93.
- ²¹ Сергеева Т. Л. Борьба с подлогами документов по советскому уголовному праву. М., 1949. С. 63.
- ²² См., например: Кузнецов А. В. Подлог документов по уголовному праву. М., 1959. С. 41-42; Здравомыслов Б. В. Должностные преступления: понятие и квалификация. М., 1975. С. 163; Поленов Г. Ф. Ответственность за похищение, подделку документов и их использование. М., 1980. С. 31; Коробейников Б. В. Ответственность за преступные искажения отчетности. М, 1979. С. 24-26. Алауов Е. Борьба с хищениями собственности путем подлога документов. Алматы, 1995. С. 102-103; Букалорова Л. А. Уголовно-правовая охрана документооборота. Автореф... кандидата юридических наук. Волгоград, 1997. С. 15; Постников В. С. Уголовная ответственность за подделку, изготовление, сбыт и использование подложных документов, штампов, печатей, бланков. Автореф... кандидата юридических наук. М., 1990. С. 16; Каннунников В. А. Уголовная ответственность за служебный подлог. Дисс... кандидата юридических наук. Ростов-на-Дону, 1998. и др.
- ²³ Жижиленко А. А. Подлог документов. СПб., 1900. С. 715.
- ²⁴ См.: Поленов Г. Ф. Указ. соч. С. 32-34; Здравомыслов Б. В. Указ. соч. С. 163.

²⁵ Загородников Н. И. Советское уголовное право. М., С. 450.

²⁶ См.: Федеральный закон № 124-ФЗ от 19 сентября 1997 года (в редакции Федерального закона № 55-ФЗ от 30 марта 1999 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон № 121-ФЗ от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон № 228-ФЗ от 31 декабря 1999 года «О выборах Президента Российской Федерации».

²⁷ Сборник нормативных актов Ростовской области. 1998. № 3.

²⁸ Архив Ростовского областного суда. Дело № 1428/96.

III. РЕФЕРЕНДУМНОЕ ПРАВО

Казаков Артем Александрович,
студент 2-го курса Алтайской академии
экономики и права

Институт референдума

Законодательством различных стран закреплены различные подходы в отношении допустимости применения референдума. В одних государствах использование данного института предусмотрено на центральном, региональном и местном уровнях (Италия, Швейцария, Россия), в других - на региональном и местном уровнях (США и Канада), в третьих - на центральном и местном (Беларусь).

Референдум входит в число институтов конституционного права, ранее сравнительно мало исследованных отечественной правовой наукой¹. Однако в последнее время, в условиях развития практики проведения всероссийских, региональных и местных референдумов, научный интерес к этому институту резко возрос.

Политическое значение института референдума состоит в том, что с его помощью граждане приобретают возможность эффективного воздействия на формирование политики государственных органов власти, а последние, в свою очередь, - возможность сверять свои решения с мнением народа или отдельной его части. Таким образом, референдум является неотъемлемым институтом современного демократического государства, атрибутивным элементом гражданского общества.

В различных странах мира сложилась различная практика определения содержания понятия референдума, чем объясняется значительный разброс мнений среди ученых-юристов в этом вопросе. Так, С. В. Троицкий рассматривает референдум как «одну из форм непосредственного участия в законодательном процессе, в принятии важных государственных решений посредством голосования населения»².

В данном определении появляется новый элемент: его автор указывает на наличие связи референдума с законодательным процессом. Однако и это определение сводит понятие референдума к консультации органов власти с народом посредством вынесения на его утверждение готового решения, исключительно по важному государственному вопросу. В этом отношении более универсальным представляется определение, данное Р. А. Сафаровым, который видит смысл референдума в том, что «народ непосредственно выступает законодателем по наиболее важным законопроектам»³. Такой подход не исключает выступления граждан с народной инициативой, восполняя тем самым один из главных недостатков приведенных выше определений. В. В. Маклаков расширяет перечень актов, которые могут быть объектом решения в ходе референдума: «Референдум

представляет собой голосование по поводу какого-либо законопроекта, международного договора или административного акта». Несмотря на уточнение содержания референдума в данном определении, в нем отсутствует указание на такой его вид, как консультативный референдум, решение которого является правовой основой для разработки и принятия названных актов. Недостатки рассмотренных выше дефиниций частично восполняет определение, которое дали исследуемому понятию Г. В. Барабашев и К. Ф. Шеремет. Они видят в референдуме «способ непосредственного решения народом в целом и населением в тех или иных регионах различных вопросов государственной или общественной жизни»⁴. Эта мысль была высказана в тот момент, когда практика проведения местных референдумов в нашей стране отсутствовала. Рассмотренные выше определения понятия «референдум» ограничиваются выявлением его внешних признаков: объекта голосования, формы проведения, состава участников и т.д., но не затрагивают сущности этой формы демократии. Исключение составляет исследование В. П. Серебренникова, который утверждает, что референдум - форма и средство реализации суверенитета народа, демократический способ выявления и выражения его воли, точнее - воли избирателей⁵. Данное определение представляет интерес в том отношении, что через него устанавливается связь института референдума с иными государственно-правовыми институтами.

Если исходить из того, что суверенитет народа означает верховенство его воли, ее приоритет перед иными источниками властных полномочий, то следует заметить, что В. П. Серебренников правильно раскрывает природу референдума не как решения, принимаемого по одному из бесчисленного количества общественно значимых вопросов, а решения, имеющего высшую юридическую силу, исходящего непосредственно от народа и, в силу этого, ни в каком последующем утверждении не нуждающегося. В этом состоит политико-правовой смысл и значение института референдума. Свою позицию по этому вопросу занимают Ю. А. Дмитриев и А. А. Златопольский, которые предлагают объединить институт всенародного (народного) опроса с всенародным (народным) референдумом⁶. При такой постановке вопроса, по мнению авторов, проведению референдума во всех случаях должно предшествовать предварительное обсуждение выносимого на него вопроса, в котором потенциально могут принимать участие несовершеннолетние и лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации. Таким образом, представляется целесообразным разграничить понятия «участник референдума» и «участник голосования в ходе референдума». В этом случае потенциальный состав участников референдума будет шире участников голосования, который будет совпадать по объему с составом избирательного корпуса. Б. Спасов и А. Ангелов трактуют понятие референдума следующим образом: «Референдум есть такая форма всенародного опроса, при которой народ непосредственно, суверенно, окончательно решает определенный государственный вопрос, голосую «за» или «против» конкретного предложения». Далее они подчеркивают, что референдум является актом, посредством которого прямо (в отличие от плебисцита) решается определенный вопрос, а не уполномочивается кто-то решить его⁷. Сложнее обстоит дело с местным и региональным референдумами, а тем более с референдумом, проводимым в порядке народной инициативы. Традиционно правовой наукой референдум рассматривался в качестве волеизъявления граждан в том случае, если в голосовании принимало участие не менее 50% от числа граждан, включенных в списки

его участников. Однако в современных условиях такой подход вряд ли может быть признан приемлемым. Даже если референдум не состоялся из-за неявки граждан, это не означает, что проект решения можно вынести на референдум повторно. Думается, что неявка на участки для голосования - это тоже своеобразная форма волеизъявления. Не следует забывать, что голосование в ходе референдума - это право, но не обязанность граждан. По нашему мнению, в отношении повторного вынесения на референдум вопросов, голосование по которым не состоялось, целесообразно ограничиваться отлагательным сроком, как и в случае отрицательного решения. Выше уже говорилось о том, что референдум - это процесс, включающий несколько этапов. Один из них - это выдвижение требования о проведении референдума. Оно может исходить от граждан непосредственно. В этом случае законом устанавливается минимальное число граждан, правомочных выступать с подобным требованием. Данное требование при соблюдении установленных законом условий становится обязательным для органа, полномочного назначить референдум. В большинстве случаев у полномочного органа остаются только две возможности легитимных действий: либо назначить референдум по требованию граждан, либо самому принять решение, на котором настаивают инициаторы референдума. В таком случае требование назначения референдума также становится актом волеизъявления граждан, независимо от исхода голосования. Поэтому логичным представляется в качестве субъекта права требования референдума говорить не о народе или его части, а о совокупности граждан, которые по закону могут быть участниками или инициаторами референдума.

Согласно Конституции Российской Федерации все законы без исключения подлежат подписанию президентом. Даже те, в отношении которых он не вправе применить отлагательное вето и обязан промульгировать во всех случаях. К таковым, безусловно, должны относиться законы, принятые всенародным голосованием, по крайней мере, исключения для них не предусмотрено. В то же время без этой процедуры невозможно их опубликование, следовательно, и вступление в силу. К тому же эти акты, как и любые другие, могут быть признаны неконституционными в соответствии с решением Конституционного Суда Российской Федерации, а также незаконными в случае нарушения процедуры голосования. Поэтому говорить об их абсолютной неограниченной силе по меньшей мере некорректно. Как известно, проблема юридической силы решения референдума стала предметом обсуждения в Конституционном Суде и не получила там однозначной оценки. Тем не менее большинство судей поддержали решение о том, что даже отсутствие в Конституции соответствующих норм, направленных на регулирование тех или иных отношений, «не лишает народ права в конкретной ситуации принять на референдуме решение по этому вопросу»⁸. Однако следует заметить, что принятие действующей Конституции путем референдума поставило дополнительные условия в случае проведения референдума по вопросу, противоречащему положениям Основного закона. И для принятия такого решения, и для признания референдума состоявшимся необходимо абсолютное большинство избирателей (ч. 3 ст. 135 Конституции). Что касается действия решений референдума на всей территории страны, то возможно решение, принятое в ходе всероссийского референдума, но имеющее отношение к отдельному региону (территориальный вопрос, проблемы экологии, культуры и т. д.). Можно говорить об обязательной силе решения, принятого в ходе референдума, но тогда возникает вопрос о

круге лиц, на которых распространяется его решение. Здесь и кроется различие между императивным и консультативным референдумами. В отношении первого вопрос решается просто: коль скоро референдум - это высшая форма волеизъявления граждан, принятый в ходе референдума нормативно-правовой акт обязателен для выполнения всеми лицами, находящимися в пределах территории, подпадающей под юрисдикцию избираемых теми же гражданами органов власти, в то время как решение консультативного референдума является обязательным только для тех органов, которые в соответствии с этим решением обязаны принять соответствующий нормативно-правовой акт. Таким образом, различие между указанными видами референдума заключается в правовой силе их решений по кругу субъектов - исполнителей решения, и оно должно найти отражение в обобщенном определении рассматриваемого понятия.

Наконец, в определении референдума, помимо названных элементов, должен найти решение вопрос о его предмете. С учетом вышеизложенного целесообразно, по нашему мнению, не идти по пути закрепления исчерпывающего перечня вопросов, а изъять те, которые не могут быть решены с помощью референдума. Поэтому в определении референдума должна быть закреплена формула: «любой вопрос, кроме исключенных из этой процедуры действующим законодательством». Таким образом, референдум - это форма непосредственной демократии, содержанием которой является волеизъявление установленного законом числа граждан по любому общественно значимому вопросу, кроме тех, которые не могут по закону быть вынесены на референдум, имеющее высшую юридическую силу и обязательное для исполнения органами, организациями и гражданами, в отношении которых решение референдума имеет императивный характер.

Заглянув в историю развития института референдума, мы увидим, что в XX столетии сферы его применения расширились, и ко всенародному голосованию все чаще прибегают при решении важных вопросов как общенационального, так и местного значения. Общественно-политическая природа референдума наиболее полно раскрывается в результате его анализа в качестве института демократии. Происхождение и сущность референдума связаны с идеей народовластия, вернее, с определенным идеологическим оформлением этой идеи в целях построения модели демократического общества, основанной на сочетании прямых и представительных ее форм.

Референдум как политико-правовой институт занимает особое место в системе современной демократии. С одной стороны, он традиционен, уходит корнями в глубокую историю, напоминает времена древнего прямого народоправства, когда каждый участник народного собрания (агора, вече и т.п.) должен был не просто выразить свое мнение по обсуждаемому важному для всего сообщества вопросу, но и активно участвовать в выработке решения, выражающего общую позицию, общую волю. Необходимо обратить внимание, что такая система была рассчитана на принятие решений на основе единогласия. В социально однородных коллективах, где общественное расслоение еще отсутствовало или не заходило дальше определенной черты, порядок принятия решений на основе единогласия был естественным, разумным и почти не давал сбоев. Практика народных собраний в древности не нуждалась в поименных опросах или голосовании в нынешнем формальном смысле этого слова. Судьба решения зависела от внешних признаков согласия или несогласия. Возможно, что и в то время люди придерживались разных взглядов на обсуждаемый вопрос, однако собрание расходилось не ранее, чем оно

принимало решение, выражающее единое мнение. Хотя референдум существенно отличается от форм выявления общего согласия в древнем обществе, его тем не менее можно назвать их историческим преемником: у них более или менее сходная цель - сформулировать, а в некоторых случаях и сформировать общую волю. Сходны и методы, посредством которых сторонники доминирующей точки зрения пытаются склонить к ней сомневающихся и несогласных (разъяснение, убеждение, психическое принуждение и т.д.). В этом смысле за многие тысячелетия человеческой цивилизации мало что изменилось. Самое главное, однако, заключается в том, что референдум с самого начала возникает как электоральный институт; он предполагает формальное голосование, а также индивидуальный выбор предлагаемых решений или позиций. На этих обстоятельствах зиждется своеобразное типологическое родство институтов референдума и всеобщих выборов; они отличаются друг от друга предметом выбора. При рассмотрении эволюции института референдума необходимо отметить, что в своем классическом виде данный институт возник в рамках политико-юридических отношений между законодательной властью (парламентом) и электоратом (избирательным корпусом страны).

Развитие института референдума включает несколько этапов. В начале нынешнего века он практиковался лишь в Швейцарии на всех уровнях по обширному кругу вопросов, в США - на местном уровне и на уровне штатов, в Австралии - в сфере конституционного регулирования. После Первой мировой войны, в период демократизации избирательного права, произошло значительное распространение референдума наряду с другими формами непосредственного участия населения в осуществлении государственной власти (отзыв главы государства: народная инициатива и «народное вето»).

Институт референдума предусмотрен в конституциях целого ряда европейских государств. При этом помимо своего традиционного назначения, заключающегося в утверждении или отклонении предложенных актов, он приобрел роль «арбитра в конфликте между конституционными органами государства». Впервые такое назначение референдума закрепила Веймарская конституция⁹.

Второй этап приходится на мирное двадцатилетие между двумя мировыми войнами, когда референдум был закреплен в большинстве конституций стран Центральной Европы и Балтии, образовавшихся после Первой мировой войны. В последствии практика использования института референдума в политической жизни и законотворческой деятельности западных стран получила еще более широкое распространение.

Практику использования института референдума после Второй мировой войны условно можно разделить на три этапа.

Первый этап характеризуется демократизацией политических режимов, вызванной дискредитацией фашизма в глазах народных масс. Для второго этапа более характерен тип референдума, сложившийся в Пятой республике во Франции в шестидесятые годы. Референдумы здесь проводились сравнительно часто и носили, как правило, антипарламентский характер. Хотя они и рекламировались как форма «прямой демократии», на деле их умело использовали для укрепления личной власти¹⁰.

В соответствии со статьей 11 Конституции Президент может передать на референдум законодательные акты:

- относящиеся к организации государственной власти;
- разрешающие ратификацию международного договора, который, не противореча

Конституции, мог бы отразиться на функционировании государственных институтов;

- санкционирующие изменения в области экономической и социальной политики государства.

На третьем этапе многие референдумы имели прогрессивное значение. В Швейцарии, например, путем референдума было расширено избирательное право - женщины были допущены к выборам (1971 г.); в 1972 году был отклонен законопроект о продаже оружия за границу, в чем были заинтересованы швейцарские монополии. В связи с реформами избирательного права, снизившими в ряде стран возрастной ценз до 18 лет для активного избирательного права, существенно расширился избирательный корпус, а соответственно и количество граждан, участвующих в референдумах.

Референдум широко используется не только в развитых странах, но и в развивающихся, а также в государствах, называвших себя до недавнего времени «социалистическими». Институт референдума закреплен в конституциях Египта, Сенегала, Филиппин, Руанды, ЮАР, Алжира, Мадагаскара, Эфиопии и др. Однако на практике институт референдума используется не столь широко.

Согласно действующему законодательству инициатива проведения референдума Российской Федерации принадлежит не менее чем двум миллионам граждан, имеющих право на участие в референдуме Российской Федерации, при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации проживают не более 10 процентов из них. Однако наше законодательство не предусматривает какой-либо инициативы Федерального Собрания Российской Федерации при проведении референдума, что в общем можно расценить как отступление от классической модели института референдума.

Несмотря на то что референдум в Российской Федерации сравнительно новое явление, он имеет и собственные российские корни. Так, всенародным голосованием принимались решения на вечевых собраниях в Новгороде, Пскове и Киеве, в некоторых других городах Руси - символом государственной самобытности Новгородской земли и ее основой было вече.

В России вопрос о референдуме впервые возник как теоретический вопрос намного раньше, чем соответствующий институт был закреплен в российском законодательстве. Это произошло на рубеже XIX-XX веков, когда стремительно развивавшаяся Россия остро ощущала узость и анахронизм существовавшей тогда формы правления - царского самодержавия. В практическом плане вопрос о введении института референдума в России активно обсуждался после февраля 1917 года, но был решен отрицательно. В частности, Особая комиссия по составлению проектов основных законов при Временном правительстве официально высказалась против этого института, ссылаясь не только на отсутствие демократического опыта в стране, но и на аргументы структурно-организационного характера. Большинство членов Особой комиссии считали, что образование верхней палаты будущего российского парламента снимет необходимость референдума, применимость которого к русским условиям более чем сомнительна. Следует подчеркнуть, что и русские, и западные юристы того времени рассматривали институт референдума не столько в

рамках отношений народа и государства, сколько в контексте проблемы взаимоотношений избирательного корпуса и представительного (законодательного) органа государственной власти. Современное понимание института референдума является несколь-

ко более широким, но все же основные его элементы лежат в сфере правотворческих (законотворческих) отношений между парламентом и избирательным корпусом.

В нашей стране институт референдума юридически существует с 1977 года: согласно статьям 5 и 108 Конституции СССР наиболее важные вопросы государственной жизни могли ставиться на всенародное голосование. Единственный, первый и последний, советский референдум, проведенный в марте 1991 года по вопросу о сохранении Союза ССР как обновленной федерации, оставил тяжелое и противоречивое впечатление. В соответствии с частью 3 статьи 109 Конституции РСФСР 1978 года Верховный Совет был обязан объявить референдум по решению Съезда народных депутатов РСФСР или по требованию не менее одного миллиона граждан РСФСР либо не менее одной трети от общего числа народных депутатов РСФСР. Более трети всех депутатов поставили свои подписи под требованием провести референдум по вопросам национально-государственного устройства России, сохранения РСФСР как суверенного государства в составе обновленного союза и реорганизации государственной власти в РСФСР с введением поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием. Исходя из этого Верховный Совет принял решение об объявлении референдума РСФСР 17 марта 1991 года и проведении его вместе с референдумом СССР, наметил необходимые организационные меры.

Однако демократические по своей сути институты прямого правления не могли не затронуть устоев тоталитарного государства: начался политико-юридический распад СССР.

В целом же можно считать, что до настоящего времени Россия не располагает необходимым практическим опытом проведения референдумов и изучение соответствующей теории и практики является актуальной и жизненно важной задачей.

Первый в истории российского законодательства закон о референдуме был принят в 1990 году и явился правовой основой состоявшихся референдумов Российской Федерации.

Оживление политической жизни в сфере национальных отношений на территории бывшего СССР выражается во множественном применении референдума - он становится конституционно-правовой формой, институционализирующей волю народов, национальностей в вопросах государственного самоопределения. Так, на территории Российской Федерации в республиках Башкортостан и Татарстан решением референдума были утверждены Декларации о суверенитете, в республиках Марий Эл и Дагестан проводились референдумы по земле и т.д.

12 декабря 1993 года на основании Указа Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 года № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года»¹¹ состоялся всероссийский референдум. Этим же Указом (п. 4) было утверждено Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации. Это был первый в истории России всенародный конституционный референдум. Россияне оценили проект, предложенный Президентом Российской Федерации и одобренный Конституционным совещанием. В референдуме участвовало 58 187 775 зарегистрированных избирателей (54,8 %), большинство из которых - 32 937 630, или 58,4 %, проголосовало за принятие Конституции. День проведения референдума стал днем принятия новой Конституции России.

В 1995 году в соответствии с новой Конституцией Российской Федерации был принят Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», а в сентябре 1997 года - Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Развивается соответствующее законодательство и в субъектах Российской Федерации. Таким образом, создана правовая база всероссийских референдумов, референдумов субъектов Федерации и местных референдумов, т.е. сложилась практика проведения референдумов.

В политической публицистике можно встретить часто повторяемое утверждение «воля народа есть высший закон». Считают, что принятое ранее путем всенародного голосования решение обладает высшей легитимностью, поэтому акт, оформляющий подобное решение, по своей юридической силе превосходит конституцию и законы, принятые посредством обычных парламентских процедур. Утверждаемое таким образом абстрактное и априорное верховенство народной воли формально распространяется на всякое решение, если даже оно по содержанию оказалось случайным, ошибочно принятым под влиянием общественных страстей и широко разделяемых заблуждений.

Юридическая сила решения, принятого на референдуме, связана, во-первых, с тем, что референдум является высшим непосредственным выражением власти народа. Вследствие этого решение референдума Российской Федерации общеобязательно, не нуждается в дополнительном утверждении, может быть отменено или изменено не иначе, как путем принятия решения на новом референдуме Российской Федерации. Во-вторых, юридическая сила решения референдума зависит от вида закона, вопрос о котором вынесен на референдум, от положения этого закона в иерархии нормативных правовых актов, выстроенной в Российской Федерации с учетом федеративных принципов. Так, в отличие от референдума Российской Федерации, решения, принятые на референдуме субъекта Российской Федерации или на местном референдуме, могут быть отменены или изменены вследствие признания их недействительными в судебном порядке.

Одним из важнейших оснований для того, чтобы суд отменил соответствующие решения, может служить то, что решение, принятое на референдуме субъекта Российской Федерации, противоречит Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, а для местного референдума - также и закону субъекта Российской Федерации (п. 4 и 5 ст. 61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). В данном случае в коллизию между нормативными и правовыми актами вовлечено не само решение референдума (согласиться - не согласиться, принять - не принять и т. д.), принятое по итогам голосования, а именно закон (законопроект, действующий закон), вопрос о котором вынесен на референдум.

В соответствии с российским законодательством на референдум Российской Федерации могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении Российской Федерации, совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. На референдум субъекта Российской Федерации могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации. На местный референдум могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении местного образования. Все виды референдума в Российской Федерации назначаются и проводятся в порядке и в сроки, которые установлены соответствующим законодательством.

Одной из новелл Конституции Российской Федерации 1993 года является то, что она, в отличие от предшествующих, не просто декларирует возможность использования института референдума для решения наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни, а включает его наряду с выборами в механизм реализации народовластия в России как высшее и непосредственное выражение власти народа (ст. 3). Логическое развитие это положение главы «Основы конституционного строя» получает в следующей, второй главе Конституции, закрепляющей основы правового статуса человека и гражданина в Российской Федерации статьей 32, в которой впервые в российской практике закреплено индивидуальное право граждан на участие в референдуме, т.е. выражение своего мнения по наиболее важным проблемам жизни государства на всенародном голосовании. Выборы и референдум во всем мире стали самой массовой (правда, нередко и единственной) формой участия граждан в управлении делами государства, общества, местной общественной и хозяйственной жизнью.

Законодательно закреплены принципы проведения референдума в Российской Федерации:

- гражданин Российской Федерации участвует в референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании;

- участие гражданина Российской Федерации в референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или не участию в референдуме, а также на его свободное волеизъявление;

- проведение референдума одновременно с проведением выборов не допускается. На референдум Российской Федерации не могут выноситься вопросы:

- изменения статуса субъектов Российской Федерации;

- досрочного прекращения или продления срока полномочий Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также проведения досрочных выборов Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации или досрочного формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации либо отсрочки таких выборов (формирования);

- принятия и изменения федерального бюджета, исполнения и изменения внутренних финансовых обязательств государства;

- введения, изменения и отмены федеральных налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты;

- принятия чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

- амнистии и помилования.

Кроме того, вопросы, выносимые на референдум Российской Федерации, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

В Российской Федерации обязательному принятию путем референдума подлежат конституции, а также законы о существенном их изменении.

Участие в референдуме не сопряжено для граждан России ни с какими другими огра-

ничениями, кроме условия достижения на день проведения референдума Российской Федерации 18 лет (ч. 1 ст. 2 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»).

Что касается граждан России, находящихся за ее пределами, то вопрос преимущественно сводится к проблеме реализации технической возможности их участия в голосовании. В ходе подготовки референдума 25 апреля 1993 года Президиум Верховного Совета принял специальное решение, которым возложил на послов Российской Федерации обязанность совершить все необходимые действия, направленные на свободное волеизъявление этой категории граждан в ходе голосования на референдуме. Следует заметить, что проблема практического участия граждан Российской Федерации, проживающих за пределами страны, продолжает оставаться достаточно острой по сей день.

Совокупность норм, регулирующих порядок назначения, подготовки и проведения референдума и закрепляющих круг вопросов, выносимых на референдум, виды референдума и его субъекты, составляет государственно-правовой институт референдума, включающий материальные и процессуальные нормы.

В содержание референдума в широком смысле (в узком - голосование) целесообразно включить следующие стадии и этапы.

1. Подготовка референдума:

- народная инициатива (инициативы иных субъектов);
- информирование граждан;
- агитация по вопросам референдума;
- всенародное (народное) обсуждение вопроса, выносимого на референдум.

2. Проведение референдума:

- назначение референдума;
- организация референдума;
 - голосование;
- подведение итогов голосования.

3. Реализация решения, принятого на референдуме:

- исполнение решения референдума;
- ответственность за неисполнение решения референдума.

Подготовка референдума. Начальный этап подготовительной стадии референдума - инициатива. Право граждан предлагать принятие законов и иных важнейших решений в юридической литературе получило наименование народной инициативы.

Обобщив все существенные определения, данные этой стадии референдума, можно заключить, что народная инициатива - это императивное право установленного законом числа граждан возбуждать вопрос о принятии нового закона или внесении поправок и дополнений в существующий либо о вынесении законопроекта на народное голосование.

Правотворческая инициатива - это отправной момент каждого правотворческого процесса, требование проведения референдума. Она может быть определена, как реализация признанной и гарантированной законом возможности определенного субъекта поставить на рассмотрение субъекта, осуществляющего правотворческую деятельность, проект правового акта, в отношении которого последний должен высказаться в определенный срок, принимая или отклоняя его.

Проведение референдума. Следующая стадия процедуры референдума - его проведение. Она открывается этапом назначения. Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 84, п. «в») этим правом обладает Президент Российской Федерации, назначающий референдум в порядке, установленном законом. До принятия решения о назначении референдума Президент в течение 10 дней со дня поступления к нему документов и приложенных к ним материалов направляет их в Конституционный Суд Российской Федерации с соответствующим запросом. Конституционный Суд проверяет соблюдение требований, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, и в течение месяца направляет Президенту Российской Федерации свое решение, которое подлежит незамедлительному опубликованию.

Реализация решения референдума. Завершающая стадия референдума - исполнение его решения. В свою очередь, она может быть разделена на собственно исполнение решения референдума и ответственность полномочного органа за его неисполнение. Исполнение решения тесно связано с юридической силой принимаемых референдумом актов. В некоторых странах акты, принятые путем проведения референдума, отличаются высшей юридической силой и могут быть изменены только путем нового референдума. Думается, целесообразнее актам, принятым путем императивного референдума, придать особый статус, а актам, принятым на факультативном референдуме, - обычный.

Что касается юридической силы принятых путем референдума актов, то она не должна отличаться от той, которой обладает правовой акт аналогичного уровня и формы. Закон, принятый путем референдума, должен занять в правовой сфере точно такое место, какое занял бы и обычный, принятый парламентом законодательный акт.

Юридическая природа правовых актов, принимаемых с помощью референдума и государственными органами, одинакова - они являются плодами государственно-властной деятельности и воплощают государственную волю народа - верховного обладателя государственной власти. Именно поэтому данные акты не нуждаются в дополнительном одобрении или утверждении. Воплощенная в них народная воля не нуждается в последующем «огосударствлении», ибо она изначально является государственно-властной.

Подводя итог сказанному, необходимо заключить, что референдум является комплексным правовым институтом, требующим подробного правового регулирования всех этапов его осуществления.

¹ Этому институту посвятили свои работы Коток В. Ф., Трайнин И. П., Сафаров Р. А., Степанов Н. М. и др.

² Сафаров Р. А. Институт референдума в условиях общенародного государства // Советское государство и право. 1963, № 6. С. 18.

³ Собрание законодательства СССР. 1936, № 33. Ст. 209.

⁴ Троицкий С. В. Институт референдума в освободившихся странах в южной Азии. // Избирательное право и выборы. М., 1990. С. 23.

⁵ Учение В. И. Ленина о референдуме и современность // Актуальные проблемы государственно-правовой науки в свете решений XXVI Съезда КПСС. Вильнюс, 1981. С. 16.

⁶ Дмитриев Ю. А., Златопольский А. А. Гражданин и власть. М., 1994. С. 110.

⁷ Спасов Б., Ангелов А. Государственное право Народной республики Болгарии. - М., 1962. С.

79-80.

⁸ В ст. 18 Федерального закона о референдуме 1990 г. предусматривалась возможность принятия закона, предлагаемого в требованиях о проведении референдума, непосредственно Съездом народных депутатов. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 21. Ст. 230.

⁹ Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Основные институты. Т. 2. М., 1987. С. 203.

¹⁰ См.: Политический механизм диктатуры монополий. М., 1974. С. 22. ; Конституционный механизм диктатуры монополий. М., 1964. С. 235.

¹¹ Собрание Актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, № 42. Ст. 1633.