Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

О. В. Дамаскин, Е. В. Корчиго,
Р. Р. Сеченова

Избирательный процесс и электорально-правовая культура

Учебно-практическое пособие

Издательство НОРМА
Москва, 2005

УДК 342.8
ББК 67.400.5
Д16

Работа выполнена в рамках реализации Комплекса мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000—2005 годы, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 октября 2000 г. № 113/1176-3 и в соответствии с Тематическим планом изданий Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на 2005 год, утвержденным постановлением Центральной избирательной комиссии от 27 января 2005 г. № 136/940-4

Авторы:

О. В. Дамаскин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (гл. 4, заключение), **Е. В. Корчиго**, кандидат юридических наук (гл. 1—3), **Р. Р. Сеченова**, кандидат юридических наук (гл. 5—7).

Научный редактор

доктор юридических наук **Ю. А. Веденеев**

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор **В. Д. Горобец**
доктор юридических наук, профессор **А. П. Любимов**

Дамаскин О. В., Корчиго Е. В., Сеченова Р. Р.

Д16 Избирательный процесс и электорально-правовая культура: Учебно-практическое пособие. — М.: Норма, 2005. — 272 с.

ISBN 5-89123-923-X

В книге рассматриваются актуальные вопросы теории и практики обеспечения законности избирательного процесса, правовой защиты избирательных прав граждан.

Издание предназначено для студентов и преподавателей юридических и иных образовательных учреждений по подготовке и повышению квалификации государственных служащих, организаторов и участников избирательного процесса.

© Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2005
© ООО «Издательство НОРМА», 2005

ISBN 5-89123-923-X

Предисловие

Оценивая государственно-правовое и социально-политическое значение избирательных кампаний, прошедших в Российской Федерации с 1993 г., нельзя не отметить их значительное влияние на рост общественного сознания, формирование институтов гражданского общества.

При этом главным для Центральной избирательной комиссии Российской Федерации является стремление к тому, чтобы волеизъявление граждан было действительно свободным, а деятельность участников избирательного процесса была открытой и гласной.

Научная новизна выполненной авторами работы состоит в том, что она представляет собой комплексное исследование актуальных вопросов теории и практики избирательного процесса в современных условиях. На основе формулируемого понятия юридического процесса избирательный процесс рассматривается как его разновидность, определяется его понятие, раскрывается сущность и содержание. Анализируются такие характеристики избирательного процесса, как принципы, субъекты и стадии, формулируются их определения, признаки и раскрывается содержание указанных понятий.

Теоретическая и практическая значимость данного исследования заключается в том, что сформулированные в нем базовые понятия, такие как избирательный процесс и его признаки, принципы избирательного процесса, субъекты и участники избирательного процесса, стадии избирательного процесса, избирательно-правовые процедуры и действия, могут быть использованы в формирующейся теории избирательного права и процесса, а выводы и рекомендации будут способствовать дальнейшему совершенствованию правового регулирования организации и проведения выборов в Российской Федерации.

Особенность выполненной работы заключается также в комплексном исследовании теоретических и практических аспектов современного правосознания избирателей, его влияния

на состояние законности избирательного процесса, развитие законодательства о выборах в Российской Федерации.

Исследование правосознания различных групп избирателей, а также анализ норм избирательного законодательства позволили определить понятие, структуру, основные тенденции развития правосознания избирателей, обосновать предложения по совершенствованию федерального избирательного законодательства.

Представляет интерес обоснование необходимости формирования механизма мониторинга системы действующего избирательного законодательства, ее адекватности задачам общества на современном этапе, состояния правосознания избирателей как основных субъектов избирательного процесса.

Теоретические выводы и практические рекомендации, сформулированные в результате проведения данного исследования, направлены на укрепление законности избирательного процесса.

От степени ответственности избирателей и других участников избирательного процесса, понимания важности выборов в жизни общества, политической и гражданской зрелости, правовой просвещенности и культуры во многом зависит развитие институтов политической демократии в России.

О. К. Застрожная,
секретарь Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации, кандидат юридических наук,
доцент, заслуженный юрист Российской Федерации

Введение в предмет и структуру исследования

Принятие 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации положило начало формированию современной демократической, конкурентной избирательной системы.

За прошедший период институт выборов органично вошел в общественно-политическую практику в качестве реально действующего механизма государственной власти и местного самоуправления.

Переход к новым демократическим институтам народовластия инициировал активный процесс создания адекватной юридической базы проведения выборов и референдумов — высших непосредственных форм осуществления гражданами функций публичной власти.

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

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 16 мая 2003 г. Президент Российской Федерации отметил, что «мы усовершенствовали избирательную систему. В стране созданы условия для развития полноценного гражданского общества...»[1].

В государственно-правовой системе Российской Федерации сложилось новое избирательное право и законодательство, прошедшее этапы становления, развития и реформирования: вступили в силу федеральные законы «О политических партиях»[2] (далее — Закон о партиях), «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации „Выборы“»[3], новые ре-

---

[1] Российская газета. 2003. 17 мая.
[2] СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
[3] СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

дакции федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[1] (далее — Закон об основных гарантиях 2002 г.), «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[2] (далее — Закон о выборах депутатов 2002 г.), «О выборах Президента Российской Федерации»[3] (далее — Закон о выборах Президента), Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“»[4].

Практика реформирования избирательной системы, права и законодательства продолжается с учетом новых проблем, ситуаций и тенденций государственно-правового развития страны.

Выступая на открытии Международной конференции Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы, Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил: «Мы в России знаем цену действительно демократическим выборам. И при этом ясно видим, сколько еще резервов совершенствования имеет наша собственная избирательная система. Мы последовательно идем по этому пути, развивая и политические институты, и законодательную базу»[5]. Нормативно-правовая база проведения выборов и референдумов в Российской Федерации соответствует международным избирательным стандартам и в своих исходных конституционно-правовых основаниях ориентирует на последовательное развитие демократических политических институтов. Фактически впервые в юридический оборот был введен весь спектр современных категорий, понятий и институтов, связанных с развитием избирательного права и избирательного процесса в контексте требований международных избирательных стандартов.

---

[1] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

[2] СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982.

[3] СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

[4] СЗ РФ. 2003. № 27. Ч. II. Ст. 2708.

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

Освоение международных избирательных стандартов открыло новую перспективу в понимании логики развития избирательной системы Российской Федерации.

Становление нового избирательного права определяет потребность его междисциплинарного анализа с формально-юридической, политологической и социологической точек зрения, т. е. с позиций процессов правообразования, правореализации и правоприменения, определения эффективности функционирования составляющих его институтов, избирательной системы в целом.

С начала 90-х гг., когда выборы превратились из формального института в структурный элемент механизма воспроизводства публичной власти, проблемы избирательного права заняли большое место в трудах ученых-государствоведов. В основном работы в данной области были посвящены анализу избирательного законодательства, практики его применения, а также путям его совершенствования. Вопросы избирательного права в своих трудах рассматривали С. А. Авакьян, В. И. Васильев, А. А. Вешняков, Ю. А. Дмитриев, О. К. Застрожная, А. В. Иванченко, Е. П. Ищенко, С. Д. Князев, Е. И. Колюшин, М. И. Кукушкин, В. В. Лапаева, В. И. Лысенко, В. В. Маклаков, Н. А. Михалева, А. Е. Постников, А. А. Югов, Е. Н. Хрусталев, В. Е. Чиркин и другие исследователи.

Избирательному процессу как правовой категории была посвящена кандидатская диссертация М. В. Масловской[1]. Автор рассматривает понятие избирательного процесса, правовой статус его субъектов, законодательное регулирование избирательного процесса.

В представленной работе широко используются труды ученых, занимавшихся проблемами процессуального права как в отраслевых рамках, так и в общетеоретическом аспекте: С. С. Алексеева, Д. Н. Бахраха, А. М. Васильева, В. М. Горшенева, О. С. Иоффе, О. А. Красавчикова, О. Е. Кутафина, Н. С. Малеина, А. В. Мицкевича, П. Е. Недбайло, В. С. Основина, В. М. Савицкого, Н. Г. Салищевой, В. Д. Сорокина, А. С. Пиголкина, Н. А. Чечиной, М. Д. Шаргородского и др.

---

[1] См.: *Масловская М. В.* Избирательный процесс в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999.

Анализ теоретического и прикладного материала в этой области юридической науки позволяет констатировать наличие ряда подходов в понимании категории процесса в целом и избирательного процесса в частности. На наш взгляд, избирательный процесс — сложная политико-правовая, юридико-технологическая и социальная категория, включающая в себя множество определений, раскрывающих его внутреннюю природу и конкретные проявления. Избирательный процесс — это одновременно и политический, и административный, и юридический, и социокультурный процесс. В нем обнаруживает себя способность общества быть субъектом мира политики и права, быть реальным участником отношений публичного властвования.

Целью исследования в первой его части является теоретико-методологическое осмысление основных понятий теории избирательного процесса, понимаемого в качестве разновидности юридического процесса, а также анализ проблем правового регулирования избирательного процесса в Российской Федерации, что безусловно актуально и заслуживает самого пристального внимания государствоведов и правоведов, специалистов в области конституционного, административного и процессуального права.

Выборы являются основной формой участия граждан в политике и управлении. Свою роль они могут выполнить лишь при наличии развитой правовой культуры граждан. Правовая культура выступает в качестве интегральной характеристики современного общества. Она выражает единство правовых ценностей и норм, правовых институтов и учреждений, правового сознания и поведения. Правовая культура общества в целом и составляющих его социальных групп образует собственную структуру, через которую оценивается и санкционируется электоральное поведение граждан.

Применительно к выборам и регулирующему их избирательному законодательству это означает, что современное избирательное право может быть эффективным лишь в той мере, в какой оно является отражением демократической правовой культуры. В этой связи можно вполне корректно говорить и об относительно автономной области проявления этой культуры, а именно электорально-правовой культуре и правосознании граждан.

Вторая часть работы органично вписывается в проблематику исследования. Она посвящена анализу правовых установок и ориентаций субъектов избирательного процесса. Правосознание избирателей — структурообразующий элемент становления и развития демократической политической системы в целом и составляющих ее институтов. Качество правосознания граждан оказывает существенное влияние и на правоприменительную, и на правоисполнительную практику, в том числе практику организации и проведения выборов, активного и ответственного участия граждан в избирательном процессе.

Практическая ценность работы состоит и в том, что по специальной программе проведен социологический опрос различных групп избирателей, а также опрос прокуроров по проблематике исследования. Проанализированы основные статистические показатели работы избирательных комиссий, а также статистические данные органов прокуратуры об осуществлении надзора за исполнением избирательного законодательства с 1999 по 2003 г.

Представленная работа является в определенном смысле продолжением ранее выполненных исследований, проведенных в рамках Федеральной целевой программы повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации, одобренной Указом Президента РФ 28 февраля 1995 г., и Комплекса мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 октября 2000 г.[1]

Подобные исследовательские проекты и программы содействуют проведению целенаправленной и предметной стратегии реформирования избирательной системы, отвечающей долговременным интересам и потребностям демократического вектора развития политической системы страны.

Очередной виток политической реформы в Российской Федерации, вызванный потребностью структурировать электоральное пространство и на новом партийно-политическом фундаменте осуществить модернизацию ее государственных институтов, сти-

[1] См.: Представительная демократия и электорально-правовая культура / Под общ. ред. *Ю. А. Веденеева* и *В. В. Смирнова*. М., 1997.

мулирует повышенное внимание к исходным доктринальным и технологическим основаниям планируемых изменений в действующем федеральном и региональном избирательном праве и законодательстве.

Комплексное обследование электоральной практики на федеральном и региональном уровнях ее осуществления в 2002—2004 гг., проведенное Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, позволило не только объективно оценить общую картину процесса и выявить проблемные юридические ситуации и сегменты наличного избирательного права, но и сформулировать концепцию совершенствования юридической организации и проведения выборов.

Смысл изменений определяется задачей формирования политических условий, адекватных последовательному движению к системе институтов конкурентной демократии. Решение этой задачи видится в переходе на смешанную (мажоритарно-пропорциональную) модель формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и переходе на пропорциональную систему выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Анализ итогов федеральных и региональных избирательных кампаний 2002—2004 гг. и дальнейшие шаги по внедрению новой модели избирательной системы позволили выявить внутреннюю логику развития электоральной реформы от концептуальных и доктринальных идей и определений, через публичные дискуссии к собственно законодательным инициативам 2005 г. Но это уже предмет другого исследования.

Ю. А. Веденеев,
доктор юридических наук

Глава 1
ПОНЯТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Общее понятие юридического процесса

Сначала рассмотрим общие вопросы юридического процесса. Это необходимо потому, что в литературе существуют различные взгляды на юридический процесс и общепринятый подход к определению понятия, сущности и содержания юридического процесса отсутствует.

Можно выделить четыре основные концепции юридического процесса, разработанные в советской, а затем российской теории права. Исторически первой является концепция судебного (судебно-процессуального) права. Авторы данной теории Н. Н. Полянский, В. М. Савицкий, А. А. Мельников, М. С. Строгович предлагают рассматривать судебное право как сложную комплексную отрасль, объединяющую судоустройство, а также процессуальные отрасли, регулирующие гражданское и уголовное судопроизводство.

Так, по мнению М. С. Строговича, «процессуальное право — это судебное процессуальное право, юридический процесс — это судебный процесс, судопроизводство»[1]. К процессуальному праву М. С. Строгович относит и судопроизводство по административным делам в той мере, в какой дела об административных нарушениях отнесены к компетенции судов, а не разрешаются самими административными органами[2].

Возражая М. С. Строговичу, П. А. Лупинская отмечала, что отправление правосудия по уголовным и гражданским делам имеет общие принципы, свойства, истоки которых следует искать не только в процессуальном праве, но и в природе суда как органа государства, в законах познания, лежащих в основе

---

[1] *Полянский Н. Н.* и др. Проблемы судебного права / Под ред. *В. М. Савицкого.* М., 1983. С. 28.

[2] См.: *Строгович М. С.* Судебное право: предмет, система, наука // Советское государство и право. 1979. № 12. С. 62.

доказательственного права, взаимоотношениях государства и личности, определяющих положение личности в судопроизводстве, в единстве структуры правоприменительного процесса и принятия решения. Эти общие черты, отражающиеся в содержании уголовно-процессуального и гражданского процессуального права, могут быть предметом самостоятельного комплексного изучения. Вместе с тем в гражданском процессуальном и уголовно-процессуальном праве они выражаются в различных формах. Различны в них предмет и метод правового регулирования. Поэтому о судебном праве можно говорить с известной долей условности как о теоретической конструкции, которая имеет определенное научное, практической и учебное значение[1].

Интересующим нас выводом данной теории является то, что юридический процесс фактически отождествляется с судопроизводством, судебным процессом.

Наряду с теорией судебного процесса в юридической науке возникли и развились две другие теории юридического процесса: концепции узкого и широкого понимания юридического процесса.

В общем виде позиция сторонников[2] узкого понимания юридического процесса сводится к следующему: юридический процесс — это урегулированная нормами права юрисдикционная деятельность государства (соответствующих органов и должностных лиц), т. е. деятельность, направленная на разрешение споров о праве и осуществление правового принуждения.

Так, для О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородского процессуальные формы и соответствующие им правовые нормы связаны исключительно с применением юридических санкций. «Процессуальное право является необходимым дополнением уголовного, гражданского и административного права. В случае нарушения уголовно-правовых, гражданско-правовых и администт-

---

[1] Материалы расширенного заседания сектора теоретических проблем правосудия ИГПАН СССР, посвященного обсуждению проблемы судебного права // Советское государство и право. 1980. № 1. С. 140.

[2] Позиция сторонников узкого понимания юридического процесса наиболее полно обосновывается в книге «Проблемы соотношения материального и процессуального права». (Труды ВЮЗИ. М., 1980).

ративно-правовых норм возникают особые общественные отношения по применению санкций, перечисленных юридических норм, которые осуществляются в порядке особой, установленной в законе процедуры»[1].

Н. Г. Салищева (представитель административно-правовой науки) утверждает, что, если нет спора между сторонами административного правоотношения либо не разрешается вопрос о применении принуждения, нет и административного процесса[2].

Однако необходимо отметить, что отдельные авторы узкого понимания юридического процесса признавали наличие урегулированных правовыми нормами правоприменительных, правотворческих и иных процедур[3], однако не допускали возможности применения в отношении их термина «юридический процесс», так как, по их мнению, этот термин имеет исторически сложившееся традиционное значение и используется для обозначения юрисдикционной деятельности государственных органов.

Таким образом, согласно данной концепции юридический процесс осуществляется только в формах и рамках юрисдикционной деятельности государства.

Что касается концепции широкого понимания юридического процесса, то первые идеи о существовании процессуальных норм в «непроцессуальных» отраслях советского права были выдвинуты в начале 50-х гг. представителями административно-правовой и государственно-правовой науки (С. С. Студеникиным, Г. И. Петровым, В. С. Основиным, А. И. Кимом, В. Д. Сорокиным и др.), которые на основе анализа правовых норм пришли к выводу о наличии в этих отраслях двух типов норм — материальных и процессуально-процедурных, первые из которых определяют содержание прав и обязанностей субъектов права, а вторые регламентируют порядок, формы и методы реализации этих прав и обязанностей.

---

[1] *Шаргородский М. Д., Иоффе О. С.* О системе советского права // Советское государство и право. 1957. № 6. С. 109.

[2] См.: *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 11—12.

[3] См.: *Васильев А. М.* О правоприменении и процессуальном праве // Проблемы соотношения материального и процессуального права.

Наибольшую разработку концепция широкого понимания юридического процесса и как ее дополнение — концепция «общего» юридического процесса получили в работах В. М. Горшенева, И. А. Галагана, П. Е. Недбайло[1].

Суть такого понимания юридического процесса сводится к тому, что существование юридического процесса нельзя ограничивать только уголовным и гражданским процессом. Так, по мнению В. М. Горшенева, юридический процесс как таковой имеет место всегда, когда осуществляется правоприменительная деятельность по реализации материально-правовых предписаний любых отраслей права. Наличие или отсутствие процесса необходимо связывать с правоприменительной деятельностью — ее наличием или отсутствием[2]. Наряду с правоприменительным процессом сторонники данной концепции выделяют такие его разновидности, как учредительный и правотворческий процесс. Эти процессы призваны охватить собой все правовые формы деятельности государства.

Положительным моментом, по нашему мнению, концепции широкого понимания юридического процесса является признание его сторонниками существования юридического процесса как в рамках правоохранительных правоотношений, содержанием которых является юрисдикционная и иная охранительная деятельность уполномоченных на то органов государства, так и в рамках регулятивных правоотношений, содержанием которых является позитивная деятельность уполномоченных на то органов государства (позитивная правоприменительная деятельность).

---

[1] См.: *Недбайло П. Е.* О юридических гарантиях правильного осуществления советских правовых норм // Советское государство и право. 1957. № 6; *Галаган И. А.* Проблема общего юридического процесса в советской правовой науке // Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в непроцессуальных отраслях). Воронеж, 1985; *Горшенев В. М.* Природа юридического процесса как комплексной системы // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. Ярославль, 1980; Юридическая процессуальная форма: теория и практика. М., 1976.

[2] См.: *Горшенев В. М.* Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству // Проблемы правоведения. Новосибирск, 1967. С. 16—38.

На этом основании была выдвинута концепция «общего» юридического процесса — идея о наличии в советском праве самостоятельной его части: советского процессуального права, нормы которого регламентируют все стороны деятельности и отношения не только в области юрисдикционной, но и при рассмотрении и разрешении любыми государственными органами и должностными лицами многообразных индивидуальных дел положительного характера.

На наш взгляд, о юридическом процессе как о явлении правовой действительности в виде реально существующей сложной комплексной отрасли права, объединяющей все виды существующих процессуальных норм, еще нет оснований говорить.

В этой связи примечательно высказывание Н. А. Чечиной: «Для обоснования самостоятельности «общего» юридического процесса как правового понятия и явления, в первую очередь, следует определить, в чем его специфика и чем оно отличается от иных сходных по содержанию явлений и понятий. Если «юридический» или «общий» процесс рассматривать как самостоятельную отрасль права, суперотрасль или комплексную отрасль, то необходимо у него обнаружить, выявить: самостоятельный предмет, ему присущий метод, систему принципов и специфические непосредственные задачи, т. е. найти основания (критерии) для того, чтобы обосновать наличие его самостоятельного места в системе отраслей советского права»[1]. «Попытка выделить так называемый «общий» процесс в самостоятельную отрасль права, — далее отмечает она, — необоснованна, поскольку компоненты, которые в него включают авторы, не могут быть объединены общим для них предметом, а не имея общего предмета, не могут занять самостоятельного места в системе советского права»[2]. Вместе с тем попытка найти для юридического процесса единый общий предмет была сделана, в частности, М. К. Юковым. Он предлагает рассматривать в качестве предмета юридического про-

[1] *Чечина Н. А.* Судебная защита и конституционные принципы гражданского процессуального права // Проблемы соотношения материального и процессуального права. С. 47—48.

[2] Там же. С. 48.

цесса право на получение решения определенного содержания[1].

Заслугой разработчиков концепции широкого понимания юридического процесса, по нашему мнению, является то, что они обратили внимание исследователей на существование процедурно-процессуальных механизмов в системе правового регулирования, выявили важную закономерность, что большинство материально-правовых норм нуждается в процессуальных формах своего опосредования. Для того чтобы быть регулятором общественных отношений, любая материально-правовая норма должна быть подключена к такому регулированию соответствующим процедурно-процессуальным предписанием. В противном случае она ограничивает диапазон своего воздействия лишь уровнем правовой информации о должном в правовом регулировании, правового призыва или общей абстрактной правовой декларации, не имеющей прямого выхода на непосредственное, «рабочее» регулирование[2].

Для характеристики процедурных норм в системе правового регулирования и складывающихся на их основе процедурно-процессуальных отношений последователями широкого понимания юридического процесса были введены такие понятия, как «организационные нормы», «организационные отношения».

Так, В. М. Горшенев писал: «Если организационные отношения, например, строятся на началах субординации и устанавливаются по вертикали, то они приобретают качество процедурно-процессуальных организационных отношений и регулируются процедурно-процессуальными нормами, выделяемыми из отраслей материального права с различной степенью группировки, вплоть до самостоятельных отраслей процессуального права. Если же организационные социальные связи строятся на началах координации и устанавливаются по горизонтали, то они приобретают качество локальных организационных отношений и регулируются локальными организационными норма-

[1] См.: *Юков М. К.* Гражданское процессуальное право: структура и применение // Проблемы применения норм гражданского процессуального права. М., 1976. С. 46.

[2] См.: Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в непроцессуальных отраслях). Воронеж, 1985. С. 14—15.

ми, включаемыми в качестве составных частей в соответствующие материальные отрасли права. Примером локальных организационных норм могут служить предписания, содержащиеся в ГК РСФСР, которые определяют порядок заключения гражданско-правовых договоров»[1].

Ведущая роль в определении сущности организационных отношений принадлежит О. А. Красавчикову, который впервые высказался об организационных отношениях применительно к предмету гражданского права, определяя их как «построенные на началах координации или субординации социальные связи, которые направлены на упорядочение (нормализацию) иных общественных отношений, действий их участников либо на формирование социальных образований»[2]. Б. В. Дрейшев внес уточнение термина «организационные отношения», предлагая назвать их «организующими», противоположные отношения «организуемыми», а термин «организационные» употреблять как родовое понятие по отношению к «организующим» и «организуемым».

Вместе с тем, выделив в самостоятельную группу правовых норм (наряду с материальными и процедурно-процессуальными) организационные нормы и отношения, представители широкого понимания юридического процесса не указали на их видовые отличия. Так, по мнению Ю. И. Мельникова, организационные нормы «определяют структуру и организацию органов государства, порядок осуществления их компетенции, порядок разрешения индивидуально-конкретных дел и т. д.»[3]. При таком понимании организационных норм в их число попадают и материальные нормы, определяющие состав, структуру органов государства, и процедурно-процессуальные нормы, определяющие сам порядок формирования государственных органов.

---

[1] *Горшенев В. М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 30—31.

[2] *Красавчиков О. А.* Гражданские организационно-правовые отношения // Советское государство и право. 1966. № 10. С. 56.

[3] *Мельников Ю. И.* К вопросу о соотношении «юридического процесса» и «юридической процедуры» // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. Вып. 1. Ярославль, 1979.

На наш взгляд, выделение организационных норм в самостоятельную группу правовых норм не вполне обоснованно, что справедливо отметил В. О. Лучин: «Организационная направленность правовых норм не может служить юридическим основанием для обособления их в отдельную группу, так как все правовые нормы, воздействуя на общественные отношения, организуют их. Поэтому методологически не оправдано и нецелесообразно наряду с материальными и процессуальными (что достаточно полно отражает различия правовых норм с точки зрения особенностей их содержания и целевого назначения) выделять организационные нормы»[1].

Наиболее поздней является так называемая общеправовая процессуальная теория, предложенная В. Н. Протасовым. Отправным понятием данной концепции является понятие «правовая процедура». «Процедура как общесоциальное явление, — пишет В. Н. Протасов, — представляет собой систему, которая: а) ориентирована на достижение конкретного социального результата; б) состоит из последовательно сменяющих друг друга актов поведения и как деятельность внутренне структурирована целесообразными общественными отношениями; в) обладает моделью своего развития, предварительно установленной на нормативном или индивидуальном уровне; г) иерархически построена; д) постоянно находится в динамике, развитии; е) имеет служебный характер: выступает средством реализации основного, главного для нее общественного отношения»[2]. «Правовая (юридическая) процедура, — далее пишет он, — обладает всеми названными признаками социальной процедуры, а ее специфические особенности обусловлены тем, что она действует в правовой среде, урегулирована правовыми нормами, структурирована правовыми отношениями, направлена на правовой результат и т. д.»[3].

Юридическую процедуру В. Н. Протасов делит на материальную, процессуальную и правотворческую. Основанием классификации выступает вид отношения, на реализацию которого

---

[1] *Лучин В. О.* Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. С. 106.

[2] *Протасов В. Н.* Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 29—30.

[3] Там же. С. 30.

направлена правовая процедура (вид основного отношения). Материальная процедура[1] направлена на реализацию материального регулятивного отношения, процессуальная процедура — материального охранительного отношения, правотворческая процедура — правоотношения, «в рамках которого существует и реализуется специфическое юридическое „право на правотворчество" и которое имеет особое целевое назначение — формирование правовых норм»[2]. Материально-правовая процедура, в свою очередь, делится на процедуру позитивного (т. е. неюрисдикционного) применения права (например, реализация пенсионного права) и процедуру, не связанную с применением права (это в основном гражданско-правовые процедуры, например процедура заключения договора).

Процессуальная процедура, в рамках которой реализуются материальные охранительные отношения, и есть, по мнению В. Н. Протасова, юридический процесс, «разновидность юридической процедуры, направленной на выявление и реализацию материального охранительного правоотношения, что предопределяет своеобразие ее содержательных черт... а главное — особый механизм связи с материально-регулятивной сферой»[3]. К содержательным чертам юридического процесса В. Н. Протасов относит обязательное наличие властного субъекта, специфику опосредуемых мер, а также, как правило, высокий уровень нормативной регламентации[4].

Попробуем разобраться в природе юридического процесса и том содержании, которое целесообразно вложить в этот термин.

Исходной посылкой в разработке конструкции юридического процесса, по нашему мнению, является деление правовых

[1] О внутренней противоречивости термина «материальная процедура» справедливо замечает С. Н. Махина: «В данном случае наблюдается соединение настолько разнородных понятий, что представить сразу, о чем же идет речь или что может выражать данное обозначение, на наш взгляд, весьма затруднительно» (*Махина С. Н.* Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. С. 29).

[2] *Протасов В. Н.* Основы общеправовой процессуальной теории. С. 31.

[3] Там же. С. 39—40.

[4] Там же. С. 40.

явлений — правовых норм и правовых отношений — на материальные и процессуальные.

Материальность и процессуальность являются свойствами правовых норм и отношений, лежащими в наиболее глубоких слоях правовой материи. Категории «процесс», «правовая процедура», рассматриваемые ниже, составляют более поверхностный ее слой. Рассмотрим различия материальных и процессуальных явлений.

Сущностью материально-правовых норм является то, что они *непосредственно* направлены на регулирование общественных отношений путем установления прав и обязанностей их участников. Именно в материально-правовых нормах наиболее рельефно выражается феномен такого регулятора, как право. Существование материально-правовых норм вызвано объективной необходимостью регулирования общественных отношений. Так, материальные нормы закрепляют основные права человека и гражданина, компетенцию государственных органов, формы (модели) отношений между субъектами в частноправовой сфере, запрещают определенное поведение субъектов и устанавливают соответствующую ответственность.

Материально-правовые нормы охватывают своим регулированием все сферы человеческой деятельности, подлежащие в силу объективных причин и по мнению законодателя правовому урегулированию. Они определяют содержание прав и обязанностей субъектов в этих отношениях.

Процессуальные нормы направлены на реализацию материальных и поэтому имеют вторичный характер в правовой системе. Их осуществление обусловлено необходимостью претворения в жизнь материальных норм.

Не все материальные нормы требуют для своей реализации наличия процессуальных норм. Например, свобода мысли, слова, творчества не требуют каких-либо правовых форм своего воплощения. Это не означает, что они реализуются вообще без каких-либо форм, но в силу своих объективных свойств не являются предметом регулирования права.

Большинство материальных норм, особенно нормы, регулирующие отношения, субъектами которых выступает государство, его органы в процессе выполнения государственных функций, требуют установления порядка своей реализации в правовых нормах. Эти нормы и являются процессуальными.

Основным сущностным признаком процессуальных норм является то, что они направлены на реализацию материальных норм, производны от них. Можно выделить и иные разграничительные признаки материальных и процессуальных норм. Данного признака достаточно для выделения процессуальности как свойства определенной категории правовых норм и регулируемых ими отношений. Особо подчеркнем, что процессуальность как свойство в равной степени принадлежит и правоотношениям, ибо в дальнейшем мы будем рассматривать именно их, раскрывая понятия «правовая процедура» и «юридический процесс».

Как видно из приведенного выше анализа точек зрения на понятие и сущность юридического процесса, большое место в них занимает соотношение терминов «юридическая процедура» и «юридический процесс». Одни авторы (представители широкого понимания юридического процесса) фактически отождествляют эти понятия. Так, В. О. Лучин утверждает: «„процесс" практически равнозначен „процедуре", между ними невозможно провести какую-нибудь разделительную грань»[1]. Термины «процедура» и «процесс» отражают довольно близкие понятия. Слова «процесс» и «процедура» латинского происхождения: первое из них буквально означает «продвижение», а второе — «продвигаться». Таким образом, это явления с однородным в принципе содержанием[2].

Другие авторы (С. Н. Махина, И. В. Панова, В. Н. Протасов) разделяют понятия «процесс» и «процедура», представляя их как соотношение целого и части: юридический процесс есть часть, разновидность правовой процедуры[3]. По их мнению, не всякая юридическая процедура является юридическим процессом, а только та, которая направлена на реализацию материальных охранительных правоотношений. «Процесс (процессуальная процедура) — это разновидность юридической процедуры, объем и содержание которой определяется тем, что она служит

---

[1] *Лучин В. О.* Процессуальные нормы в советском государственном праве. С. 25.

[2] См.: Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в непроцессуальных отраслях). С. 13.

[3] См.: *Панова И. В.* Юридический процесс. Саратов, 1998. С. 22—23.

реализации особого отношения — материального охранительного отношения»[1].

Третьи (С. С. Алексеев, Д. Н. Бахрах, В. А. Тарасова) полагают, что различие между процессом и процедурой состоит прежде всего в том, что процесс обладает высшей степенью упорядоченности и гарантированности в достижении истины[2]. С. С. Алексеев, определяя процесс как разновидность процедуры, пишет: «Тщательная и строгая регламентация процедуры совершения юридических действий — актуальная задача во многих отраслях права. С этой точки зрения вполне обоснованно конструирование обобщающей теоретической категории „юридическая процедура", охватывающей все виды правовой регламентации длящихся во времени юридических действий»[3]. Однако «не всякая урегулированная правом процедура совершения юридических действий может быть признана процессом», «объединение всех видов юридических процедур под рубрикой „процесс" приводит к обескровливанию, выхолащиванию этого богатого и содержательного понятия»[4]. Для С. С. Алексеева «юридический процесс — это не просто процедура, длящиеся растянутые во времени юридические отношения, а особая процедура, которая является выражением специфических юридических режимов применения права»[5]. Попытка каждую процедурную норму приравнять к норме процессуального права, по мнению Н. А. Чечиной, есть не что иное, как «а) умаление значения нормы процессуального права; б) нивелирование норм права с простыми процедурными правилами; в) отказ от принятой теорией критериев разграничения отраслей права»[6].

По мнению Д. Н. Бахраха, «юридический процесс — это разновидность процедур, причем наиболее совершенная. Про-

---

[1] *Протасов В. Н.* Основы общеправовой процессуальной теории. С. 62

[2] См.: *Тарасова В. А.* Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения // Советское государство и право. 1973. № 11. С. 112—113.

[3] *Алексеев С. С.* Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971. С. 122.

[4] Там же. С. 123.

[5] *Алексеев С. С.* Структура советского права. М., 1975. С. 237.

[6] Актуальные проблемы теории и практики гражданского процесса / Отв. ред. *Н. А. Чечина, Д. М. Чечот.* Л., 1979. С. 44.

цедура властной государственной деятельности становится юридическим процессом, когда она регулируется правовыми норами, и, что очень важно, регулируется полно и детально. Наличие отдельных и даже ряда процессуальных норм еще не превращает официальную процедуру в юридический процесс. Диалектическое превращение количества в качество происходит тогда, когда возникает развернутая регламентация всех стадий властной деятельности системой процессуальных норм»[1]. Таким образом, Д. Н. Бахрах выделяет два признака юридического процесса, позволяющие рассматривать его как самостоятельную разновидность юридической процедуры: во-первых, процесс — это обязательно «властная деятельность субъектов публичной власти»; во-вторых — это деятельность, наиболее полно урегулированная процессуальными нормами.

Существует и иная точка зрения, согласно которой понятие юридического процесса шире, «ибо в одном случае оно может совпадать с определенной комплексной правовой процедурой в целом... в другом — выступает как судебный процесс»[2].

На наш взгляд, процедура и процесс в праве — понятия, имеющие одинаковую сущность, состоящую в том, что эти явления возникают в сфере реализации материально-правовых отношений. Им присущи свойства, отмеченные В. Н. Протасовым. В то же время целесообразно называть процессом не всякую юридическую процедуру, исходя, не в последнюю очередь, из сложившегося в науке и юридической практике понимания юридического процесса.

На наш взгляд, о юридической процедуре следует говорить всегда, когда осуществляется реализация материальных отношений и эта реализация регулируется процессуальными нормами. Реализация материальных отношений может осуществляться как в рамках правоприменительной деятельности, так и вне нее. Правоприменение представляет собой такую форму реализации права, которая связана с участием в ней властного субъ-

---

[1] *Бахрах Д. Н.* Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 8.

[2] *Байтин М. И., Яковенко О. В.* Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 98. См. также: *Зайцев И. М.* Юридический процесс // Теория государства и права. Саратов, 1995. С. 334.

екта, содействующего осуществлению правовых норм, регламентирующих права и обязанности субъектов, в число которых этот властный субъект не входит[1]. Правоприменение — своего рода «посредничество» правоприменителя в реализации норм, обращенных к другим субъектам[2].

В концепции широкого понимания процесса вся правоприменительная деятельность включается в сферу юридического процесса, причем составляя его часть. Помимо правоприменительного процесса ее представители выделяют учредительный, правотворческий процессы[3].

Вместе с тем отношения, не связанные с правоприменением, также носят процедурный характер, что хорошо видно на примере гражданско-правовых отношений, возникающих в процессе заключения договоров.

Итак, по нашему мнению, процедурность (процессуальность) — свойство правоотношений независимо от правоприменения. Правовые процедуры возникают и в сфере правоприменения (например, гражданский процесс, процедура реализации пенсионного права), и вне ее (например, процедура заключения договора поставки, законодательная процедура). Что же среди правовых процедур будет являться юридическим процессом, а что нет?

На наш взгляд, выделение юридического процесса в самостоятельную разновидность правовых процедур возможно на основании критерия публичности — участия органов публичной власти, осуществляющих публично-властную деятельность (публично-властные полномочия), направленную на реализацию функций, возложенных на эти органы законом. Под функциями государства традиционно понимается особый механизм государственного воздействия на общественные отношения и процессы, охватывающий основные направления его деятельности, в которых выражаются сущность и социальное назначе-

---

[1] См., напр.: *Лазарев В. В.* Применение советского права. Казань, 1972. С. 30.

[2] Там же. С. 10.

[3] См.: *Горшенев В. М.* О разновидностях юридического процесса // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. С. 3—10.

ние, цели и задачи государства по управлению обществом[1]. Как справедливо отмечает Д. Н. Бахрах, «после... преобразования низовых государственных органов в муниципальные корректнее говорить о юридическом процессе как о властной деятельности субъектов публичной (государственной и муниципальной) власти»[2].

Согласно принципу разделения властей, провозглашенному в ст. 10 Конституции РФ, государственно-властная деятельность осуществляется законодательными (представительными), исполнительными и судебными органами и выражается в осуществлении таких функций, как правотворчество, правоприменение, осуществление правосудия. Каждая из этих форм государственно-властной деятельности протекает в рамках специфической правовой процедуры, которая и представляет собой юридический процесс. Муниципально-властная деятельность осуществляется представительными органами местного самоуправления, главами муниципальных образований и иными муниципальными органами.

Следует отметить, что участие государства, муниципального образования в лице своих органов в частноправовых отношениях (например, в гражданско-правовых) в качестве равноправного с иными участниками субъекта, в которых не осуществляется публично-властная деятельность, не подпадает под юридический процесс, а представляет собой обычную частно-правовую процедуру.

Итак, юридический процесс содержит два основных признака: процедурность и осуществление в рамках процесса одним или несколькими его субъектами публично-властных полномочий, направленных на реализацию государственных функций.

Процедурность означает, что любой юридический процесс является правовой процедурой. *Правовую процедуру* можно определить как выступающую в форме правоотношений деятельность субъектов права, осуществляемую в соответствии с порядком, предусмотренным процессуальными правовыми нор-

[1] См.: *Морозова Л. А.* Проблемы современной российской государственности: Учеб. пособие. М., 1998. С. 34.

[2] *Бахрах Д. Н.* Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 7—8.

мами, направленную на реализацию материально-правовых отношений и достижение конкретного правового результата и состоящую из последовательных процессуальных действий.

В связи с данным определением необходимо обратить внимание на наблюдаемое в литературе неоднозначное понимание процедуры (и, следовательно, процесса) — как *деятельности* и как *порядка* осуществления деятельности. Так, М. И. Байтин и О. В. Яковенко определяют правовую процедуру как особый нормативно установленный порядок осуществления юридической деятельности[1], а юридический процесс — как явление того же порядка, что и юридическая процедура. И. В. Панова определяет юридический процесс как нормативно-установленную форму упорядочивания юридической деятельности (действий) и правовых документов (актов)[2]. Налицо смешение понятий «процесс» (процедура) и «процессуальная форма». Именно последняя и есть тот порядок осуществления деятельности, о котором говорят авторы, модель процесса, содержащаяся в нормах права.

Поскольку юридический процесс является правовой процедурой, его первым основным признаком является процедурность, которая придает ему следующие свойства:

1) процесс — это сознательная, целенаправленная деятельность субъектов, совокупность их действий;

2) процесс — совокупность действий, осуществляемых в определенной последовательности. Благодаря этому признаку любой процесс распадается на стадии, очередность которых обусловлена общей направленностью процесса на достижение определенного результата;

3) процесс — это деятельность, существующая в рамках правоотношений, или, как отмечается, «структурированная... правовыми отношениями»[3];

4) процесс — деятельность, протекающая в определенных временных рамках, имеет начало и конец;

5) процесс — деятельность, осуществляемая в соответствии с заранее установленным порядком. Имеется развернутая регла-

---

[1] См.: *Байтин М. И., Яковенко О. В.* Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 97.

[2] См.: *Панова И. В.* Юридический процесс. С. 22.

[3] См.: *Протасов В. Н.* Основы общеправовой процессуальной теории. С. 119.

ментация этой деятельности. Модель процесса заложена в процессуальных правовых нормах;

6) процесс — деятельность, направленная на реализацию материально-правового отношения, которое выступает своеобразным «субстратом» процесса, его базой и необходимым условием. Без существующего материального правоотношения процесс состояться не может;

7) процесс — деятельность, направленная на достижение конкретного правого результата. Этот признак тесно взаимосвязан с предыдущим — норма (нормы) материального права, регламентирующая соответствующее отношение, содержит в себе указание на результат своего действия, который должен быть достигнут в процессе. Безрезультатный процесс, процесс не ради результата, а ради процесса невозможен.

Второй основной признак процесса — его субъектный состав. В правоотношении, которое представляет собой процесс[1], обязательным участником является государственный орган (государственные органы), осуществляющий в рамках этого правоотношения государственно-властные полномочия по реализации возложенных на него государственных функций.

Особый субъектный состав юридического процесса (обязательное наличие в нем государственного органа) придает ему дополнительный признак — документированность. Юридический процесс — это деятельность, которая обязательно документируется: «промежуточные и окончательные итоги процессуальной деятельности отражаются в официальных документах, и, как правило, воля субъекта публичной власти оформляется правовым актом»[2].

Итак, с учетом данного нами определения правовой процедуры определение процесса, на наш взгляд, будет следующим: *юридический процесс* есть правовая процедура, обязательным участником которой является государственный орган (органы), осуществляющий в ее рамках государственно-властные полномочия по реализации возложенных на него функций государства.

---

[1] Любой процесс можно рассматривать как сложное правоотношение, в рамках которого возникает и осуществляется множество составляющих его простых правоотношений.

[2] *Бахрах Д. Н.* Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 7.

Соответственно, расширенное определение юридического процесса таково: *юридический процесс — осуществляемая в соответствии с порядком, предусмотренным процессуальными правовыми нормами, направленная на реализацию материально-правовых отношений и достижение конкретного правового результата деятельность субъектов права, протекающая в определенных временных рамках и состоящая в последовательном совершении процессуальных действий, обязательным участником которой является орган (органы) публичной власти, осуществляющий(щие) в ее рамках публично-властные полномочия.*

Понятие и признаки избирательного процесса

В научной юридической литературе неоднократно предпринимались попытки сформулировать понятие избирательного процесса.

Так, М. И. Кукушкин, А. А. Югов определяют избирательный процесс как регламентированную действующим законодательством (в том числе и в первую очередь Избирательным кодексом[1]) деятельность граждан в статусе избирателей, избирательных комиссий, органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений и других субъектов избирательных правоотношений по подготовке и проведению голосования на выборах[2]. По мнению Е. Н. Хрусталева, избирательный процесс представляет собой урегулированную нормативно-правовыми актами и иными социальными нормами деятельность участников избирательного процесса, состоящую из взаимосвязанных и построенных в логической последовательности стадий, опирающуюся на демократические принципы российского избирательного права и направленную на придание выборам легитимного характера[3]. В. В. Маклаков рассматривает избирательный процесс как «урегулированную законом и другими социальными нормами деятельность индивидов, органов, организаций и групп по подготовке и проведе-

[1] Имеется в виду Избирательный кодекс Свердловской области.

[2] См.: *Кукушкин М. И., Югов А. А.* Понятие и структура избирательного процесса // Выборы и референдумы. 1998. № 1—2. С. 14—19.

[3] См.: *Хрусталев Е. Н.* Избирательный процесс в России: понятие и стадии // Правоведение. 1998. № 2. С. 35.

нию выборов в государственные и самоуправленческие органы»[1].

С. Д. Князев считает, что предпочтительнее «определять избирательный процесс не через деятельность компетентных субъектов, а как систему организационно взаимосвязанных и реализуемых в определенной последовательности отношений, опосредующих подготовку и проведение выборов»[2]. На наш взгляд, дефиниции «деятельность» и «отношения», с помощью которых исследователями определяется процесс, являются равнозначными. Как было показано выше, процесс — это деятельность, существующая в рамках правоотношений. Деятельность является содержанием, а отношения — формой. Процесс как явление представляет собой единство формы и содержания.

Следует также отметить, что дискуссия о соотношении понятий «правоотношение» и «деятельность» велась в рамках гражданского процесса и была решена в пользу признания этих понятий тождественными[3].

Таким образом, приведенные доктринальные определения юридического процесса сводятся к тому, что избирательный процесс — это деятельность соответствующих субъектов, состоящая из последовательно сменяющих друг друга стадий, по подготовке и проведению выборов. Некоторыми авторами отмечается, что основной упор в вышеуказанных дефинициях делается на технологическую сторону избирательного процесса. Отмечая вышеназванное обстоятельство, авторы учебника «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации»[4] предприняли попытку рассмотреть избирательный процесс как политико-правовой институт. По их мнению, «избирательный процесс в этом смысле не только и не столько преимущественно административный технологический процесс, сколько публичный конкурентный политический про-

---

[1] Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб.: В 4 т. / Отв. ред. проф. *Б. А. Страшун*. Т. 1—2: Часть общая. М., 1999. С. 381.

[2] *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права. Владивосток, 1999. С. 308.

[3] См.: *Щеглов В. Н.* Гражданское процессуальное правоотношение. М., 1966. С. 46—57.

[4] См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. / Отв. ред. *А. В. Иванченко*. М., 1999.

цесс, в рамках которого разворачивается политическая правосубъектность граждан — избирателей и посредством их волеизъявления воспроизводится и легитимируется деятельность представительных, а также выборных институтов власти и управления»[1].

Данные определения, на наш взгляд, с одной стороны, не полно отражают все существенные признаки избирательного процесса, а с другой — включают в понятие избирательного процесса несвойственные ему признаки. Прежде всего, избирательный процесс является правовым явлением, а не общесоциальным или политическим. В этом плане мы не согласны с мнением Е. Н. Хрусталева о том, что избирательный процесс регулируется избирательными нормами, и суждением Ю. А. Веденеева и В. И. Лысенко о том, что избирательный процесс представляет собой политико-правовой институт. Категорией, которая отражает наличие социальных и политических отношений в период осуществления избирательного процесса, являются выборы.

Попытаемся дать определение избирательного процесса, основываясь на понятии юридического процесса, сформулированного ранее.

Для того чтобы показать, что избирательный процесс как правовое явление укладывается в общие рамки юридического процесса, рассмотрим все признаки юридического процесса применительно к избирательному.

Первым основным признаком процесса, как уже отмечалось, является его процедурность. Избирательный процесс, несомненно, представляет собой правовую процедуру.

Во-первых, избирательный процесс есть деятельность, совокупность процессуальных действий, осуществляемых множеством субъектов: избирателями (выдвижение кандидатов, голосование), кандидатами (сбор подписей, подача документов на регистрацию, проведение агитации), избирательными комиссиями (регистрация кандидатов, определение результатов голосования) и т. д. Законодательство применяет в данном случае термин «избирательные действия».

---

[1] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. *А. В. Иванченко*. С. 256.

Во-вторых, избирательный процесс представляет собой осуществление действий в рамках последовательно сменяющих друг друга стадий: 1) назначение выборов; 2) формирование избирательных округов, участков, избирательных комиссий, составление списков избирателей; 3) выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов); 4) предвыборная агитация; 5) голосование, определение результатов выборов и их опубликование.

В-третьих, избирательный процесс — это деятельность, осуществляемая в соответствии с порядком, установленным избирательным законодательством, а также избирательно-процессуальной формой, закрепленной законами о выборах в те или иные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В-четвертых, избирательный процесс направлен на реализацию конституционных материально-правовых отношений, в рамках которых осуществляется, с одной стороны, субъективное избирательное право граждан, закрепленное ст. 32 Конституции РФ, а с другой стороны, закрепленное ст. 3 Конституции РФ право народа на осуществление своей власти непосредственно — путем свободных выборов.

В-пятых, избирательный процесс направлен на достижение конкретного правового результата — формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления или наделение полномочиями должностного лица.

В-шестых, избирательный процесс представляет собой документированную деятельность, промежуточные и окончательные итоги которой оформляются правовыми актами. Так, назначение выборов оформляется решением уполномоченного на то органа или должностного лица (назначение выборов депутатов Государственной Думы осуществляется Президентом путем издания указа о назначении выборов), регистрация кандидата на выборную должность оформляется решением соответствующей избирательной комиссии о регистрации, результаты выборов оформляются протоколом избирательной комиссии и т. д.

Второй основной признак юридического процесса — осуществление в его рамках органами публичной власти своих полномочий, направленных на реализацию публично-властных функций. И этот признак мы видим в избирательном процессе в форме деятельности системы специальных государственных и

общественных органов — избирательных комиссий, осуществляющих деятельность, которую можно определить как организация выборов. Избирательные комиссии создаются специально для подготовки и проведения выборов, которые в соответствии со ст. 9 Закона об основных гарантиях 2002 г. являются обязательными. Без системы избирательных комиссий, только силами самих граждан и политических объединений, без публично-властного вмешательства в этот процесс провести выборы невозможно.

Избирательный процесс — это направленная на реализацию субъективного избирательного права граждан и права народа на непосредственное осуществление своей власти, а также направленная на формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления или наделение полномочиями должностного лица деятельность управомоченных субъектов избирательного процесса по организации и проведению выборов, осуществляемая путем совершения в определенной последовательности избирательных действий, предусмотренных процессуальными избирательно-правовыми нормами.

Рассмотрим теперь ту специфику, которая присуща свойствам юридического процесса в такой его форме, как избирательный процесс.

Избирательный процесс как деятельность субъектов состоит в совершении ими избирательных процессуальных действий. Избирательные процессуальные действия являются первичными «организационно-правовыми клеточками»[1] избирательного процесса. Процессуальными являются только те действия, совершение которых в период выборов с абсолютной или относительной необходимостью предусмотрено избирательным законодательством. Однако в литературе можно встретить иную точку зрения. По мнению Е. Н. Хрусталева, к числу избирательных действий относятся не только действия, предусмотренные нормативно-правовыми актами (избирательным законодательством), но и действия, урегулированные иными социальными нормами. К их числу он относит определение тактики ведения предвыборной агитации, некоторые взаимоотношения

[1] См.: *Веденеев Ю. А., Лысенко В. И.* Избирательный процесс: понятие и основные стадии // Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. *А. В. Иванченко.* С. 263.

кандидатов с избирательными объединениями (блоками), выдвигающими кандидатов в депутаты, и т. д.[1] С такой позицией автора, как уже отмечалось, нельзя согласиться, так как она противоречит пониманию избирательного процесса как юридического, т. е. урегулированного правовыми нормами.

Избирательные действия объединяются в относительно обособленные совокупности — избирательные процедуры, а затем стадии избирательного процесса. Стадия избирательного процесса как совокупность действий, объединенных определенной промежуточной целью, имеющая закрепленные в нормах начало и окончание, может состоять из избирательных процедур или отдельных избирательных действий. Стадия выдвижения и регистрации кандидатов состоит из процедур инициативы выдвижения, создания избирательных фондов, поддержки инициативы выдвижения, регистрации кандидатов и имеет целью определить круг участников процесса, реализующих свое пассивное избирательное право. Стадия назначения выборов состоит из двух избирательных действий: издания уполномоченным на то органом решения о назначении соответствующих выборов и его опубликовании и определение даты проведения голосования.

Обычно (в гражданском, уголовном процессе) новая стадия наступает после окончания прежней. Существенной особенностью избирательного процесса является допустимость совпадения стадий во времени. Так, одновременно осуществляются организационная стадия, стадия выдвижения и регистрации кандидатов, стадия предвыборной агитации. Это связано с объективными причинами, а также различной степенью готовности тех или иных субъектов к дальнейшему движению в процессе.

Избирательный процесс протекает в форме, установленной нормами избирательного права, содержащимися в избирательном законодательстве. Никакие правила, установленные в ином порядке, не могут регламентировать избирательный процесс. В настоящее время законодательство о выборах имеет сложную структуру и большой объем. Избирательное законодательство

---

[1] См.: *Хрусталев Е. Н.* Избирательный процесс в России // Правоведение. 1998. № 2. С. 35. Аналогичной позиции придерживается В. В. Маклаков.

разделяется на федеральное, устанавливающее основные гарантии избирательных прав граждан в любом избирательном процессе (рамочное регулирование избирательных отношений), а также порядок выборов в федеральные органы государственной власти, и законодательство субъектов РФ, закрепляющее порядок выборов в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления.

Избирательное законодательство содержит практически исчерпывающее (хотя и несовершенное по структуре, что будет рассмотрено ниже) правовое регулирование избирательного процесса, включающее в себя закрепление рамок избирательного процесса, структурирование его на стадии, последовательность совершения избирательных действий, определение принципов осуществления избирательного процесса, правового положения его субъектов.

Таким образом, избирательно-правовая форма закреплена в настоящее время на законодательном уровне с возможностью регулирования отдельных сторон избирательного процесса подзаконными нормативными актами избирательных комиссий. Такое дозволение содержится в Законе об основных гарантиях 2002 г. в отношении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее — ЦИК РФ).

В соответствии с п. 13 ст. 21 этого Закона ЦИК РФ в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения данного Закона, обязательные для исполнения. При проведении досрочных выборов Президента РФ 2000 г. ЦИК РФ в порядке делегированного правотворчества было издано около 30 нормативно-правовых актов. Примерами могут служить: Инструкция о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, зарегистрированных кандидатов при проведении выборов Президента Российской Федерации (утв. постановлением ЦИК РФ от 14 января 2000 г., в ред. от 22 марта 2000 г.), Инструкция по организации единого порядка установления итогов голосования, составления протоколов избирательных комиссий, получения, передачи и обработки информации с использованием государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» при проведении выборов Президента Российской Федерации (утв. постановлением ЦИК РФ от 11 февраля 2000 г.).

Признак направленности на реализацию материально-правовых отношений означает, что избирательный процесс является процессуальной формой реализации двух материальных конституционных отношений, имеющих огромное общественное значение. Первым отношением является правоотношение, а точнее, правоотношения, возникающие у каждого гражданина Российской Федерации с государством (соответствующим муниципальным образованием). В рамках такого отношения гражданину принадлежит право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (субъективное избирательное право). Этому праву корреспондирует обязанность публичной власти в лице государственных и муниципальных органов обеспечить реализацию данного субъективного права. Процессуальной формой исполнения данной обязанности и является избирательный процесс.

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

Спецификой реализуемых избирательным процессом материально-правовых отношений, в отличие от отношений, реализуемых в гражданском и уголовном процессах, является их всеобщность. В этом смысле избирательный процесс — самый массовый из всех существующих. Его субъектами со стороны тех, кто является участниками реализуемых материальных отношений, являются все граждане России, обладающие избирательным правом, в то время как субъектами гражданского и уголовного процессов в лучшем случае являются несколько физических и (или) юридических лиц.

Признаком избирательного процесса, определяющим его результативность, является его направленность на формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления. Сформированный орган — конкретный результат процесса. Данное свойство избирательного процесса неотъемлемо, так как реализация субъективного избирательного права не может осуществляться в отрыве от конкретного результата, само

для себя. Голосование граждан (точнее, его результаты) должно получить воплощение в деятельности сформированных на основе выборов представительных органов и избранных должностных лиц, иначе оно будет бесцельным опусканием бюллетеней в избирательные ящики.

Такой признак избирательного процесса, как направленность на формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления, позволяет отграничить его от иных форм непосредственного осуществления народом своей власти, использующих в своей основе технологию голосования: референдума, досрочного отзыва депутатов и других выборных должностных лиц, протекающих уже не в рамках избирательного процесса, а в пределах референдумного процесса, процесса по отзыву. Основанием разграничения избирательного, референдумного и отзывного процессов является то обстоятельство, что выборы, референдум и отзыв являются разными по целевому назначению формами непосредственной демократии: выборы имеют своей целью реализацию избирательного права граждан, формирование, воспроизводство органов публичной власти, референдум — принятие решений по важнейшим вопросам общегосударственного, регионального, местного масштаба, не связанным с избранием лиц, а отзыв — досрочное прекращение полномочий выборных лиц. Проведение выборов является обязательным в силу ограниченного срока полномочий избираемых органов, проведение же референдума и отзыва целиком зависит от инициативы определенных законом субъектов.

В рамках избирательного процесса осуществляется определенная публично-властная деятельность, направленная на реализацию публично-властных функций, которые отличаются от трех традиционных публично-властных функций — нормотворчества, управления и правосудия. Данные функции состоят в формировании, точнее, в содействии формированию основных публичных органов, осуществляющих государственную власть, а также публичную власть в сфере местного самоуправления. С одной стороны, эти функции вторичны по отношению к функциям законодательства и управления, так как являются обеспечительными — они производят (воспроизводят) субъекта, обладающего законодательной (нормотворческой) и исполнительной властью. С другой стороны, данные функции чрез-

вычайно важны, так как в настоящее время выборы являются практически единственной формой влияния населения на политику государства. Любая альтернатива выборам как форме и способу организации и функционирования публичной политической власти приведет к разрушению демократического правопорядка.

Органами, реализующими функцию содействия в формировании государственных и муниципальных органов, являются избирательные комиссии — специально создаваемые коллегиальные органы. Избирательные комиссии имеют разную правовую природу в зависимости от местоположения в общей системе. ЦИК РФ, избирательные комиссии субъектов РФ, территориальные избирательные комиссии являются государственными органами, муниципальные избирательные комиссии соответственно муниципальными. В этом смысле большое значение играет их существование в форме юридических лиц. Окружные и участковые же комиссии являются общественными органами, создаваемыми в рамках конкретных выборов.

Сделанные теоретические выводы о сущности и признаках избирательного процесса позволяют говорить о концепции надлежащего законодательного закрепления избирательного процесса. Исходные положения данной концепции:

1) законодательное закрепление понятия избирательного процесса;

2) четкое законодательное закрепление принципов избирательного процесса;

3) четкое законодательное закрепление стадий избирательного процесса;

4) четкое законодательное закрепление процессуального статуса субъектов избирательного процесса;

5) кодифицированное регулирование избирательного процесса.

Законодательное определение избирательного процесса в настоящее время встречается только в региональном избирательном законодательстве. Избирательные кодексы Свердловской и Тюменской областей определяют избирательный процесс как регламентированную законодательством Российской Федерации и данными кодексами последовательную деятельность граждан, избирательных комиссий, органов государственной вла-

сти и органов местного самоуправления, общественных объединений по подготовке и проведению выборов[1].

В первую очередь остановимся на вопросе необходимости законодательного закрепления понятия «избирательный процесс».

Федеральное избирательное законодательство называло правовую категорию, которую мы обозначаем как избирательный процесс, первоначально выборами (абз. 2 ст. 2 Закона от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», далее — Закон об основных гарантиях 1994 г.), а затем избирательной кампанией (п. 19 ст. 2 Закона об основных гарантиях 2002 г.).

На наш взгляд, избирательный процесс нельзя определять ни термином «выборы», ни термином «избирательная кампания». Выборы, как было показано выше, — многогранное понятие.

Что касается термина «избирательная кампания», то в него разными законами об основных гарантиях избирательных прав граждан вкладывалось разное содержание. В ст. 2 Закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях 1997 г.) (в том числе в редакции 1999 г.) избирательная кампания определялась как период со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, органа государственной власти, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня официального опубликования результатов выборов.

В действующем Законе об основных гарантиях 2002 г. под избирательной кампанией понимается деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении (проведении) выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответст-

[1] Статья 2 Избирательного кодекса (закона) Тюменской области от 5 ноября 1999 г. (в ред. от 1 апреля 2002 г.), ст. 2 Избирательного кодекса Свердловской области от 5 декабря 1997 г. (в ред. от 21 декабря 2001 г.).

вующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.

Представляется очевидным, что законодатель, определяя избирательную кампанию как период времени, был ближе к истине. На наш взгляд, избирательная кампания является именно временным выражением избирательного процесса. В Законе об основных гарантиях 2002 г. законодатель необоснованно подменяет понятие избирательного процесса понятием избирательной кампании. Использование двух терминов для обозначения одного явления, по нашему мнению, недопустимо. Кроме того, в данном Законе термин «избирательная кампания» в подавляющем большинстве случаев используется со словом «период» — «в период избирательной кампании». Таким образом, данный термин нужен законодателю в основном для обозначения периода времени, в рамках которого протекает избирательный процесс.

В этой связи представляется неверным, что законодатель связывает момент окончания избирательной кампании не с избранием депутатов, должностных лиц, т. е. с тем, ради чего собственно и проводится избирательный процесс, а с представлением избирательной комиссией, организующей выборы, финансового документа о расходовании денежных средств, потраченных на выборы. Фактически, в период с момента опубликования результатов выборов до момента представления избирательной комиссией финансового документа о расходовании денежных средств на выборы никаких избирательных действий не проводится, в то время как цель избирательного процесса давно достигнута, следовательно, он (процесс) завершен.

Закон об основных гарантиях 2002 г. наряду с термином «избирательная кампания» вводит термин «избирательная кампания кандидата, избирательного объединения (блока)», обозначающий деятельность, направленную на достижение определенного результата на выборах. По нашему мнению, употребление в Законе двух терминов «избирательная кампания» и «избирательная кампания кандидата» не обоснованно, так как в каждый из них законодатель вкладывает различное содержание. Термин «избирательная кампания» используется, по сути, для обозначения периода времени, в рамках которого протекает избирательный процесс, а термин «избирательная кампания кандидата» используется для обозначения процессуальной деятельности отдельных категорий субъектов процесса.

Представляется, что в избирательное законодательство необходимо ввести термин «избирательный процесс» для обозначения деятельности субъектов избирательного права по организации и проведению выборов. Законодательное определение избирательного процесса отличается от его научного определения, сформулированного ранее, поскольку законодательные определения должны подчиняться правилам законодательной техники. В то же время практическое значение в определении избирательного процесса имеет указание на его временные рамки. Законодательное определение избирательного процесса должно, на наш взгляд, выглядеть следующим образом.

Избирательный процесс — направленная на формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления или наделение полномочиями должностного лица деятельность по совершению предусмотренных настоящим Законом избирательных действий, начинающаяся с принятия решения о назначении выборов и заканчивающаяся опубликованием их результатов. Использование указанного термина в Законе позволит отказаться от термина «избирательная кампания», обозначающего период времени, так как для обозначения времени осуществления избирательного процесса можно воспользоваться словосочетанием «период избирательного процесса».

Единственно совершенным способом законодательного регулирования избирательного процесса может быть кодифицированный акт.

Кодификация права — это форма (вид) правотворчества, направленная «на системное нормативное регламентирование определенного вида общественных отношений путем издания единого, юридически и логически цельного, внутренне согласованного нормативного акта, выражающего содержание и юридическую специфику структурно обособленного подразделения системы права»[1]. Как справедливо отмечает Д. Б. Катков, избирательное право представляет собой чрезвычайно удобную для кодификации подотрасль конституционного права[2]. В обоснование можно привести ряд аргументов.

---

[1] *Алексеев С. С.* Общая теория права: В 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 319.

[2] См.: *Катков Д. Б.* Кодификация избирательного права в Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 3. С. 131.

Во-первых, процессуальный характер избирательного права. Одним из основных требований осуществления процессуальной деятельности является законность. Соблюдение законности в процессуальной деятельности предполагает высокое качество законодательной техники изложения нормативного материала, которое наиболее полно обеспечивается изложением в виде кодифицированного законодательного акта. Не случайно такие крупные процессуальные отрасли и институты, как гражданский, уголовный, административно-юрисдикционный процессы, регулируются кодифицированными нормативными актами (ГПК, АПК, УПК, КоАП), в структуре которых в качестве отдельных глав выделяются принципы осуществления процессуальной деятельности, субъекты процесса (их правовой статус), стадии процесса. Закон об основных гарантиях 2002 г., отдельные статьи которого содержат свыше 35 пунктов, вряд ли можно считать образцом законодательной техники.

Во-вторых, аргументом в пользу кодифицированного регулирования избирательного процесса может служить уровень обобщенности нормативного материала. Для различных видов и уровней проводимых выборов общими являются принципы, субъекты избирательного процесса, стадии. Исключение составляют лишь сроки осуществления процессуальных действий, органы, назначающие выборы, и избирательные системы (в узком смысле этого словосочетания), используемые при проведении выборов.

Таким образом, избирательный процесс является разновидностью юридического процесса, подпадает под все признаки последнего, но в то же время имеет специфические черты, качественно обозначающие его место в процессуальном пространстве российской правовой системы.

Представляется необходимым также рассмотреть соотношение категории «избирательный процесс» с такими базовыми категориями, как «избирательное право» и «избирательная система».

В литературе встречаются различные определения избирательного права[1]. Так, А. Е. Постников определяет избиратель-

[1] В данном случае рассматривается избирательное право в объективном смысле, как совокупность правовых норм (в отличие от субъективного избирательного права — права граждан избирать и быть избранными).

ное право как совокупность правовых норм, регулирующих субъективное избирательное право российских граждан и порядок реализации этого права[1]. Другие авторы (Ю. Д. Казанчев, Н. А. Михалева, В. В. Маклаков, В. Е. Чиркин) рассматривают избирательное право как совокупность юридических норм, регулирующих организацию и проведение выборов.

Однако такое понимание избирательного права является односторонним. Нельзя не согласиться с С. Д. Князевым, который считает, что «предмет российского избирательного права не может быть сведен к субъективным электоральным правам и процедурам их осуществления»[2]. Он пишет, что избирательное право охватывает собой механизмы воспроизводства представительной государственной и муниципальной власти, призванной обеспечить ее гармоническое согласование с потребностями и интересами гражданского общества, предполагающими ответственный характер участия граждан в формировании выборных политических институтов, а также подконтрольность электорату выборных органов и должностных лиц»[3].

При определении избирательного права необходимо исходить из двух моментов: избирательное право закрепляет, с одной стороны, конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и порядок его реализации, с другой стороны, право народа на осуществление непосредственной демократии путем свободных выборов, посредством которых осуществляется формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Важнейшим свойством и своеобразием избирательного права является его материально-процессуальная природа. Избирательное право состоит из двух крупных регулятивных блоков: материально-правовое регулирование субъективного избирательного права граждан и права народа на осуществление непосредственной демократии в форме выборов, принципов (основных начал) избирательного права, а также процессуально-пра-

---

[1] См.: *Постников А. Е.* Избирательное право России. М., 1996. С. 13.

[2] *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 11.

[3] Там же.

вовое регулирование реализации вышеперечисленных прав и порядка формирования выборных органов. Отсюда видно, что авторы, определяющие избирательное право исключительно как совокупность правовых норм, регулирующих организацию и проведение выборов, необоснованно сужают его сферу.

Вопрос о месте избирательного права в правовой системе Российской Федерации в литературе решается неоднозначно. По мнению С. Д. Князева, избирательное право «образует комплексную подотрасль российского права, объединяющую государственно-правовые, административно-правовые, финансово-правовые нормы и нормы иных отраслей права»[1]. Аналогичной точки зрения придерживается В. И. Лысенко, определяя избирательное право как «межотраслевой комплексный институт», объединяющий правовые нормы различной отраслевой принадлежности[2]. На наш взгляд, определение избирательного права как «комплексной подотрасли российского права», межотраслевого комплексного института не вполне обосновано. Действительно, в избирательном законодательстве в достаточном количестве встречаются нормы гражданского, административного, трудового, финансового и других отраслей права. Однако относить их к избирательному праву только по тому основанию, что они содержатся в избирательных законах (источниках избирательного права), неверно.

В этой связи нужно разграничивать категории избирательного права (подотрасль конституционного (государственного) российского права — совокупность избирательно-правовых норм) и избирательного законодательства (совокупность нормативных правовых актов). Большинство исследователей (Н. А. Михалева, А. И. Ким, В. Е. Чиркин, В. Г. Стрекозов) рассматривают избирательное право как подотрасль конституционного (государственного) права Российской Федерации. Мы также придерживаемся этой позиции.

Определяя соотношение избирательного права и избирательного процесса, необходимо обратить внимание на следую-

---

[1] *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 109.

[2] См.: *Лысенко В. И.* Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995. С. 7.

щее. В юридической литературе понятие «избирательный процесс» используется в двух значениях: как деятельность и как институт избирательного права, т. е. совокупность правовых норм.

Избирательный процесс в качестве института избирательного права рассматривают подавляющее большинство исследователей в области избирательного права. Однако в последнее время отдельные авторы (в частности, Е. Н. Хрусталев) предлагают выделить избирательный процесс в самостоятельную подотрасль конституционного права наряду с избирательным правом. Так, авторы учебника «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации» в самом названии проводят между ними грань, рассматривая их как самостоятельные равновесомые понятия. По справедливому мнению А. Е. Постникова, попытки создать законодательные акты, упорядочивающие исключительно избирательный процесс, способны привести «к разрыву системности правового регулирования выборов»[1].

Придерживаясь позиции, что избирательный процесс есть институт избирательного права, в настоящей работе термин «избирательный процесс» употребляется как обозначение деятельности соответствующих субъектов.

Категория «избирательная система» используется в юридической литературе в двух значениях: в широком и узком смыслах[2]. Понятие «избирательная система» шире понятия «избирательное право», точнее, общественных отношений, составляющих предмет избирательного права, и понятия «избирательный процесс», так как представляет собой весь комплекс общественных отношений, связанных с закреплением и реализацией субъективного избирательного права граждан и права народа на непосредственное осуществление своей власти и направленных на формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления. Что касается избирательного права, то оно регулирует не все отношения, возникающие в процессе

[1] *Постников А. Е.* Система избирательного законодательства в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 8.

[2] В широком смысле под избирательной системой понимается совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе выборов. В узком смысле под избирательной системой понимаются способы распределения мандатов.

выборов, а только те, которые объективно нуждаются в правовом регулировании. Например, политические, этические отношения, возникающие между кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, не регулируются избирательным правом.

Основными характеристиками избирательного процесса, отражающими его особенности, являются:

1) принципы как основополагающие начала осуществления процессуальной деятельности,

2) субъекты, наделенные нормами избирательного права правами и обязанностями по совершению процессуальных действий, а также

3) стадии избирательного процесса, отражающие его временную и содержательную стороны.

Глава 2
ПРИНЦИПЫ И СУБЪЕКТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Понятие и характеристика принципов избирательного процесса

Рассмотрение избирательного процесса невозможно в отрыве от принципов, на которых он строится. Как справедливо отмечал С. Д. Князев, характеризуя значение принципов избирательного права, «без учета исходных оснований (принципов), на которых формируется правовая регламентация избирательных отношений, крайне затруднительным представляется адекватно целостное восприятие всего комплекса норм избирательного права, оценка их содержания, уяснения их значения, восполнение имеющихся пробелов правового регулирования электоральных отношений, устранение несоответствий и противоречий между предписаниями избирательного законодательства»[1].

Рассмотрению понятия принципа избирательного процесса должен предшествовать анализ таких категорий, как «правовой принцип» и «процессуальный принцип».

В гносеологическом плане под принципом (от лат. principium — начало, основание) понимается первоначало, руководящая идея, основное правило поведения. Принцип есть центральное понятие, основание системы, представляющее обобщение и распространение какого-либо положения на все явления той области, из которой данный принцип абстрагирован[2]. Как будет показано ниже, перечисленные характеристики принципа свойственны и правовым принципам.

Проблема правовых принципов остается дискуссионной в современной теории права. Рассмотрим взгляды ученых-юристов по данному вопросу.

---

[1] *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 48—49.

[2] См.: Философский словарь / Под ред. *И. Т. Фролова*. М., 1986. С. 382.

В основе возникновения любого правового принципа лежит правовой идеал, т. е. совокупность идей, представлений о долженствующем в праве[1]. Наиболее разработанной представляется концепция возникновения правовых принципов А. М. Васильева, который выделяет три стадии реализации правовых идеалов:

1) правовая теория;
2) система правовых норм;
3) правопорядок[2].

На стадии правовой теории, отмечает он, происходит первоначальная объективизация и разработка правовых идей как принципов правового регулирования[3]. На стадии системы правовых норм «правовые идеи в качестве принципов права объективируются в правовой системе», «получают опору в принудительных средствах правового воздействия, в конкретных нормативных установлениях»[4]. Наконец, пишет А. М. Васильев, «было бы неточным считать, что правовые идеи (принципы) окончательно реализуются лишь в системе правовых норм. Во-первых, правовые идеи (принципы), отраженные в законодательстве, несомненно, сами приобретают регулирующее значение, ибо, как показывают социологические исследования, большинство членов общества руководствуются в своем поведении ими, а не точным знанием нормы, относящейся к данной ситуации. Во-вторых, правовые идеи выступают в качестве отправных начал в целенаправленной деятельности людей при формировании с помощью юридических норм необходимого общественного порядка. Поэтому принципы права преломляются при реализации норм права, в правоприменительной деятельности, воплощаются в правопорядке»[5].

Аналогичной точки зрения придерживается А. Т. Боннер, выделяющий три обязательных компонента в понятии правового принципа: 1) наличие определенных представлений в сфере правосознания судей и иных юристов, в правовой науке; 2) за-

---

[1] См.: *Васильев А. М.* Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 217—219.

[2] Там же. С. 220.

[3] Там же. С. 221.

[4] Там же.

[5] Там же. С. 222.

крепление соответствующих положений в действующем законодательстве; 3) реализация принципов права в конкретной сфере общественных отношений[1].

По вопросу генезиса правового принципа в российской теории права нет особой дискуссии, практически все ученые согласны с тем, что правовой принцип проходит три стадии: правосознания, правотворчества и правореализации.

В юридической науке имеется несколько точек зрения по вопросу соотношения правовых принципов и правовых норм.

Согласно одной точке зрения правовые принципы являются наряду с правовыми нормами разновидностью правовых предписаний. Так, А. С. Пиголкин и Н. Н. Вопленко делят правовые предписания на четыре вида: правовые декларации, правовые дефиниции, правовые принципы и правовые нормы[2].

Н. С. Малеин отмечает, что не все правовые принципы обладают качеством нормативности. Не имеют нормативного характера те из них, пишет он, которые не зафиксированы в конституционных и других законах, а также некоторые принципы, хотя и нашедшие отражение в законодательстве, но не представляющие собой четкие правила, не формулирующие конкретные правила поведения[3]. На примере Конституции РФ он разделяет правовые принципы на принципы-нормы и принципы-законоположения. Принципы-нормы (например, принцип верховенства Конституции и федеральных законов, закрепленный в ч. 2 ст. 4 Конституции РФ), считает Н. С. Малеин, благодаря своей конкретности, ясности, не допускающей неоднозначного понимания и толкования, могут и должны непосредственно применяться при разрешении конкретных дел всеми общими и специальными судами. Принципы-законоположения (например, принцип, закрепленный в ч. 1 ст. 38 Конституции РФ: «Материнство и детство, семья находятся под защитой государства»), не обладающие четкой нормативностью, реали-

---

[1] См.: Гражданское процессуальное право России. М., 1996. С. 26.

[2] См.: *Пиголкин А. С., Вопленко Н. Н.* Основные виды правовых предписаний в советском законодательстве // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды ВНИИСЗ. Вып. 16. М., 1979. С. 17.

[3] См.: *Малеин Н. С.* Правовые принципы, нормы и судебная практика // Государство и право. 1996. № 6. С. 13.

зуются обычно в сочетании с другими правовыми актами[1]. Практическое значение данного различения автор видит в том, что, если несоответствие нормативного акта принципу-норме суд может установить достаточно легко, то несоответствие акта принципу-законоположению вследствие декларативного характера последнего не всегда удается установить однозначно, поэтому делать это должен Конституционный Суд[2].

Согласно другой точке зрения правовые принципы «охватываются понятием юридической нормы или, во всяком случае, понятием „нормативное“»[3]. Как отмечает С. С. Алексеев, правовые принципы «по самой своей природе отличаются столь высокой степенью всеобщности и стабильности, что характеризуют главное, определяющее в праве как нормативном образовании»[4]. «Принципы советского уголовного процесса, — считает М. С. Строгович, — это уголовно-процессуальные нормы общего и определяющего характера в отношении других уголовно-процессуальных норм; они получают конкретизацию и детализацию в более частных процессуальных нормах»[5].

Думается, что все представляющее собой реализацию правового идеала до момента воплощения его в акте правотворчества следует назвать «правовым протопринципом», т. е. идеей принципа, которая еще не обрела своей основной составляющей — силы нормативного воздействия на общественные отношения. Такой «протопринцип» становится правовым принципом только в результате закрепления его в правовых нормах.

Закрепление «протопринципа» в правовых нормах может осуществляться в двух формах. Во-первых, в виде четко сформулированной правовой нормы. Например, ч. 1 ст. 5 Закона об основных гарантиях 2002 г. гласит: «Граждане Российской Федерации участвуют в выборах на равных основаниях». В данном случае — четкое закрепление правового принципа равного из-

---

[1] См.: *Малеин Н. С.* Правовые принципы, нормы и судебная практика // Государство и право. 1996. № 6. С. 13.

[2] Там же.

[3] *Алексеев С. С.* Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 51.

[4] Там же.

[5] *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса. М., 1958. С. 73.

бирательного права. К таким принципам относятся и принципы-нормы и принципы-законоположения (согласно классификации Н. С. Малеина).

Во-вторых, правовой принцип может быть «распылен» в массиве правовых норм и содержаться в их взаимном расположении и взаимосвязях. Выявление такого правового принципа возможно лишь в результате системного анализа некоторого количества правовых норм.

Сходная точка зрения содержится в трудах Р. З. Лившица и В. И. Никитинского. Они делят принципы на закрепленные непосредственно в законе принципы-нормы и закрепленные косвенно (опосредованно) — принципы, выводимые из правовых норм[1]. Указанные авторы выделяют и сущностные различия двух видов принципов: «Принципы-нормы характеризуют по общему правилу существенные черты содержания правового материала. Применительно к каждой отрасли права они характеризуют предметную определенность законодательства, закрепляют основные черты прав и обязанностей субъектов правоотношений». «Если принципы-нормы характеризуют ту или иную область права в основном по предмету, то принципы, выводимые из норм, дают такую характеристику главным образом по методу регулирования. Они играют определяющую роль при толковании правовых норм и восполнении пробелов в правовом материале»[2].

Примером косвенного закрепления принципа в избирательном законодательстве может служить принцип альтернативности выборов. Этот принцип может быть выведен из п. 30 ст. 38 Закона об основных гарантиях 2002 г., где говорится о том, что, «если ко дню голосования в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если будет зарегистрирован только один список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного списка кандидатов, проведение голосования в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается на срок не более шести месяцев для дополнительного выдви-

[1] См.: *Лившиц Р. З., Никитинский В. И.* Принципы советского трудового права // Советское государство и право. 1974. № 8. С. 32.

[2] Там же.

жения кандидатов, списков кандидатов». Данная норма стала предметом рассмотрения Конституционного Суда, который в определении от 4 ноября 1996 г. об отказе в принятии к рассмотрению запроса Читинской областной думы как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» указал, что к числу важнейших условий подлинно свободных выборов относится их альтернативность, обеспечивающая реальную возможность избирателю выбрать одного из нескольких кандидатов посредством свободного волеизъявления. Если на выборах число кандидатов окажется меньше установленного числа мандатов либо равным ему, избиратель лишается такой возможности, а выборы превращаются в формальное голосование. Положения Закона об основных гарантиях 2002 г., возлагающие на избирательные комиссии обязанность обеспечить альтернативность выборов, представляют собой конкретную гарантию свободных выборов.

Все вышеизложенное позволяет сформулировать понятие правового принципа.

Под правовым принципом понимается основополагающая правовая идея, закрепленная в правовых нормах и в концентрированном виде отражающая существо правового регулирования определенной группы общественных отношений.

Основные признаки правового принципа:

1) правовой принцип является правовой идеей, возникающей в сфере правосознания как отражение правового идеала;

2) правовой принцип выражается в правовой норме, совокупности правовых норм или в их взаимосвязи;

3) в правовом принципе в концентрированном виде выражается существо правового регулирования соответствующей группы общественных отношений;

4) правовой принцип имеет основополагающее и системообразующее значение для той группы правовых норм, в отношении которой он действует (отрасли права, правового института), указанные правовые нормы не должны противоречить правовому принципу;

5) правовой принцип в одинаковой степени распространяется на все нормы и отношения в сфере своего действия.

Поскольку первые три признака правового принципа рассматривались выше, приступим к характеристике остальных признаков.

Системообразующее значение правового принципа означает то, что он пронизывает содержание всех правовых норм в той сфере, в которой действует данный правовой принцип. Например, принцип равного избирательного права, закрепленный в ч. 1 ст. 5 Закона об основных гарантиях 2002 г. Практически все нормы названного Закона, относящиеся к сфере действия данного принципа, соответствуют ему, отражая в той или иной мере равенство активного и пассивного избирательного права граждан. В отношении активного избирательного права данный принцип реализуется двумя способами.

Во-первых, каждому избирателю предоставляется равное количество голосов (в одномандатном округе — один голос, в многомандатном — количество голосов, равное числу распределяемых мандатов), избиратель не может быть включен более чем в один список избирателей и, соответственно, участвует в голосовании только один раз.

Во-вторых, на выборах образуются примерно равные по численности избирателей избирательные округа. Таким образом, достигается «одинаковый вес» голосов избирателей. В отношении пассивного избирательного права принцип равенства выражается в предоставлении равных возможностей для регистрации кандидатов, равенстве статуса зарегистрированных кандидатов, одинаковом максимальном размере избирательных фондов, равенстве условий при проведении предвыборной агитации.

Большое значение для раскрытия данного признака играет и то, что правовой принцип распространяется только на определенную совокупность правовых норм в зависимости от уровня обобщения: выделяются принципы, характерные для всей системы права, межотраслевые, отраслевые принципы, принципы правовых институтов. Межотраслевые, отраслевые и внутриотраслевые принципы имеют ограниченное действие. Распространение правовых принципов на ту сферу, которая не является предметом их применения, является ошибкой, так же как и нераспространение подлежащего распространению принципа на соответствующую группу норм и отношений.

Примером неправильного распространения правового принципа, примером тем более интересным, что в отношении его существует решение Конституционного Суда РФ, может служить соотношение принципа равного избирательного права и нормы подп. «а» п. 4 ст. 18 Закона об основных гарантиях 2002 г. Данный подпункт устанавливает требование примерного равенства одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства не более чем на 10%, а в труднодоступных и отдаленных местностях — не более чем на 15%. В то же время четвертое предложение этого подпункта допускает, что указанное требование может не соблюдаться при выборах в федеральные органы государственной власти, если федеральным законом устанавливается обязательность образования не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта РФ.

Практическое значение эта норма, также содержавшаяся в Законе об основных гарантиях 1997 г., имеет для выборов депутатов Государственной Думы. В федеральных законах о выборах депутатов Государственной Думы 1995 и 1999 гг. содержалась норма об образовании не менее одного одномандатного избирательного округа в каждом субъекте РФ, «перетекла» она и в новый Закон о выборах депутатов 2002 г.

Указанная норма Закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» стала предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по запросу Саратовской областной Думы[1]. В запросе совершенно справедливо отмечалось, что принципу равенства избирательных прав не соответствуют положения ч. 2 ст. 5 и ч. 2 ст. 11 указанного Закона об исключении из общего правила формирования одномандатных избирательных округов субъектов РФ с числом избирателей меньше единой нормы представительства, так как равное представительство всех субъектов Федерации в Федеральном Собрании обеспечивается конституционным порядком формирования Совета Федерации

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона от 21 июня 1995 г. „О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации“».

Федерального Собрания РФ, т. е. количество избирателей на один округ не должно зависеть от количества населения субъекта РФ[1]. В соответствии со схемой избирательных округов, утвержденной Федеральным законом от 17 августа 1995 г. «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва», разница числа избирателей в самом маленьком (Эвенкийском округе с числом избирателей 12 368) и самом большом (Сыктывкарском округе с числом избирателей 768 404) округах превысила 62 раза, т. е. достигла «чрезвычайно огромных пределов, выходящих за рамки закона, справедливости и вообще разума и логики»[2].

Действительно, если норма, требующая образовать в каждом субъекте РФ минимум по одному избирательному округу, приводит к нарушению принципа равного избирательного права (или к «отклонению» от этого принципа, по терминологии федерального законодателя), при котором количественная разница в правах достигает 62 раз, то такая норма должна быть признана нарушающей соответствующий ей правовой принцип.

Конституционный Суд не признал такого нарушения, а пошел дальше и в обоснование своей позиции совершил, на наш взгляд, еще одну ошибку, возможность которой уже отмечалась, а именно распространил правовой принцип на сферу отношений и норм, которые не являются предметом его применения. Конституционный Суд отметил, что «законодатель допускает в качестве вынужденной меры определенные отступления от общей нормы представительства, т. е. прибегает к ограничению равного избирательного права в пользу принципа федерализма», «в целях сохранения целостности федеративного государства равное избирательное право может быть ограничено законом таким образом, чтобы гарантировать представительство субъектов Федерации с малочисленным населением и тем самым обеспечить надлежащий представительный характер и легитимность федерального парламента». Таким образом, Конституционный Суд создал пример с его точки зрения кон-

---

[1] См.: *Кабышев В. Т.* Принцип равноправия избирателей и правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное развитие России. Вып. 3. Саратов, 2000. С. 7.

[2] Там же. С. 8.

куренции правовых принципов, который был судом разрешен в пользу одного из них.

Возражая позиции Конституционного Суда в своей статье, В. Т. Кабышев приводит следующие аргументы: во-первых, федеративный характер парламента выражен в его структуре, в частности в наличии такой палаты, как Совет Федерации; во-вторых, половина состава Государственной Думы избирается по одномандатным округам, и «цена голоса» в округе не должна связываться с малочисленностью субъекта Федерации; в-третьих, Конституционный Суд неодинаково подошел к разным основам конституционного строя, противопоставив федерализм, с одной стороны, и права и свободы человека и гражданина — с другой, при том, что согласно Конституции человек, его права и свободы поставлены на вершину конституционного строя[1].

В полной мере соглашаясь с этим, приведем еще некоторые аргументы, важные для обозначения проблемы неправильного распространения сферы действия правового принципа. В данном случае правовой принцип федерализма не распространяется на отношения по образованию одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Государственной Думы.

Во-первых, Государственная Дума как нижняя палата парламента является органом общенационального представительства, поэтому «цена голоса» избирателя не должна зависеть от принадлежности к тому или иному субъекту РФ, иначе мы приходим к неодинаковому объему прав жителей разных субъектов, что противоречит ст. 19 Конституции РФ.

Во-вторых, и это главное, избирательные права в рамках выборов депутатов Государственной Думы принадлежат гражданам, а не субъектам РФ. Именно поэтому принцип федерализма, действующий в сфере прав и обязанностей субъектов РФ, неприменим в области прав граждан.

В качестве перехода от рассмотрения понятия «правовой принцип» к анализу понятия «принцип избирательного процесса» следует рассмотреть понятие «принцип процесса» вообще и его соотношение с понятием «правовой принцип».

---

[1] См.: *Кабышев В. Т.* Принцип равноправия избирателей и правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное развитие России. С. 9—10.

В. М. Горшенев, определяя принципы процессуальной деятельности, указывал, что они «служат своего рода ориентирами, указателями, соблюдение которых обеспечивает нормальное и единообразное осуществление традиционных и нетрадиционных юридических процессов»[1].

В. Н. Баландин, А. А. Павлушина указывают на то, что между принципами права и процесса нет существенной разницы[2]. «Принципы правовой государственности как общесоциальные приоритеты[3], провозглашаемые в качестве таковых в конкретно-определенный исторический момент времени, выступают (или должны выступать) в качестве общеправовых принципов, т. е. их следует признавать и принципами права, и принципами юридического процесса. Они и не могут быть качественно иными, ибо процесс должен быть адекватен материальной норме. Именно совпадение принципов права и процесса (а особенно следование им в правоприменительной деятельности) обеспечит единство содержания и того, и другого»[4].

С учетом предлагаемой структуры юридического процесса[5] В. Н. Баландин и А. А. Павлушина определяют следующую систему принципов юридического процесса:

1) общие принципы юридического процесса в целом (принципы законности, процессуальной справедливости, верховенства закона, взаимной ответственности государства и личности, процессуального равенства, максимально возможной гласности и др.);

2) родовые принципы юридического процесса, которые делятся на принципы процесса правотворчества (принципы соблюдения компетенции, голосования, кворума и большинства и др.) и принципы правоприменения (принципы сочетания офи-

---

[1] Теория юридического процесса. Харьков, 1985. С. 43.

[2] См.: *Баландин В. Н., Павлушина А. А.* Принципы юридического процесса. Тольятти, 2001. С. 27—30.

[3] Названные авторы рассматривают общие принципы права и процесса не столько как принципы этих «проявлений социальной действительности», сколько как принципы «социально-экономического, политического и т. д. укладов общества» (см.: *Баландин В. Н., Павлушина А. А.* Принципы юридического процесса. С. 27).

[4] *Баландин В. Н., Павлушина А. А.* Принципы юридического процесса. С. 28.

[5] Там же. С. 73.

циальной и частной инициативы, срочности, наличия процессуальных санкций, сочетания очности и заочности и др.);

3) видовые принципы юридического процесса, которые делятся на принципы юрисдикционного процесса (принципы осуществления правосудия только судом, независимости судей и др.) и принципы неюрисдикционного процесса[1].

В качестве принципов неюрисдикционного процесса (к которым относится и избирательный процесс) названные авторы выделяют: формальное равенство субъектов перед государственными органами в неюрисдикционных процедурах; преобладание принципа письменности; единство процессуальных гарантий во всех неюрисдикционных процессах; наличие юридической ответственности за нарушения морально-этических норм в процессе и др.[2]

Поскольку юридический процесс представляет собой деятельность субъектов, осуществляемую в соответствии с порядком, предусмотренным процессуальными правовыми нормами, принципами процесса являются принципы осуществления такой деятельности. Принципами любой деятельности являются основные, главные правила, которым подчиняется такая деятельность. Представляется, что принципы процесса являются разновидностью правовых принципов. Сферой применения принципов процесса (процессуальных принципов) является деятельность субъектов процесса.

Принципы юридического процесса являются отражением его основных характеристик. В соответствии с этим можно выделить следующие принципы юридического процесса:

- участие государственных или муниципальных органов, осуществляющих в процессе свои публично-властные полномочия;
- непрерывность и поступательность;
- законность;
- равноправие однопорядковых субъектов[3];
- документальность.

---

[1] См.: *Баландин В. Н., Павлушина А. А.* Принципы юридического процесса. С. 89—91.

[2] Там же. С. 91—92.

[3] В литературе выделяется сходный принцип — формальное равенство субъектов перед государственными органами (см.: *Баландин В. Н., Павлушина А. А.* Принципы юридического процесса. С. 91).

Выделение именно этих принципов процесса объясняется тем, что принципами юридического процесса можно признать только те принципы, которые характерны для всех его видов — от процесса по рассмотрению обращений граждан до уголовного и гражданского процессов.

Отдельно необходимо коснуться вопроса способов законодательного закрепления принципов избирательного процесса. Рассматривая практику закрепления в российском законодательстве правовых принципов, В. И. Зажицкий справедливо отмечает, что «поспешное конструирование и жесткое ограничение в рамках отдельных статей законов системы правовых принципов не всегда бывает удачным»[1].

Мы считаем, что в законодательстве, регламентирующем процессуальную деятельность, основные принципы осуществления этой деятельности должны быть закреплены с максимально возможной четкостью. Значение четкого закрепления правовых принципов состоит в том, что благодаря этому внутри законодательного акта выстраивается своеобразная иерархия правовых норм, причем нормы, содержащие принципы, обладают большей юридической силой, им должны соответствовать все остальные нормы законодательного акта. Правоприменитель, уясняя содержание применяемой правовой нормы, должен сравнить ее с нормой, содержащей принцип, и в случае их несоответствия применять норму-принцип.

Еще одним примером содержащегося в избирательном законодательстве противоречия между принципом избирательного права и избирательно-правовой нормы может служить принцип добровольности участия граждан в выборах (п. 3 ст. 3 Закона об основных гарантиях 2002 г.) и норма, закрепляющая минимальный процент явки избирателей для признания выборов состоявшимися (п. 2 ст. 70 Закона об основных гарантиях 2002 г.). На это противоречие в своих работах неоднократно указывал С. Д. Князев[2].

В силу того, что принцип процесса является разновидностью правового принципа, как это было показано выше, пред-

---

[1] *Зажицкий В. И.* Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 11. С. 95.

[2] См.: *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 69.

ставляется целесообразным сравнить понятия «принцип избирательного процесса» и «принцип избирательного права», а также рассмотреть выделенные в законодательстве и литературе принципы избирательного права.

Принцип избирательного права можно определить как основополагающую идею, отраженную в нормах избирательного права и в концентрированном виде отражающую существо правового регулирования избирательных отношений.

Так, С. Д. Князев понимает под принципами избирательного права «основополагающие начала (идеи), отражающие демократическую природу выборов как конституционной основы народовластия и определяющие фундамент правового регулирования избирательных прав, гарантий, процедур и технологий, обеспечивающих императивное, внутренне сбалансированное и нефальсифицированное проведение различных видов выборов в Российской Федерации»[1].

Авторы учебника «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации» определяют принципы избирательного права как «основополагающие начала избирательного права»[2].

Закон об основных гарантиях 2002 г. в ст. 3, озаглавленной «Принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдумов», дает десять принципов, которые можно считать законодательно закрепленными принципами избирательного права:

1) всеобщее избирательное право (п. 1);

2) равное избирательное право (п. 1);

3) прямое избирательное право (п. 1);

4) тайное голосование (п. 1);

5) свободное участие граждан в выборах (п. 3);

6) добровольное участие граждан в выборах (п. 3);

7) обеспечение избирательных прав граждан Российской Федерации, проживающих за пределами ее территории (п. 4);

8) открытость и гласность в деятельности избирательных комиссий (п. 5);

---

[1] *Князев С. Д.* Принципы российского избирательного права // Правоведение. 1998. № 2. С. 22.

[2] См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. *А. В. Иванченко*. С. 747.

9) запрет иностранным гражданам (с определенным исключением) и лицам без гражданства заниматься деятельностью, способствующей выдвижению и избранию кандидатов, достижению определенного результата на выборах (п. 6);

10) возложение полномочий по организации и проведению выборов на избирательные комиссии (п. 7).

К законодательно закрепленным (в том числе в международных правовых актах) и выделяемым в литературе[1] следует также отнести принципы:

- обязательности проведения выборов (ст. 9 Закона об основных гарантиях 2002 г.);
- альтернативности выборов (п. 30 ст. 38 Закона об основных гарантиях 2002 г.);
- подлинных выборов (п. «b» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах);
- справедливых выборов (ч. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека).

В научной литературе предлагаются и иные принципы избирательного права, при этом выделение новых принципов связано также с авторскими вариантами классификации принципов избирательного права. Так, С. В. Юсов выделяет также принципы:

- открытости и гласности выборов, принцип разграничения полномочий между субъектами избирательного процесса;
- конкурентности выборов;
- ответственности участников избирательного процесса;
- федеративных начал российского избирательного права;
- судебной защиты избирательных прав граждан[2].

М. С. Матейкович выделяет три вида принципов избирательного права. К первому виду он относит принцип свободы выборов — основополагающий принцип, вытекающий из основ конституционного строя Российской Федерации и характеризующий выборы как высшую непосредственную форму народо-

---

[1] См.: *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 115; *Вешняков А. А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997.

[2] См.: *Юсов С. В.* Принципы избирательного права и их реализация в условиях формирования новой российской государственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 1999. С. 8.

властия. Второй вид — политические принципы выборов: во-первых, принципы участия граждан в выборах (всеобщее равное прямое избирательное право, тайное голосование, добровольность участия в выборах), во-вторых, принципы, обеспечивающие избирателям возможность реального выбора и контроля за соблюдением законности проведения выборов (гласность, открытость, доступность выборов, состязательность кандидатов), в-третьих, принципы, обеспечивающие ответственность избранных кандидатов перед своими избирателями (периодичность и обязательность выборов). Третий вид — организационные принципы избирательного права: подготовка и проведение выборов избирательными комиссиями, территориальный принцип организации выборов[1].

Самую, на наш взгляд, научно обоснованную классификацию принципов избирательного права предлагает С. Д. Князев. Он разделяет принципы избирательного права на принципы организации и проведения выборов и принципы участия российских граждан в выборах.

К первым он относит такие принципы, как обязательность, периодичность, свобода, альтернативность выборов, допустимость различных избирательных систем, независимость органов, осуществляющих организацию и проведение выборов. Ко вторым — всеобщее равное и прямое избирательное право, тайное голосование, добровольность участия в выборах[2]. Основанием такой классификации выступает целевое предназначение принципов в механизме правового регулирования избирательных отношений[3].

Принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права, принцип тайного голосования и добровольность участия граждан в выборах являются прежде всего характеристиками субъективного конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, закрепленного ст. 32 Конституции

---

[1] См.: *Матейкович М. С.* Проблемы правового регулирования выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 1998. С. 11.

[2] См.: *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 54—106.

[3] Там же. С. 54.

РФ. Данные принципы означают, что, во-первых, избирательное право принадлежит всем гражданам (естественно, обладающим конституционно-правовой дееспособностью), во-вторых, оно принадлежит всем гражданам в равной мере, в-третьих, граждане голосуют на выборах за кандидатов (списки кандидатов) непосредственно, а не образуют для этого какие-либо промежуточные органы (коллегии выборщиков), в-четвертых, граждане осуществляют свое право избирать тайно, никто не вправе требовать от гражданина предоставления сведений о том, как он голосует на выборах, или осуществлять контроль за волеизъявлением гражданина и, в-пятых, гражданин самостоятельно волен осуществить или не осуществлять свое право избирать и быть избранным, не допускается применение принуждения или установление в законодательстве обязательности участия граждан в выборах.

Все указанные принципы можно назвать принципами предоставления и осуществления субъективного избирательного права или, как это делает С. Д. Князев, принципами участия граждан в выборах. Все указанные принципы, таким образом, являются материально-правовыми.

М. И. Кукушкин и А. А. Югов выделяют следующие принципы избирательного процесса:

1) законность;

2) осуществление избирательного производства только управомоченными органами (субъектами избирательного процесса);

3) равенство прав участников избирательного процесса;

4) гласность проведения избирательной кампании;

5) непрерывность осуществления избирательных мероприятий;

6) строгое соблюдение демократических избирательных процедур, обеспечивающих свободу голосования;

7) документальный характер определения результатов голосования и итогов выборов;

8) обеспечение легитимности выборов[1].

Как справедливо отмечает С. Д. Князев, «вполне обоснованно различать наряду с принципами собственно избирательного права как системы также принципы образующих его институ-

[1] См.: *Кукушкин М. И., Югов А. А.* Понятие и структура избирательного процесса // Выборы и референдумы. 1998. № 1—2. С. 16.

тов (элементов)». На наш взгляд, среди принципов избирательного процесса выделяются общие принципы и принципы его отдельных институтов (стадий, процедур).

Система общих принципов избирательного процесса, по нашему мнению, выглядит следующим образом:

- осуществление организации и проведения выборов специально создаваемыми независимыми органами — избирательными комиссиями;
- непрерывность и поступательность;
- постоянство регулирования избирательного процесса;
- законность;
- необратимость процессуальных действий;
- гласность (открытость);
- территориальный принцип проведения выборов;
- равноправие однопорядковых субъектов процесса;
- документальность.

Принцип обеспечения избирательных прав граждан, проживающих за пределами территории Российской Федерации, закрепленный Законом об основных гарантиях 2002 г., на наш взгляд, не является ни самостоятельным принципом избирательного права, ни самостоятельным принципом избирательного процесса, а целиком поглощается принципом всеобщего избирательного права. Субъективное избирательное право принадлежит гражданину Российской Федерации не потому, что он проживает на ее территории, а потому, что он является ее гражданином. Естественно, данное утверждение относится только к выборам в федеральные органы государственной власти, потому что право избирать и быть избранными в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления как раз связано с фактом проживания гражданина на соответствующей территории. Поэтому очевидно, что, как закрепляет законодатель в п. 4 ст. 3 Закона об основных гарантиях 2002 г., «гражданин Российской Федерации, проживающий за пределами ее территории, обладает всей полнотой избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти».

Рассмотрим характеристику отдельных принципов избирательного процесса.

Осуществление организации и проведения выборов специально создаваемыми независимыми органами — избирательными комис-

сиями. Для проведения выборов создаются специальные органы — избирательные комиссии. Организация и проведение выборов является их основной функцией, а у комиссий, которые не являются государственными или муниципальными органами, — единственной функцией. Данный принцип сформулирован в п. 7 ст. 3 Закона об основных гарантиях 2002 г.: выборы организуют и проводят избирательные комиссии.

Избирательные комиссии независимы, вмешательство в их деятельность со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается (п. 7 ст. 3 Закона об основных гарантиях 2002 г.). Более подробно статус избирательных комиссий в качестве субъектов — организаторов выборов будет рассмотрен ниже.

Непрерывность и поступательность избирательного процесса. Непрерывность процесса означает, что, начавшись в положенный срок, избирательный процесс проходит через все предусмотренные законом процессуальные стадии и обязательно заканчивается вынесением соответствующей избирательной комиссией акта по итогам выборов (это может быть определение результатов выборов и избранных лиц либо признание выборов несостоявшимися или недействительными). Избирательный процесс не может завершиться иным способом, досрочно, по воле каких-либо участников процесса.

Единственным исключительным обстоятельством, при котором возможно увеличение общего срока избирательного процесса, является предусмотренная п. 30 ст. 38 Закона об основных гарантиях 2002 г. ситуация, когда ко дню голосования в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если будет зарегистрирован только один список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного списка кандидатов. В этом случае проведение голосования в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

Поступательность процесса означает заранее заданную законом последовательность смены стадий избирательного процесса. Невозможна иная последовательность стадий, чем это предусмотрено законом (например, предвыборная агитация недопустима до выдвижения кандидата).

Принцип законности является межотраслевым принципом и распространяется на любые общественные отношения, протекающие с участием права. Согласно ч. 2 ст. 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. По отношению к избирательному процессу этот принцип выражается в обязанности всех участников процесса соблюдать требования установленной законом избирательно-процессуальной формы, действовать в рамках предоставленных законом полномочий, исполнять обязанности, возложенные избирательно-правовыми нормами.

На проведение любых выборов в Российской Федерации распространяется несколько законов, прежде всего Закон об основных гарантиях 2002 г., а также закон субъекта РФ о данном виде выборов. В соответствии с п. 6 ст. 1 Закона об основных гарантиях 2002 г. федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов РФ, иные нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Закону об основных гарантиях 2002 г. Если федеральный закон, конституция (устав), закон субъекта РФ, иной нормативный правовой акт о выборах противоречат Закону об основных гарантиях 2002 г., применяются нормы Закона об основных гарантиях 2002 г. Данная норма является существенной гарантией принципа законности с учетом практически повсеместного несоответствия законов субъектов РФ Закону об основных гарантиях 2002 г.[1]

Избирательное законодательство предусматривает различные формы реагирования на случаи несоблюдения и нарушения своих норм. Основной из этих форм является ответственность участников процесса за нарушения избирательного законодательства, предусмотренная в трех видах: избирательно-

[1] См., напр.: Доклад Центральной избирательной комиссии о выборах в органы государственной власти в субъектах Российской Федерации. М., 2000.

правовая ответственность, административная ответственность и уголовная ответственность.

Принцип неизменности законодательства в ходе начавшейся избирательной кампании или, другими словами, *принцип постоянства регулирования избирательного процесса.* Впервые этот принцип был сформулирован Конституционным Судом РФ в определении от 20 ноября 1995 г. № 77-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и запроса Верховного Суда РФ о проверке конституционности ряда положений Закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Конституционный Суд указал на то, что «в ходе развернувшейся избирательной кампании уже возникли и развиваются конкретные правоотношения, в рамках которых происходит реализация избирательных прав граждан. Изменения в сложившихся правоотношениях в связи с решением Конституционного Суда Российской Федерации могли бы повлечь ущемления в этих правах и в конечном счете нанести ущерб основным конституционным принципам избирательного процесса». На позиции Конституционного Суда основано положение Закона об основных гарантиях 2002 г. (п. 3 ст. 11) о том, что в случае принятия в период избирательной кампании закона или устава муниципального образования, содержащего положения, которыми определяется порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, либо в случае внесения в указанный период в закон или устав муниципального образования изменений и дополнений, касающихся порядка подготовки и проведения соответствующих выборов, указанные нормативные правовые акты, изменения и дополнения применяются к выборам, назначенным после вступления в силу этих изменений и дополнений.

Принцип необратимости процессуальных действий. Данный принцип означает, что совершенные участниками избирательного процесса процессуальные действия носят необратимый характер. Так, должностное лицо, которое в соответствии с законом принимает решение о назначении выборов, не вправе его отменить. Несмотря на это в отдельных субъектах РФ имели место случаи отмены выборов. Так, в Приморском крае в 1994 г. были отменены выборы губернатора, в 1996 г. — выборы мэра города Владивостока, в 1997 г. — выборы депутатов думы

Приморского края[1]. Такая практика противоречит принципу необратимости совершения процессуальных действий. Не являются свидетельством обратимости процессуальных действий аннулирование, отмена регистрации кандидата, так как данные процессуальные действия не прекращают правовых последствий, возникших с момента совершения этих процессуальных действий.

Гласность (открытость). Являясь публично-правовой процедурой, избирательный процесс предполагает открытость. Этот принцип не является абсолютным, так как не ко всем действиям субъектов процесса закон предъявляет требование публичного совершения. Например, подбор кандидатур для выдвижения политической партией, блоком, их расположение в списке кандидатов, договоренности политических партий и иных избирательных объединений по вопросу формирования избирательного блока остаются «в тени» процесса. Доведение такого рода информации до сведения избирателей — дело соответствующих избирательных объединений.

Основное значение принцип открытости приобретает в деятельности избирательных комиссий, которая в соответствии с требованиями Закона об основных гарантиях 2002 г. (ст. 30) должна осуществляться гласно.

В содержание данного принципа включается:

- право членов вышестоящих избирательных комиссий, кандидатов, уполномоченных представителей избирательных объединений и блоков, их доверенных лиц присутствовать на всех заседаниях соответствующих избирательных комиссий, а также присутствовать при осуществлении участковой и территориальной избирательными комиссиями работы со списками избирателей, бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования;
- обязательность доведения до сведения избирателей непосредственно связанных с подготовкой и проведением выборов решений избирательных комиссий;
- институт наблюдателей — лиц, уполномоченных зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, блоками, общественными объединениями осуществлять на-

[1] См.: *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 59.

блюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью избирательной комиссии в период голосования, установления его итогов и определения результатов выборов;

• право представителей средств массовой информации знакомиться с протоколом об итогах голосования, о результатах выборов, изготавливать или получать от соответствующих избирательных комиссий их заверенные копии;

• доведение избирательной комиссией до сведения избирателей сведений о кандидатах, представленных ими при выдвижении, в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией; сведений о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений;

• официальное опубликование (обнародование) комиссией, организующей выборы, общих результатов выборов.

Территориальный принцип. Территориальный принцип избирательного процесса означает, во-первых, что для деления избирателей на части, «от которых» избираются выборные лица, используются избирательные округа, представляющие собой в зависимости от уровня выборов часть населенной территории государства, субъекта РФ либо муниципального образования. Во-вторых, данный принцип означает недопустимость избрания выборных лиц от каких-либо иных единиц, кроме территориальных избирательных округов. Так называемый производственный принцип выборов был характерен для советского избирательного права, например в соответствии с Законом от 1 декабря 1988 г. «О выборах народных депутатов СССР» треть народных депутатов (750) избиралась от общесоюзных общественных организаций.

На современном этапе при проведении выборов в органы государственной власти субъектов РФ имели место случаи нарушения территориального принципа. Так, ст. 11 Закона Республики Дагестан от 20 ноября 1994 г. «О выборах в Народное Собрание Республики Дагестан» устанавливала, что в целях обеспечения представительства народностей в парламенте в городах и районах с многонациональным составом населения по предложению представительных органов местного самоуправления и местных администраций Центральной избирательной комиссией республики осуществляется квотирование мест по избирательным округам пропорционально численности населе-

ния той или иной национальности, проживающей на данной территории. Дагестанский закон не ограничивал, однако, образование национальных округов. Далее в той же статье закреплялось право Центральной избирательной комиссии республики в том же порядке[1] определить до 35 округов, по которым будет обеспечено избрание депутатов на профессиональной основе в Народное Собрание, в том числе и женщин. Таким образом, дагестанское избирательное законодательство предусматривало образование всех имеющихся в региональном законодательстве видов специальных округов: национальных, профессиональных и «женских» на выборах депутатов Народного Собрания. Этот вопрос стал предметом рассмотрения Магарамкентского районного суда, в который обратился кандидат в депутаты Я. Б. Бигляров с жалобой на решение Гильярской окружной избирательной комиссии об отказе ему в регистрации по тому основанию, что округ, по которому он баллотировался, был признан «женским». Суд, расценив решение о признании округа «женским» как несоответствующее принципу равенства всех граждан перед законом независимо от пола, расы, национальности, обязал окружную избирательную комиссию зарегистрировать Я. Б. Биглерова кандидатом.

Равноправие однопорядковых субъектов избирательного процесса. Данный принцип означает равенство полномочий (прав и обязанностей) субъектов процесса, причем равноправие возможно только между одинаковыми по статусу субъектами. Нельзя говорить, например, о равноправии избирателя и избирательного объединения — у них совершенно разный статус, различные полномочия и предназначение в процессе. Равноправие означает равенство между собой избирателей, равенство между собой избирательных объединений (блоков), равенство между собой кандидатов (п. 1 ст. 39 Закона об основных гарантиях 2002 г.).

Так, по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 42 Закона Чувашской Республики от 21 ноября 1993 г. в редакции от 26 августа 1994 г. «О выборах в Государственный Совет Чувашской Республики» Конституционный Суд РФ в постановлении от 10 июля 1995 г. определил, что применение новой редакции Закона, изменившей правила подсчета голосов при по-

[1] То есть путем квотирования.

вторном голосовании в процессе уже начатых выборов, нарушило и равноправие избирателей, и равноправие кандидатов. Не ставя под сомнение легитимность Государственного Совета Чувашской Республики и полномочия его депутатов, избранных до внесения оспоренной поправки, Конституционный Суд РФ потребовал пересмотра решений, основанных на ней, признал действующей для довыборов прежнюю редакцию этой статьи Закона, а для очередных выборов всех депутатов Государственного Совета нового созыва — ее новую (оспаривавшуюся) редакцию. Это юридически исключало допущенное нарушение равенства избирательных прав граждан в Чувашской Республике.

Одним из проявлений данного принципа является равноправие однопорядковых субъектов во взаимоотношениях с избирательными комиссиями, из чего вытекает недопустимость различного отношения комиссий, в частности, к разным кандидатам. Практически это может выражаться, например, в том, что при аналогичном нарушении двумя зарегистрированными кандидатами требований закона, которое может служить основанием отмены их регистрации, соответствующая избирательная комиссия обязана как в первом, так и во втором случае обратиться в суд с заявлением об отмене регистрации этих кандидатов.

Документальность. Принцип документальности избирательного процесса означает фиксирование производства процессуальных действий в избирательных документах. Процессуальное действие не может считаться таковым и не повлечет за собой правовых последствий, если при его совершении не был составлен соответствующий избирательный документ.

Закон об основных гарантиях 2002 г. содержит упоминание более 30 различных избирательных документов.

Каждая стадия избирательного процесса заканчивается составлением процессуального документа. Исключение составляет стадия предвыборной агитации.

Приведенный перечень принципов не является исчерпывающим, в нем отражены основные принципы процесса. Помимо них можно выделять принципы, отражающие содержание отдельных стадий избирательного процесса, например: равенства избирательных округов, свободы в выборе форм и методов ведения предвыборной агитации, равного доступа к средствам

массовой информации, смешанного финансирования выборов, единого порядка установления итогов голосования и определения результатов выборов и др.

Субъекты избирательного процесса

Под субъектом права в научной литературе традиционно понимается лицо, которое в силу правовых норм может быть участником правовых отношений, носителем субъективных прав и обязанностей[1]. Свойство лица быть субъектом права называется правосубъектностью. Правосубъектность состоит из двух основных элементов: правоспособности (способности иметь права и обязанности) и дееспособности (способности самостоятельно осуществлять права и обязанности).

Еще одной научной категорией, имеющей значение при рассмотрении субъектов права, является правовой статус. Правовой статус представляет собой совокупность прав и обязанностей, которыми закон наделяет соответствующего субъекта права. В состав правового статуса различными авторами включаются, помимо прав и обязанностей, другие элементы, такие как правосубъектность[2], гарантии[3] и т. п.

Основной категорией при рассмотрении вопроса о субъектах избирательного процесса является категория процессуального статуса. Выделение и анализ данной категории возможны путем разделения избирательно-правового статуса субъекта на материально-правовой и процессуально-правовой.

Впервые такое разграничение в литературе по избирательному праву было проведено О. К. Застрожной при рассмотрении вопроса правового статуса избирательного объединения. «Правовой статус избирательного объединения, — пишет она, — существует в двух формах: материально-правовой и процессуально-правовой. Материально-правовой статус избирательного объединения означает, что некое общественное объединение обладает совокупностью признаков, которые при определенных

---

[1] См., напр.: *Мицкевич А. В.* Субъекты советского права. М., 1962. С. 12—33; *Алексеев С. С.* Общая теория права. Т. 2. С. 138—143.

[2] См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права. Т. 2. С. 142.

[3] См.: Конституционный статус личности в СССР. М., 1980. С. 21—26.

обстоятельствах позволят ему участвовать в избирательной кампании. Материально-правовой статус — это статус потенциального избирательного объединения. Процессуальный статус — это статус избирательного объединения, ставшего реальным участником избирательного процесса и обладающего совокупностью прав и обязанностей при осуществлении избирательных действий»[1].

Ценность показанного автором разграничения материально-правового и процессуально-правового статуса для нас состоит прежде всего в возможности на основании него определить, кого в конечном счете мы будем считать субъектами избирательного процесса.

Итак, каждый субъект избирательного процесса обладает материально-правовым и процессуально-правовым статусом.

Материально-правовой статус придает субъекту потенциальную возможность быть субъектом избирательного процесса. Соответствующим свойством субъекта права будет избирательно-правовая материальная правосубъектность. Что это означает, можно пояснить на следующем примере.

Гражданин обладает материальной правосубъектностью в избирательном праве с момента достижения им 18 лет при условии, что он не находится в местах лишения свободы по приговору суда и не признан судом недееспособным. Его материальная правосубъектность означает его способность потенциально быть субъектом избирательно-правовых (в том числе процессуальных) отношений, способность потенциально быть избирателем.

Процессуальную правосубъектность гражданин приобретает только с момента назначения конкретных выборов, т. е. с начала конкретного избирательного процесса. С этого момента гражданин, обладающий материальной правосубъектностью и проживающий на соответствующей территории, автоматически приобретает процессуальную правосубъектность. Но это будет не процессуальная правосубъектность гражданина, а процессуальная правосубъектность избирателя.

---

[1] *Застрожная О. К.* Избирательные объединения и блоки: понятие, признаки, функции, права и обязанности // Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. *А. В. Иванченко*. С. 173—174.

В конкретном избирательном процессе каждый потенциальный его субъект занимает после совершения активных действий по приобретению процессуального статуса (гражданин превращается в кандидата) либо не совершая никаких действий (гражданин превращается в избирателя) определенную процессуальную роль. Именно эту процессуальную роль и характеризует понятие процессуального статуса.

Материально-правовым и процессуально-правовым статусом обладают все субъекты избирательного процесса. По общему правилу материально-правовой статус предшествует появлению процессуально-правового и является условием его приобретения. Однако в некоторых случаях можно наблюдать одновременное появление двух этих статусов, например у избирательных комиссий, которые образуются в процессе выборов (окружные и участковые), и у избирательных блоков. Объем материально-правового и процессуально-правового статуса каждого субъекта избирательного процесса будет рассмотрен ниже при характеристике каждого субъекта.

Рассматриваемая концепция различения материально-правового и процессуально-правового статуса уходит корнями в дискуссию о соотношении понятий «субъект права» и «субъект правоотношения». Одни авторы[1] отождествляют эти понятия, другие разграничивают их. Так, В. Я. Бойцов пишет: «Субъектами советского права признаются социальные индивиды и их образования... которые могут выступать участниками правовых отношений. Будучи их участниками, субъекты права выступают в качестве носителей субъективных юридических прав и обязанностей... субъект права может быть участником правоотношения, но может и не быть им»[2]. «Быть субъектом гражданско-процессуального правоотношения, — отмечает В. Н. Щеглов, — означает участвовать в процессе по конкретному гражданскому делу, обладать процессуальными правами и нести обязанности»[3]. Данное совершенно справедливое положение можно отнести и к

[1] См., напр.: *Алексеев С. С.* Общая теория права Т. 2. С. 138—142; *Щеглов В. Н.* Гражданское процессуальное правоотношение. С. 129—130.

[2] *Бойцов В. Я.* Система советского государственного права. Уфа, 1972. С. 22.

[3] *Щеглов В. Н.* Гражданское процессуальное правоотношение. С. 128.

субъектам избирательного процесса. Субъект избирательного процесса, вступая в него, становится субъектом избирательно-процессуального правоотношения (в нашей терминологии участником избирательного процесса, занимая определенную процессуальную роль и приобретая процессуальные права и обязанности — процессуальный статус).

В связи с различением двух видов (форм) правового статуса субъектов избирательного процесса мы делим круг субъектов избирательного процесса на две большие части, основанием такого разделения служит вид правового статуса. Первая группа — субъекты избирательного процесса, обладающие материально-правовым статусом, но еще не обладающие процессуально-правовым, т. е. потенциальные субъекты избирательного процесса. Вторая группа — субъекты избирательного процесса, получившие процессуально-правовой статус, т. е. свои процессуальные роли в конкретном избирательном процессе.

В целях удобства разграничения этих субъектов назовем первую группу субъектами избирательного процесса, а вторую — участниками избирательного процесса. Данное деление носит условный характер, так как содержание категорий «субъект» и «участник» равнозначно и используется нами исключительно для рельефного иллюстрирования разницы тех плоскостей, в которых действуют субъекты и участники избирательного процесса.

Следует отметить, что представители различных процессуальных отраслей юридической науки подходят к содержанию понятия субъекта права и к его видам по-разному. В науке административного процесса субъекты традиционно выделяются в зависимости от различия их материально-правового статуса. Выделяются граждане, государственные органы, организации, должностные лица и др.[1] В науке гражданского процесса к определению субъектов подходят с точки зрения их процессуально-правового статуса: выделяются суд (судьи и другие должностные лица суда), лица, участвующие в деле, и лица, содействующие правосудию[2].

---

[1] См., напр.: *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 198.

[2] См., напр.: Гражданское процессуальное право России. С. 53.

Исходя из изложенной концепции понимания правового статуса субъектов избирательного процесса, мы не можем согласиться с теми авторами, которые ставят разнопорядковые субъекты процесса в один ряд. С. Д. Князев, перечисляя индивидуальных субъектов избирательного права (в данном случае указание на то, что это субъекты права, а не процесса, не является существенным), пишет, что данные субъекты «представлены в действующем законодательстве в виде граждан, иностранных граждан, избирателей, кандидатов»[1]. Критикуя идею выделения в качестве субъекта электоральных отношений сборщиков подписей, он отмечает, что если пойти по данному пути, то это будет означать не что иное, как полное выведение собственно граждан из числа субъектов избирательного права[2].

Разделяя мнение С. Д. Князева об отсутствии оснований выделения сборщика подписей в качестве отдельного субъекта избирательного права, мы не согласны с тем, под каким углом зрения он рассматривает данную проблему. Автор не различает того, что граждане, с одной стороны, и избиратели, кандидаты (и даже сборщики подписей в случае допущения положения о признании их субъектами процесса), с другой стороны, — совершенно разноплоскостные субъекты и ставить их в один ряд — это допускать методологическую ошибку, смешивая разнородные категории.

В соответствии с нашим пониманием содержания категории «субъект избирательного процесса» можно выделить следующие виды субъектов избирательного процесса:

1) граждане;

2) иностранные граждане;

3) общественные объединения;

4) органы государственной власти и иные государственные органы;

5) органы местного самоуправления;

6) избирательные комиссии.

Данный перечень требует пояснений прежде всего по двум моментам: разделению граждан и иностранных граждан и выделению избирательных комиссий в отдельный вид субъектов.

---

[1] *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 204.

[2] Там же. С. 205.

Во-первых, мы не можем объединить граждан и иностранных граждан общим термином «физические лица»[1]. Это связано с тем, что субъективное избирательное право, будучи политическим правом, предоставляется только гражданам и только совершеннолетним гражданам государства. Это отличает его, например, от субъективных прав в сфере гражданского права, которые могут возникать с момента рождения, а также от естественных прав человека, принадлежащих ему от рождения. Во-вторых, объем материальной правосубъектности граждан и иностранцев сильно разнится, иностранцы по российскому законодательству вправе принимать участие только в муниципальных выборах, да и то если это предусмотрено международным договором с соответствующим государством.

По поводу выделения избирательных комиссий в отдельный вид субъектов можно также привести два аргумента. Во-первых, избирательные комиссии не включаются в категорию государственных органов или органов местного самоуправления, потому что различные избирательные комиссии имеют разную правовую природу: одни из них (Центральная, региональные, территориальные, муниципальные) являются такими органами, а другие (окружные, участковые) являются общественными формированиями. Неправильным, на наш взгляд, было бы разбивать избирательные комиссии на два отдельных вида субъектов, так как в процессе они выполняют родственные функции.

Во-вторых, даже избирательные комиссии — государственные и муниципальные органы являются специфическим видом таких органов, основная функция которых — организация проведения выборов. Именно для этого создается система постоянно действующих избирательных комиссий. Избирательные комиссии являются тем видом субъектов, который отличает избирательный процесс от иных юридических процессов. Избирательные комиссии в таком своем качестве являются субъектами только избирательного процесса. Данное положение оче-

[1] Так, например, М. В. Масловская под субъектом избирательного процесса понимает физическое или юридическое лицо, обладающее избирательными правами, обязанностями и способностью участвовать в избирательных правоотношениях (см.: *Масловская М. В.* Избирательный процесс в Российской Федерации. С. 6).

видно в сравнении с деятельностью избирательных комиссий как юридических лиц, например с уплатой налогов. Не так очевидно это разграничение с гражданским процессом. Действительно, избирательные комиссии участвуют в гражданском процессе по поводу осуществления избирательных отношений. Однако гражданскому процессуальному праву все равно, кто участвует в гражданском процессе в качестве истца, ответчика, третьего лица или органа, чьи действия обжалуются в порядке главы 24[1] Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ). Таким образом, избирательные комиссии выступают в гражданском процессе именно в указанном качестве, а не в качестве публичных органов, основной функцией которых является проведение выборов.

Рассмотрим содержание материальной правосубъектности субъектов избирательного процесса.

Граждане. Содержание материальной избирательной правосубъектности граждан имеет несколько уровней. Первым его уровнем является обладание гражданством Российской Федерации и достижение возраста 18 лет. Обладатели этого базового уровня имеют право выступать в избирательном процессе в качестве представителей основных его участников — уполномоченных представителей, доверенных лиц, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса.

Вторым уровнем содержания является обладание гражданином активным избирательным правом, т. е. правом избирать и быть избранными. В содержание субъективного избирательного права российских граждан входит право избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Активное избирательное право предоставляется всем гражданам Российской Федерации, достигшим 18 лет. Следует отметить, что всем гражданам Российской Федерации активное избирательное право предоставляется только на выборах федеральных органов государственной власти. Что касается выборов в региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления, то для обладания активным избирательным правом на этих выборах гражданин должен иметь место жительства на соответствующей территории (субъекта РФ, муниципального образования). Только при наличии данного ус-

ловия возможно такое действие по реализации активного избирательного права, как включение гражданина в списки избирателей. Гражданин теряет активное избирательное право при прекращении гражданства, а также при признании его решением суда недееспособным либо после вынесения в отношении его приговора, предусматривающего в качестве меры наказания лишение свободы.

При наличии у гражданина правосубъектности второго уровня он может выступать в избирательном процессе в качестве избирателя.

Третьим уровнем является обладание пассивным избирательным правом, которое гражданин приобретает при соблюдении большего, чем необходимо для приобретения активного права, количества условий (их также называют цензами пассивного избирательного права). Федеральное законодательство допускает установление следующих цензов:

1) возрастной ценз, т. е. достижение определенного возраста (большего, чем возраст обретения активного избирательного права);

2) ценз оседлости, т. е. проживание на определенной территории в течение определенного срока (в соответствии с п. 5 ст. 4 Закона об основных гарантиях 2002 г. такой ценз может быть установлен только Конституцией РФ; Конституция предусматривает такой ценз для кандидатов в Президенты);

3) ценз повторного избрания, т. е. запрет лицу избираться на определенную должность более установленного количества раз подряд.

Закон об основных гарантиях 2002 г. (п. 7 ст. 4) предусматривает также такую ситуацию, когда гражданин лишен пассивного избирательного права по решению суда «о лишении его права занимать государственные и (или) муниципальные должности в течение определенного срока». В данном случае законодатель явно смотрит в будущее. Пока российским законодательством (уголовным и административным) такая мера ответственности, как лишение права занимать выборные должности, т. е. лишение пассивного избирательного права, не предусмотрена.

При наличии у гражданина правосубъектности третьего уровня он может выступать в избирательном процессе в процессуальной роли кандидата.

Иностранные граждане. Правосубъектность иностранных граждан носит ограниченный характер. Ограничение состоит в том, что они могут быть участниками избирательного процесса только на выборах в органы местного самоуправления (п. 10 ст. 4 Закона об основных гарантиях 2002 г.). Иностранный гражданин может приобрести правосубъектность при наличии двух условий:

1) наличие международного договора Российской Федерации с государством гражданства данного лица[1];

2) постоянное проживание иностранного гражданина на территории соответствующего муниципального образования.

Материальная правосубъектность иностранцев также имеет три уровня. Об этом говорит то, что Закон об основных гарантиях 2002 г. предоставляет иностранцам (при соблюдении указанных условий) право участвовать в соответствующих выборах на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Общественные объединения. Общественное объединение представляет собой, с одной стороны, организационно-правовую форму юридического лица (ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ)), а с другой стороны, субъект конституционного права, обладающий в связи с этим определенным правовым статусом. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. (в ред. от 25 июля 2002 г.) «Об общественных объединениях» (далее — Закон об общественных объединениях) определяет общественное объединение как добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Общественные объединения имеют свои организационно-правовые формы, из которых для нас важны три: политические партии, общественные организации и общественные движения. Только общественные объединения, созданные и зарегистрированные в данных организационно-правовых формах, могут стать участниками избирательного процесса и, следовательно, являются его субъектами.

Основной категорией общественных объединений, являющихся субъектами избирательного процесса, являются политические партии. Закон о партиях определяет политическую пар-

[1] В настоящее время такие договоры отсутствуют.

тию как общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Общественное объединение приобретает материально-правовой статус с момента регистрации в качестве политической партии, общественной организации, общественного движения. К общественным объединениям, зарегистрированным в двух последних из указанных организационно-правовых форм, Закон об основных гарантиях 2002 г. предъявляет также дополнительные требования. Только соблюдение этих требований позволяет данным общественным объединениям быть субъектами избирательного процесса. Эти дополнительные требования состоят в том, что общественное объединение не может быть:

а) объединением, зарегистрированным в качестве профессионального союза, религиозной, благотворительной организации, национально-культурной автономии;

б) объединением, уставом которого предусматривается членство в нем или принадлежность к нему граждан только по профессиональному, национальному, этническому, расовому и (или) конфессиональному признаку (признакам);

в) объединением, неполитический характер которого специально оговорен в федеральном законе;

г) международным общественным объединением.

Общественные объединения в избирательном процессе могут выступать в качестве избирательных объединений. Особенности их процессуального статуса, связанные с разницей в материально-правовом статусе, будут рассмотрены ниже.

Органы государственной власти. Государственные органы, по определению О. Е. Кутафина, это граждане или коллективы граждан, которые наделены государственно-властными полномочиями, уполномочены государством на осуществление его задач и функций и действуют в установленном государством порядке[1]. Все государственные органы получают свою матери-

[1] См.: *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. М., 1998. С. 305.

альную правосубъектность с момента их формирования (учреждения, избрания, назначения).

Материальной правосубъектностью в избирательном процессе обладают не все государственные органы, а только органы государственной власти, к которым относятся палаты Федерального Собрания, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, Президент РФ, высшие должностные лица (главы высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ, суды. Органы государственной власти могут выступать в избирательном процессе как субъекты права назначения выборов и субъекты права формирования избирательных комиссий.

Органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления как субъекты избирательного процесса представлены представительными органами местного самоуправления и главами муниципальных образований. Так же как и органы государственной власти, они могут быть участниками избирательного процесса в качестве субъектов права назначения выборов. Главы муниципальных образований также могут выступать в роли субъектов права образования избирательных участков.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления обладают особым видом правосубъектности, которая традиционно называется компетенцией. Компетенция означает совокупность предметов ведения и полномочий, которыми государственные и муниципальные органы наделены в отношении этих предметов ведения[1]. Одним из основных признаков правосубъектности данных органов является ограниченный срок полномочий данных органов.

Материальной правосубъектностью в избирательном процессе органы государственной власти и органы местного самоуправления обладают в силу закона, который возлагает на них определенные полномочия в избирательном процессе.

Избирательные комиссии. Избирательная комиссия определяется Законом об основных гарантиях 2002 г. (п. 21 ст. 2) как коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов.

---

[1] См.: *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. С. 304.

Все избирательные комиссии по своему материально-правовому статусу делятся на избирательные комиссии, которые являются государственными или муниципальными органами, и избирательные комиссии, которые ими не являются и создаются в избирательном процессе. К первой группе относятся ЦИК РФ, избирательные комиссии субъектов РФ, муниципальные избирательные комиссии и территориальные избирательные комиссии (если это предусмотрено законом субъекта РФ). Ко второй группе относятся окружные и участковые избирательные комиссии.

Существенное изменение претерпел в Законе об основных гарантиях 2002 г. статус территориальных избирательных комиссий. Если по ранее действующему Закону об основных гарантиях 1997 г. территориальные избирательные комиссии создавались в избирательном процессе либо их полномочия возлагались на муниципальные избирательные комиссии, то теперь Закон устанавливает, что территориальные комиссии действуют на постоянной основе (п. 2 ст. 26). Законом субъекта РФ территориальным комиссиям может быть придан статус юридического лица. Их место в системе государственных органов субъекта РФ также определяется законом субъекта РФ.

На наш взгляд, решение законодателя о придании территориальным комиссиям статуса государственных органов может привести к значительному увеличению общего числа государственных органов субъектов РФ и количества государственных служащих. Так, на выборах депутатов Государственной Думы 1999 г. было создано 2499 территориальных избирательных комиссий, а их членами назначены 24 700 человек[1]. Закон об основных гарантиях 2002 г. устанавливает, что председатель территориальной избирательной комиссии должен работать на постоянной основе (т. е. избирательная комиссия является его основным местом работы) в обязательном порядке, возможность работы на постоянной основе иных членов территориальной комиссии определяется законами субъектов РФ. Таким образом, количество государственных служащих увеличивается

[1] См.: Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 1999: Электоральная статистика. М., 2000. С. 44—45.

в соответствии с новым федеральным законом минимум на 2,5 тыс. человек.

В том случае, если территориальная комиссия как постоянно действующий государственный орган на соответствующей территории не создана, тогда после назначения выборов она должна быть сформирована в сроки, установленные законом о соответствующих выборах. Так, в соответствии с п. 1 ст. 21 Закона о выборах 2002 г. в случае отсутствия постоянно действующей территориальной комиссии она формируется не позднее чем через 35 дней со дня опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы.

Различие в статусе двух указанных групп избирательных комиссий заключается не только в том, что одни из них являются государственными органами, а другие нет, а также в том, что формирование избирательных комиссий второй группы является процессуальной процедурой, которая входит в состав организационной стадии избирательного процесса.

Итак, потенциальными участниками избирательно-процессуальных отношений являются перечисленные выше субъекты. Гораздо сложнее провести классификацию участников избирательного процесса, т. е. тех субъектов, которые выступают в своих процессуальных ролях.

Можно выделить следующие виды участников избирательного процесса:

1) избиратели;

2) кандидаты и зарегистрированные кандидаты;

3) избирательные объединения и избирательные блоки;

4) представители кандидатов, избирательных объединений и блоков (уполномоченные представители, доверенные лица, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, наблюдатели);

5) избирательные комиссии;

6) субъекты права назначения выборов;

7) субъекты права образования избирательных участков.

В литературе по избирательному праву содержится несколько вариантов перечисления субъектов избирательного права и процесса и их классификации[1]. В связи с тем, что мы будем рас-

[1] Рассматривая позиции ученых, мы будем одновременно приводить мнения по перечню субъектов и их классификации.

сматривать позиции различных авторов по выделению субъектов как избирательного права, так и избирательного процесса, следует определиться в вопросе использования категорий «субъект избирательного процесса», «участник избирательного процесса», «субъект избирательного права».

Под субъектом избирательного права мы понимаем лицо, обладающее способностью вступать в избирательно-правовые отношения. Все материальные избирательно-правовые отношения являются так называемыми общими конституционными правоотношениями, субъективными правами в которых выступают право гражданина избирать и быть избранным, а также право народа на непосредственное осуществление своей власти.

В отдельную группу входят общие материальные правоотношения, связанные с действием материальных принципов избирательного права. Все остальные правоотношения в избирательном праве являются процессуальными и возникают в рамках проведения конкретных избирательных процессов.

Таким образом, единственным субъектом, который не является субъектом избирательного процесса, но является субъектом избирательного права, является народ, который в избирательном праве является субъектом единственного длящегося правоотношения.

Как известно, дискуссия о том, является ли народ вообще субъектом права, велась в советской правовой науке довольно долго, причем участвовавшие в ней ученые в результате остались при своих мнениях. Полный обзор мнений по данному вопросу проиллюстрирован в фундаментальной работе О. Е. Кутафина[1].

Ни один из авторов работ по избирательному праву не выделяет народ в качестве субъекта избирательного права, следовательно, мы с полным правом можем рассматривать содержащиеся в литературе перечни субъектов избирательного права при рассмотрении вопроса о перечне субъектов избирательного процесса.

Авторы учебника «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации» в качестве субъектов избирательного процесса выделяют избирателей, избирательные

[1] См.: *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права. М., 2001. С. 320—329.

объединения и блоки, кандидатов, их представителей, избирательные комиссии, наблюдателей[1].

С. Д. Князев и Е. Н. Хрусталев определяют круг субъектов избирательного права и избирательного процесса следующим образом: 1) избиратели; 2) иностранные граждане; 3) избирательные комиссии; 4) члены избирательных комиссий с правом решающего и совещательного голоса; 5) органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица; 6) государственные и муниципальные служащие; 7) избирательные объединения (блоки); 8) правоохранительные органы; 9) администрация предприятий, учреждений, организаций; 10) кандидаты и зарегистрированные кандидаты; 11) депутаты; 12) доверенные лица; 13) наблюдатели; 14) средства массовой информации[2].

С. Д. Князев в поздней своей работе делит субъекты избирательного права на индивидуальные и коллективные. К индивидуальным он относит: 1) граждан, 2) иностранных граждан, 3) избирателей, 4) кандидатов, 5) представителей кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков[3], 6) доверенных лиц кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, 7) наблюдателей, 8) иностранных (международных) наблюдателей, 9) членов избирательных комиссий, 10) членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса; 11) лиц, занимающих государственные и муниципальные должности, 12) государственных и муниципальных служащих[4]. В состав коллективных субъектов, по его мнению, входят: 1) избирательные объединения, 2) избирательные блоки, 3) общественные объединения, 4) избирательные комиссии, 5) государственные органы, 6) органы местного самоуправления, 7) средства массовой информации[5].

---

[1] См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. *А. В. Иванченко*. С. 151—250.

[2] См.: *Князев С. Д., Хрусталев Е. Н.* Субъекты российского избирательного права // Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков. Владивосток, 1998. С. 86.

[3] Имеются в виду уполномоченные представители перечисленных субъектов.

[4] См.: *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 204.

[5] Там же. С. 233.

С. Д. Князев классифицирует субъектов и по другим основаниям. По «целевым установкам их участия в правоотношениях» автор делит субъектов на политические и административные. Первые преследуют достижение определенного политического результата по итогам выборов (граждане, избиратели, кандидаты, избирательные объединения и блоки, общественные объединения, уполномоченные представители, доверенные лица, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса)[1]. Вторые выступают преимущественно в качестве обязанных субъектов избирательных отношений, не могут уклоняться от участия в них и не вправе использовать предоставленные им полномочия в целях борьбы за обладание выборной должностью (избирательные комиссии и их члены, органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные должностные лица и служащие)[2].

По степени участия в выборах С. Д. Князев различает обязательные (избиратели, кандидаты, зарегистрированные кандидаты, избирательные комиссии, государственные и муниципальные органы, их должностные лица, средства массовой информации) и факультативные (избирательные объединения и блоки, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, уполномоченные представители, доверенные лица, наблюдатели) субъекты. Отсутствие обязательных субъектов, отмечает он, способно парализовать избирательный процесс, стать причиной для признания результатов выборов недействительными. Участие факультативных субъектов в выборах не является обязательным[3].

Следующим основанием классификации субъектов у данного автора выступает «природа их сопряжения с процессом организации и проведения выборов». По этому основанию выделяются специфические и иные субъекты. Специфические субъекты (избиратели, кандидаты, избирательные объединения и блоки, их представители, избирательные комиссии), отмечает автор, олицетворяют собой группу собственных по принадлежности к избирательному праву участников избирательных отно-

[1] См.: *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 249.

[2] Там же. С. 251.

[3] Там же. С. 252—253.

шений, характерных только для избирательного права и не могущих выступать в качестве иных отраслей права. Иные субъекты (граждане, государственные и муниципальные органы, их должностные лица и служащие, средства массовой информации), далее отмечает С. Д. Князев, «не несут на себе печати обязательности регулирования их поведения нормами законодательства о выборах»[1].

Последняя классификация строится по стадиям избирательного процесса. По этому основанию автор выделяет субъектов, наделенных правом назначения выборов, субъектов, формирующих избирательные комиссии, составляющих списки избирателей, и т. д.[2]

М. В. Масловская к субъектам избирательного процесса относит: 1) органы государственной власти и их должностных лиц; 2) органы и должностных лиц местного самоуправления; 3) общественные формирования: политические партии, общественные объединения, избирательные объединения и избирательные блоки; 4) физических лиц: избирателей, зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц и представителей. Она разделяет все субъекты избирательного процесса на три категории: 1) лица, непосредственно заинтересованные в результате выборов (кандидаты); 2) вспомогательные субъекты (доверенные лица, лица, участвующие в агитации «за» и «против» определенных кандидатов); 3) субъекты, выступающие в качестве организаторов выборов (особое место среди данной группы субъектов занимают избирательные комиссии)[3].

Классификация субъектов избирательного процесса на индивидуальные и коллективные не является бесспорной. В основе этой классификации лежит количественный признак. При оценке значения этой классификации, отмечал В. Я. Бойцов, не следует забывать, что она основана на учете неюридических признаков субъектов[4]. В категорию коллективных субъектов, например, попадает государственный орган, а в категорию ин-

---

[1] *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 253—254.

[2] Там же. С. 254.

[3] См.: *Масловская М. В.* Избирательный процесс в Российской Федерации. С. 13.

[4] См.: *Бойцов В. Я.* Система советского государственного права. С. 74.

дивидуальных — должностное лицо этого органа. Однако в избирательном процессе государственные органы и должностные лица выступают в качестве носителей своей компетенции (материально-правового статуса) и своего процессуального правового статуса, который не зависит от количественного показателя. Как справедливо указывается в литературе, должностные лица не выступают в отрыве от соответствующего государственного органа[1], иногда они могут представлять собой весь государственный орган (единоличный орган, например Президент РФ).

Целесообразно выделять три категории субъектов избирательного процесса:

1) индивидуальные субъекты — граждане и иностранные граждане;

2) организации;

3) органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Все три показанные категории субъектов избирательного процесса обладают своими признаками в рамках данной классификации.

Граждане и иностранные граждане являются в отличие от всех остальных индивидуальными субъектами избирательного процесса, представляют собой физических лиц, обладающих политической (в том числе избирательно-правовой) правосубъектностью.

Организации являются корпоративными субъектами, представляющими собой определенный коллектив граждан, однако материально-правовой и процессуально-правовой статус предоставляется им законом как персонифицированным субъектам. Корпоративные субъекты обладают собственной правосубъектностью, а не правосубъектностью как суммой правосубъектности входящих в них индивидуальных субъектов.

Как было показано выше, государственные и муниципальные органы обладают компетенцией. В данном случае не имеет значения, представляет государственный или муниципальный орган собой одно лицо (например, выборное должностное лицо) или коллегиальный орган, т. е. является ли он, по трактовке С. Д. Князева, коллективным или индивидуальным субъек-

[1] См.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права: Социалистическое право. М., 1973. С. 517.

том. В избирательном праве такие субъекты предстают только как носители предоставленной им законом компетенции.

Основанием предлагаемой нами классификации, таким образом, является не количественный признак, а своеобразие правового статуса данных категорий субъектов.

Что касается классификации субъектов на политические и административные (С. Д. Князев), а также классификации субъектов на субъектов, непосредственно заинтересованных в результатах выборов, вспомогательных субъектов и субъектов — организаторов выборов (М. В. Масловская), то данные классификации представляются более обоснованными, чем предыдущая. Очевидно, что две указанные классификации строятся на сходном основании — наличии или отсутствии у субъекта заинтересованности в определенном результате выборов. Однако классифицировать по этому признак можно только участников избирательного процесса.

По данному основанию участников избирательного процесса мы разделяем на две группы: 1) участники избирательного процесса, заинтересованные в определенном результате выборов, т. е. в получении распределяемых на выборах мандатов определенными кандидатами или списками кандидатов; 2) участники процесса — организаторы выборов.

К первой группе относятся: избиратели, кандидаты, избирательные объединения и блоки, их представители. Процессуальное положение данной группы участников отличается следующими основными признаками:

1) диспозитивность (добровольность) участия в избирательном процессе и совершения процессуальных действий. Этот признак основывается на принципе добровольного участия граждан в выборах, а также на свободе выдвижения и самовыдвижения кандидатов. Условием приобретения участниками данной группы (за исключением избирателей) своего процессуального статуса являются активные действия — заявление кандидатом о согласии баллотироваться, проведение съезда по выдвижению списка кандидатов, заявление о согласии являться уполномоченным представителем, доверенным лицом. Именно поэтому, как правильно отмечается в литературе[1], большинство норм, об-

[1] См.: *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 250.

ращенных к данной группе участников, носит управомочивающий характер.

Диспозитивность совершения процессуальных действий означает отсутствие требования принудительного их осуществления. Из этого не следует, однако, что несовершение предусмотренного законом процессуального действия не влечет правовых последствий. Так, нельзя назвать обязанностью выдвинутого кандидата представление документов для своей регистрации. Но в случае непредставления необходимых документов в установленный срок лицо лишается своего процессуального статуса;

2) в составе процессуального статуса участников данной группы различаются субъективные процессуальные права и субъективные процессуальные обязанности, которые можно четко разграничить. Это отличает участников данной группы от участников — организаторов выборов, в правовом статусе (компетенции) которых субъективное право и субъективная обязанность выступают в своем единстве как «правообязанность», полномочие[1].

Ко второй группе относятся: избирательные комиссии, участники, обладающие правом назначения выборов и правом формирования избирательных комиссий. Их процессуальный статус характеризуется следующими основными отличиями:

1) процессуальные права данных субъектов являются одновременно их процессуальными обязанностями. Большинство участников данной группы являются государственными или муниципальными органами и обладают, как было показано выше, компетенцией, состоящей из «правообязанностей». Компетенцией также наделяются и участники, не являющиеся государственными или муниципальными органами, — избирательные комиссии (окружные и участковые избирательные комиссии);

2) одним из основных свойств процессуального статуса участников данной группы является возможность своими властными действиями порождать, изменять и прекращать права и обязанности для других участников процесса. Так, акт формирования избирательной комиссии порождает всю правоспособность

[1] См.: *Мицкевич А. В.* Субъекты советского права. С. 127; *Алексеев С. С.* Общая теория права. С. 152.

такой комиссии, акт отказа в регистрации кандидата прекращает процессуальный статус кандидата.

В состав субъектов и участников избирательного процесса не включаются члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, должностные лица государственных и муниципальных органов, средства массовой информации, по мнению других авторов входящие в круг субъектов избирательного процесса. Мы не относим указанных лиц к субъектам и участникам избирательного процесса по следующим причинам.

Во-первых, они не являются сторонами избирательно-процессуальных отношений и не совершают процессуальных действий в избирательном процессе. Во-вторых, они не совершают процессуальных действий потому, что не обладают правосубъектностью в избирательном процессе.

Члены избирательных комиссий с правом решающего голоса не имеют, на наш взгляд, собственных правомочий в избирательном процессе. Их правовой статус обусловлен правовым статусом избирательной комиссии, членами которой они являются. Все действия, которые они единолично совершают в избирательном процессе, они совершают от имени избирательной комиссии.

Аргументом в подтверждение их статуса как субъектов избирательного процесса является, по мнению С. Д. Князева, то, что они наделены возможностью обжаловать действия (бездействие) избирательной комиссию в вышестоящую комиссию или суд[1]. На наш взгляд, данное правомочие не отражает их самостоятельность как участников избирательного процесса, а вытекает из того факта, что они являются членами соответствующей избирательной комиссии. В пользу такого вывода говорит то, что им предоставлено право обжаловать действия (бездействия) не всех избирательных комиссий, участвующих в выборах, как, например, избирателям (член комиссии с правом решающего голоса может не быть избирателем), а только «своей» избирательной комиссии.

Включение в состав субъектов избирательного процесса государственных и муниципальных должностных лиц и служащих не имеет под собой правовых оснований. Не выдерживает кри-

---

[1] См.: *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 227.

тики ссылка, например, на то, что «в случае регистрации в качестве кандидатов государственные и муниципальные служащие могут вступать в правовые отношения с избирательными комиссиями, их зарегистрировавшими»[1]. В данном случае указанные лица выступают в качестве граждан, обладающих материальной правосубъектностью третьего уровня, т. е. обладающих пассивным избирательным правом. То, что они являются должностными лицами или служащими, только накладывает на них дополнительные ограничения, связанные с невозможностью использовать преимущества своего должностного (служебного) положения.

В иных случаях государственные и муниципальные должностные лица выступают в таком своем качестве как государственные и муниципальные органы. В таком качестве они могут быть субъектами права назначения выборов и права образования избирательных участков.

Средства массовой информации также, по нашему мнению, не являются субъектами избирательного процесса[2]. Иной точки зрения придерживаются С. Д. Князев и Е. Н. Хрусталев, которые отмечают, что средства массовой информации играют в процессе двоякую роль: с одной стороны, они призваны обеспечить общественный контроль на всех стадиях организации проведения выборов, а с другой стороны, выступают гарантами гласности выборов[3]. Однако их, несомненно, большая роль в избирательном процессе еще не говорит о том, что они являются его субъектами. Субъектом процесса является только лицо, которое совершает в нем какие-либо процессуальные действия. Именно это является основанием отнесения тех или иных лиц к участникам и субъектам избирательного процесса. Но ни одного процессуального действия, т. е. действия, которое влекло бы наступление правовых последствий, предусмотренных избирательно-процессуальными нормами, мы не находим.

---

[1] *Князев С. Д., Хрусталев Е. Н.* Субъекты российского избирательного права // Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков. С. 88.

[2] Ранее мы придерживались иной точки зрения (см.: *Катков Д. Б., Корчиго Е. В.* Избирательное право. М., 2001. С. 33, 103—104).

[3] См.: *Князев С. Д., Хрусталев Е. Н.* Субъекты российского избирательного права // Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков. С. 90.

Исходя из вышеизложенного, сформулируем определения субъекта и участника избирательного процесса.

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

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

В рамках концепции кодифицированного регулирования избирательного процесса мы можем перечислить набор требований к законодательному закреплению процессуального статуса участников избирательного процесса:

1) четкое закрепление процессуального статуса каждого участника избирательного процесса в отдельных статьях кодифицированного акта в рамках одной главы, посвященной участникам избирательного процесса;

2) четкое закрепление сроков осуществления прав и обязанностей участников избирательного процесса.

Глава 3

СТАДИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Понятие и признаки

В юридической литературе отсутствует единое мнение в определении понятия стадии процесса. Следует отметить, что проблема процессуальной стадии получила свою наибольшую разработку в работах, посвященных гражданскому, уголовному и административному процессу.

Одни авторы (С. Н. Абрамов, Ю. К. Осипов) определяют стадию как совокупность процессуальных действий, связанных общей ближайшей целью[1]. Другие авторы (М. С. Шакарян) характеризуют стадию процесса как его определенную часть, объединенную совокупностью процессуальных действий, направленных на достижение самостоятельной (окончательной) цели[2].

Д. Н. Бахрах под стадией процесса понимает сравнительно самостоятельную часть процесса, которая наряду с его общими задачами имеет свойственные только ей задачи, особый круг участников и оформляется специальным процессуальным документом, который как бы подводит итог деятельности[3].

По мнению М. В. Масловской, стадия процесса — это временная форма, наполненная функциональным содержанием, т. е. теми требованиями, которые предъявляются к субъектам и участникам избирательного процесса и их действиям, направленным на достижение ими определенного материально-правового результата, предусмотренного нормой избирательного законодательства[4].

---

[1] См.: *Абрамов С. Н.* Советский гражданский процесс. М., 1952. С. 17; *Осипов Ю. К.* Подведомственность юридических дел. Свердловск, 1973. С. 77.

[2] См.: Гражданское процессуальное право России. С. 22.

[3] См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право. М., 1993. С. 250

[4] См.: *Масловская М. В.* Избирательный процесс в Российской Федерации. С. 10

И. В. Панова под стадией процесса понимает динамическую относительно замкнутую совокупность закрепленных действующим законодательством способов, методов, форм, выражающих или предопределяющих строгое и неуклонное осуществление процедурно-процессуальных требований, отражающих пространственно-временные аспекты процессуальной деятельности и обеспечивающих логико-функциональную последовательность совершения конкретных действий, направленных на достижение конечного, материально обусловленного правового процессуального результата[1].

Приведенные выше определения с той или иной степенью полноты содержат в себе отдельные характеристики процессуальной стадии, на основе которых можно выявить ее признаки.

Признаками процессуальной стадии являются:

1) завершенность, которая характеризуется наличием собственной самостоятельной цели и получением определенного правовой нормой результата;

2) особый круг субъектов и специфика их процессуального статуса;

3) особый круг юридических фактов;

4) особый круг избирательных действий и процедур, совершаемых в определенной последовательности в рамках данной стадии.

Исходя из вышеперечисленных признаков можно сформулировать понятие стадии процесса. *Стадия юридического процесса — обособленная во времени совокупность объединенных собственной самостоятельной целью (в рамках юридического процесса) и направленных на достижение предусмотренного правовой нормой результата процессуальных действий и процедур, характеризующаяся особым кругом субъектов и оснований их (действий) совершения.*

Перечисленные выше признаки стадии юридического процесса можно отнести и к стадиям избирательного процесса. Вместе с тем избирательному процессу присущи свои отличительные признаки.

Признак завершенности процессуальной стадии в избирательном процессе имеет определенную специфику по сравнению, например, с гражданским процессом. Каждая стадия в

[1] См.: *Панова И. В.* Юридический процесс. С. 44.

гражданском процессе направлена на достижение самостоятельной (окончательной) цели и получение заданного этой целью результата, предусмотренного правовой нормой. Стадия производства в суде первой инстанции имеет своей целью разрешение спора по существу; стадия производства в суде второй инстанции имеет целью рассмотрение жалобы (протеста) на решение или определение, не вступившее в законную силу, и т. д. При этом гражданский процесс может быть завершен на любой стадии. Особенностью избирательного процесса является то, что все стадии избирательного процесса подчинены одной общей цели — реализации субъективного избирательного права граждан и права народа на непосредственное осуществление своей власти, что выражается в формировании органов государственной власти и органов местного самоуправления, а каждая стадия избирательного процесса подчинена своей самостоятельной цели, являющейся частью общей цели.

Организационная стадия имеет своей самостоятельной целью создание организационной базы, без которой невозможно проведение выборов. Стадия выдвижения и регистрации кандидатов имеет своей самостоятельной целью определение круга участников избирательного процесса, реализующих свое пассивное избирательное право. Эта стадия также подчинена общей цели избирательного процесса.

Существенной особенностью избирательного процесса является допустимость при определенных условиях совпадения стадий во времени. Например, стадия выдвижения и регистрации кандидатов совпадает с организационной стадией и стадией предвыборной агитации, при этом для каждого кандидата стадия предвыборной агитации начинается в разное время и определяется моментом уведомления избирательной комиссии об инициативе выдвижения.

В отличие от избирательного процесса в уголовном процессе окончание предыдущей стадии служит основанием для наступления следующей стадии.

К числу отличительных признаков избирательного процесса можно отнести особенности сроков осуществления избирательных действий и процедур. В избирательном процессе имеются ограниченные возможности изменения сроков. Сроки осущест-

вления избирательных действий и процедур в рамках каждой стадии избирательного процесса не подлежат восстановлению, приостановлению (как, например, в гражданском процессе). Однако в отдельных случаях, прямо предусмотренных законом, сроки могут быть продлены.

В случае, если ко дню голосования в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа мандатов или равным ему либо если будет зарегистрирован только один список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного списка кандидатов, проведение голосования в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов (списков кандидатов) и осуществления последующих избирательных действий (п. 30 ст. 38 Закона об основных гарантиях 2002 г.). Данный Закон (п. 5 ст. 71) предусматривает также возможность по решению соответствующей избирательной комиссии сокращения сроков осуществления избирательных действий на одну треть при проведении повторных выборов.

Стадия избирательного процесса, таким образом, — *это обособленная во времени совокупность избирательных действий и процедур, объединенных собственной самостоятельной целью и направленных на достижение предусмотренного процессуальной нормой избирательного права результата, обеспечивающего достижение общей цели избирательного процесса, и характеризующаяся особым кругом субъектов и оснований их (действий и процедур) совершения.*

В литературе содержится множество точек зрения, которые можно свести к двум основным: разделение избирательного процесса на относительно крупные стадии и дробление избирательного процесса на мелкие стадии.

По мнению М. Ф. Чудакова, избирательный процесс составляют 12 стадий: 1) назначение выборов; 2) установление избирательных округов; 3) создание избирательных участков в этих избирательных округах; 4) создание избирательных органов; 5) регистрация избирателей и составление их списков; 6) выдвижение кандидатов в депутаты; 7) регистрация кандидатов; 8) предвыборная борьба или избирательная кампания; 9) голо-

сование; 10) подсчет голосов; 11) установление итогов выборов; 12) опубликование выборов[1].

В. В. Маклаков также является сторонником дробления избирательного процесса на мелкие стадии. Он выделяет 11 стадий: 1) назначение выборов; 2) установление избирательных округов; 3) установление избирательных участков; 4) создание избирательных органов; 5) регистрация избирателей; 6) выдвижение кандидатов; 7) агитационная кампания; 8) голосование; 9) подсчет голосов и установление итогов выборов; 10) возможный второй тур голосования и (или) новые выборы; 11) окончательное определение и опубликование итогов выборов[2].

Е. Н. Хрусталев разделяет избирательный процесс на следующие стадии: 1) подготовительная стадия; 2) формирование избирательных комиссий; 3) выдвижение кандидатов; 4) регистрация кандидатов; 5) предвыборная агитация; 6) формирование избирательных фондов; 7) голосование; 8) определение итогов голосования и выборов; 9) легитимация выборов[3].

Выделение в избирательном процессе большого количества стадий представляется неоправданным, потому что, как было показано выше, одним из основных признаков, позволяющим говорить о выделении совокупности избирательных действий и процедур в самостоятельную стадию, является наличие собственной самостоятельной цели. Например, процедура выдвижения кандидата не имеет самостоятельной цели, а подчинена наряду с процедурой регистрации одной общей цели — определению участников избирательного процесса, реализующих пассивное избирательное право.

Нельзя согласиться с мнением Е. Н. Хрусталева, выделяющего в качестве стадии формирование избирательных фондов. Создание избирательного фонда, с одной стороны, является необходимым условием регистрации кандидата (списка кандидатов), а с другой стороны, имеет своей целью создание финансовой базы для ведения предвыборной агитации.

---

[1] См.: *Чудаков М. Ф.* Избирательный процесс: понятие и основные стадии. Минск, 2001. С. 4.

[2] См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1999. С. 382.

[3] См.: *Хрусталев Е. Н.* Избирательный процесс в России: понятие и стадии // Правоведение. 1998. № 2. С. 33—34.

Другие авторы (Ю. А. Веденеев, С. Д. Князев, В. И. Лысенко) выделяют в избирательном процессе относительно крупные стадии.

Ю. А. Веденеев и В. И. Лысенко выделяют в избирательном процессе следующие стадии: 1) назначение выборов; 2) образование избирательных округов, избирательных участков, составление списков избирателей; 3) выдвижение кандидатов (списков кандидатов); 4) предвыборная агитация; 5) голосование и определение результатов выборов и их опубликование. Данные стадии они называют основными. В качестве факультативных указанными авторами выделяются повторное голосование, повторные выборы, выборы депутатов вместо выбывших, новые выборы[1].

С. Д. Князев к основным стадиям избирательного процесса относит: 1) назначение выборов; 2) формирование организационно-технологической основы выборов; 3) выдвижение и регистрацию кандидатов (списков кандидатов); 4) агитацию при проведении выборов; 5) голосование, определение итогов голосования, результатов выборов и их легитимацию. К факультативным стадиям он относит стадию приостановления (переноса) выборов, стадию дополнительного выдвижения кандидатов и стадию повторного голосования[2].

В литературе встречаются мнения и о меньшем количестве стадий избирательного процесса. Так, В. Г. Крупин выделяет: 1) организационно-подготовительную стадию; 2) стадию реализации пассивного избирательного права; 3) стадию реализации активного избирательного права[3].

Следует согласиться с точкой зрения авторов, выделяющих пять обязательных стадий избирательного процесса: 1) назначение выборов; 2) образование избирательных округов, избирательных участков, составление списков избирателей, образование избирательных комиссий (в целом — организационная стадия); 3) выдвижение и регистрация кандидатов (списков

[1] См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 261.

[2] См.: *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 315—316.

[3] См.: *Крупин В. Г.* К вопросу о стадиях избирательного процесса // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. Вып. 1. С. 75.

кандидатов); 4) предвыборная агитация; 5) голосование и определение результатов выборов и их опубликование. Указанные пять стадий обладают всеми признаками процессуальной стадии и являются обязательными при проведении любых выборов.

В то же время нельзя согласиться с выделяемыми указанными авторами факультативными стадиями процесса. Как справедливо отмечает С. Д. Князев, «юридической формой обеспечения» повторных выборов, выборов депутатов вместо выбывших и новых выборов «выступают не факультативные стадии избирательного процесса, а избирательный процесс в целом, так как все эти виды выборов требуют процессуального обеспечения в полном объеме образующих его стадий»[1].

Определенную путаницу в вопрос отграничения отдельной стадии избирательного процесса и самостоятельного избирательного процесса вносит Закон об основных гарантиях 2002 г., где в одной статье (ст. 71) содержатся нормы, регулирующие повторное голосование, повторные и дополнительные выборы.

В то же время выделяемые С. Д. Князевым факультативные стадии избирательного процесса (за исключением повторного голосования), на наш взгляд, таковыми не являются. Во-первых, он выделяет стадию приостановления (переноса) выборов. Но избирательное законодательство не предусматривает возможности переноса выборов ни в одном из своих положений, это противоречит принципу обязательности проведения выборов. Кроме того, сам С. Д. Князев неоднократно отмечал, что «практика переноса выборов с точки зрения обязательности их проведения вряд ли основана на законе и не может быть признана легитимной»[2].

Что касается стадии дополнительного выдвижения кандидатов, то, на наш взгляд, она таковой не является. Действительно, в соответствии с Законом об основных гарантиях 2002 г. (п. 30 ст. 38) проведение голосования в избирательном округе может быть отложено для дополнительного выдвижения канди-

---

[1] *Князев С. Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 316.

[2] Там же. С. 60; см. также: *Князев С. Д.* Принципы российского избирательного права // Правоведение. 1998. № 2. С. 23.

датов (списков кандидатов) и осуществления последующих избирательных действий в случае, если ко дню голосования в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше или равным количеству распределяемых в этом округе депутатских мандатов. Данное предложение является выражением принципа альтернативности выборов. Поддержав точку зрения С. Д. Князева о наличии стадии дополнительного выдвижения кандидата, следует признать и наличие стадии «дополнительной предвыборной агитации».

Возражения такой точке зрения сводятся к следующему. В указанном случае не начинается факультативная стадия выборов, а происходит возврат к стадии выдвижения кандидатов, а затем и к стадии предвыборной агитации. Отсутствие необходимого количества кандидатов означает, что стадия выдвижения и регистрации кандидатов не пришла к своему логическому завершению, т. е. не определен достаточный круг зарегистрированных кандидатов (списков кандидатов), борющихся за право быть избранными в соответствующий орган или на соответствующую должность. Избирательный процесс может считаться состоявшимся, а его результаты — легитимными только в случае нормального завершения каждой из его обязательных стадий.

Ситуация, описанная в п. 30 ст. 38 Закона об основных гарантиях 2002 г., может произойти и раньше — в момент окончания срока, предоставляемого Законом для выдвижения и регистрации кандидатов. С учетом данного обстоятельства мы полагаем, что соответствующая норма сформулирована законодателем некорректно. Представляется, что она может быть изложена следующим образом:

«30. Если *со дня окончания регистрации кандидатов до дня* голосования в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если будет зарегистрирован только один список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного списка кандидатов, проведение голосования в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных дей-

ствий, за исключением случаев, указанных в пункте 32 настоящей статьи».

Что касается стадии повторного голосования, то она является полноценной факультативной стадией избирательного процесса, начинающейся при наступлении предусмотренных законом обстоятельств.

Следует также определиться в отношении высказанной в литературе точки зрения о существовании так называемых предварительных процедур, протекающих за пределами временных рамок избирательного процесса[1]. В качестве таких предварительных процедур называются «регистрация партий в соответствующем государственном органе» и регистрация избирателей[2].

На наш взгляд, ни та ни другая процедура не является избирательно-процессуальными и не могут быть включены в структуру избирательного процесса. Регистрация политических партий имеет своим результатом обретение партиями материально-правового статуса, являющегося предпосылкой для их участия в любом (и это главное) избирательном процессе. Материально-правовой статус политической партии не конкретизирован для каких-либо конкретных выборов. Избирательный процесс же всегда связан с проведением конкретных выборов и направлен на избрание конкретного органа или должностного лица. Таким образом, процедуру регистрации политических партий никаким образом невозможно «привязать» к избирательному процессу в качестве его составной части.

Те же аргументы можно привести и против включения в состав избирательно-процессуальных процедур регистрации избирателей. Регистрация в том виде, как она закреплена в российском законодательстве, т. е. как постоянная процедура, а не как регистрация избирателей на конкретных выборах[3], не может считаться избирательно-процессуальной процедурой, так как предназначена не в целях проведения конкретных выборов, а в целях определения круга лиц, обладающих активным изби-

[1] См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. *А. В. Иванченко*. С. 259.

[2] Там же. С. 260.

[3] Например, в Новой Зеландии, Ирландии, Великобритании, Швеции и некоторых других странах.

рательным правом на данной территории, для любых выборов, проводимых на ней.

Процессуальная стадия складывается из процессуальных действий и процедур, совершаемых в рамках данной стадии.

Процессуальное действие как составляющую стадии процесса можно определить как действие, направленное на достижение определенного правовой нормой промежуточного результата в рамках стадии. Процессуальными являются только те действия, возможность или необходимость совершения которых предусмотрена процессуальными нормами. Любые другие действия процессуальными являться не будут. Например, подбор избирательным объединением кандидатов для включения их в список кандидатов не является процессуальным действием, так как находится за рамками правового регулирования.

Процессуальные действия можно разделить на необходимые и возможные. Необходимыми процессуальными действиями являются, например, решение о назначении выборов и его опубликование, предоставление финансового отчета кандидатом, составление протокола об итогах голосования. Совершение этих процессуальных действий является объектом закрепленных законом обязанностей соответствующих субъектов.

Возможные процессуальные действия предусмотрены законом без требования обязательности их совершения. Это, однако, не означает, что с ними не связывается наступление правовых последствий. Такими действиями являются, например, выдвижение кандидата и голосование избирателя. Основная часть этих диспозитивных действий связана с осуществлением гражданами своего активного и пассивного избирательного права.

Процессуальные действия складываются в процессуальные процедуры. Процессуальную процедуру как составляющую стадии процесса можно определить следующим образом: процессуальная процедура — это совокупность последовательно совершаемых процессуальных действий, объединенных промежуточной целью и направленных на достижение определенного правовой нормой промежуточного результата в рамках стадии, который невозможно достичь совершением одного процессуального действия.

Характеристика стадий избирательного процесса

Характеристику стадий избирательного процесса целесообразно построить в соответствии с выделенными отличительными признаками: цель и получение определенного избирательно-правовой нормой результата; особый круг субъектов и специфика их правового статуса; комплекс процессуальных действий; круг юридических фактов.

Назначение выборов. Стадия назначения выборов заключается в издании уполномоченным на то органом или должностным лицом (субъектом права назначения выборов) акта, в котором определяется дата голосования. Юридическое значение издания акта о назначении выборов не ограничивается определением даты голосования. После издания акта о назначении выборов начинается осуществление различных избирательных действий и процедур: формирование и уточнение сведений о зарегистрированных избирателях, формирование избирательных комиссий, выдвижение кандидатов.

Цель данной стадии — дать начало легитимному избирательному процессу.

Назначение выборов традиционно считается первой стадией избирательного процесса. Однако Закон об основных гарантиях 2002 г. поставил под сомнение данное утверждение. В соответствии со ст. 18 названного Закона не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, должна быть утверждена схема избирательных округов. Публикуется эта схема не позднее чем через 5 дней после ее утверждения, т. е. также до назначения выборов. Таким образом, стадия образования избирательных округов теперь по времени предшествует стадии назначения выборов.

Такое законодательное решение нельзя признать правильным по следующим соображениям.

В мировой практике существует две схемы назначения выборов, а точнее две схемы начала избирательного процесса. В соответствии с первой схемой дата голосования определена изначально в законодательстве. При этом издания акта назначения выборов не требуется, а сроки осуществления избирательных действий отсчитываются от даты голосования. Первой стадией процесса при такой схеме является не назначение выборов, а иные избирательные процедуры: образование избира-

тельных округов, избирательных органов или регистрация избирателей. Законодательное закрепление даты голосования характерно для президентских республик (США, Мексика, Швеция и т. д.), в которых не допускается досрочное прекращение полномочий выборного органа. Так, например, в США выборы палаты представителей и одной трети Сената проводятся в первый вторник после первого понедельника ноября каждого четного года[1]. Определение фиксированной даты голосования мы можем найти и в законодательстве субъектов РФ. Например, Закон Нижегородской области от 6 июня 1996 г. (в ред. от 17 января 2000 г.) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Нижегородской области» устанавливает, что днем очередных выборов в Законодательное Собрание нового созыва является последнее воскресенье марта того года, в котором истекают полномочия Законодательного Собрания прежнего созыва (п. 1 ст. 4).

Согласно второй концепции (она используется, например, в Италии, Великобритании, Франции), которая до вступления в силу Закона об основных гарантиях 2002 г. использовалась в российском законодательстве, акт назначения выборов является необходимым избирательным действием, значение которого, как было показано, состоит не только в определении даты голосования, но и в том, что с момента опубликования данного акта начинаются другие стадии избирательного процесса. Стадия назначения выборов при этом закономерно является началом избирательного процесса, без нее невозможно осуществление иных избирательных действий.

В результате принятия нового закона произошло смешение двух этих схем. С одной стороны, стадия назначения выборов не утратила своего процессуального значения и является обязательной. С другой стороны, одна из избирательных процедур — образование избирательных округов оказалась вынесенной за рамки процесса, теперь она осуществляется задолго до начала собственно процесса. Поставив избирательную процедуру образования избирательных округов на первое по времени место, законодатель не придал ей качеств начальной стадии процес-

[1] См.: *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. С. 133.

са — в случае, если никто из уполномоченных субъектов не назначит выборы, они не состоятся.

Чтобы быть до конца последовательным, законодателю следовало бы совсем отказаться от стадии назначения выборов, привязав сроки осуществления избирательных действий и начала стадий процесса к дате голосования, а саму дату голосования к дате окончания полномочий избираемого органа или должностного лица.

Сохраняя же стадию назначения выборов в структуре избирательного процесса, законодатель нарушил логическую последовательность его стадий. Получилось, грубо говоря, что середина процесса осуществляется перед его началом — избирательные округа образуются для проведения еще не назначенных выборов.

В случае использования в Федеральном законе первой из указанных концепций законодательное регулирование определения даты голосования могло бы выглядеть следующим образом:

«Статья. Определение даты голосования на выборах

1. Выборы указанных в пункте 1 статьи 8 настоящего Закона органов или депутатов проводятся в сроки, установленные законом. Закон о выборах должен содержать указание на дату проведения голосования на соответствующих выборах. Дата голосования устанавливается в законе о выборах с таким расчетом, чтобы голосование на соответствующих выборах было проведено:

на выборах в федеральные органы государственной власти — не позднее чем через 30 дней со дня истечения срока, на который были избраны соответствующие органы;

на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации — не позднее чем через 20 дней со дня истечения срока, на который были избраны соответствующие органы или депутаты;

на выборах в органы местного самоуправления — не позднее чем через 10 дней со дня истечения срока, на который были избраны соответствующие органы или депутаты, назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо.

2. В случае досрочного прекращения полномочий указанных органов или досрочного прекращения полномочий депутатов,

влекущего за собой неправомочность органа, голосование на соответствующих выборах проводится:

на выборах в федеральные органы государственной власти — в первое воскресенье по истечении 100 дней со дня досрочного прекращения полномочий соответствующих органов;

на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации — в первое воскресенье по истечении 90 дней со дня досрочного прекращения полномочий соответствующих органов или депутатов;

на выборах в органы местного самоуправления — в первое воскресенье по истечении 80 дней со дня досрочного прекращения полномочий соответствующих органов или депутатов.

3. Голосование на выборах может проводиться только в воскресенье. В случае, если определенное настоящим Федеральным законом, иным законом о выборах воскресенье является праздничным днем, голосование на соответствующих выборах проводится в следующее за ним воскресенье»[1].

В случае использования предложенной схемы назначения выборов отпадет необходимость закрепления сложной системы гарантий назначения выборов, предусмотренной в настоящее время избирательным законодательством.

Круг субъектов избирательного процесса, обладающих процессуальными правами на данной стадии, сводится к одной категории — субъектам права назначения выборов. Субъекты права назначения выборов — это государственные органы и должностные лица, органы и должностные лица местного самоуправления, которые в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований имеют право назначать выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления. Особенность права назначения выборов заключается в том, что оно одновременно является обязанностью уполномоченного органа (должностного лица).

Закон об основных гарантиях 2002 г. (п. 4, 5 ст. 10) устанавливает систему гарантий обязательного проведения выборов

[1] Соответствующих изменений потребует регулирование процессуальных сроков, связанных с датой назначения выборов. Все они должны быть привязаны к дате голосования.

путем закрепления «страховочного» порядка назначения выборов в случае, если уполномоченный на то орган (должностное лицо) не назначит выборы в установленные сроки либо не назначит выборы в соответствии с установленным порядком при досрочном прекращении полномочий выборного органа (должностного лица), а также при отсутствии уполномоченного на то органа (должностного лица) выборы проводятся на основании решения соответствующей уровню выборов избирательной комиссии.

В случаях, если уполномоченный на то орган (должностное лицо) либо соответствующая избирательная комиссия не назначит выборы в установленные сроки, а также если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в соответствии с требованиями Закона об основных гарантиях 2002 г., выборы по заявлениям избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора назначаются соответствующим судом общей юрисдикции.

Таким образом, федеральным законодательством установлен определенный порядок «наследования» права назначения выборов: уполномоченный орган (должностное лицо), затем избирательная комиссия, затем суд. Каждый следующий «наследник» «вступает в право» назначения выборов только при условии, что предыдущий не осуществил свое право либо отсутствует.

Комплекс процессуальных действий на данной стадии состоит из двух последовательно совершаемых действий:

1) принятие решения о назначении выборов;

2) опубликование принятого решения.

Юридическими фактами на данной стадии являются события, которые выступают основаниями для принятия решения о назначении выборов:

1) прекращение полномочий избираемого органа или должностного лица, которое может быть в результате истечения срока, на который избирался орган и досрочным, — эти юридические факты служат основанием назначения производства по проведению основных и дополнительных выборов;

2) обстоятельства, являющиеся случаями «ненормального» завершения первоначальных (основных или дополнительных)

выборов, — признание их несостоявшимися или недействительными, выбытие зарегистрированных или избранных кандидатов.

Процессуальные сроки данной стадии определяются моментом истечения полномочий избираемого органа или должностного лица либо моментом досрочного прекращения полномочий органа или должностного лица. В соответствии с п. 1 ст. 10 Закона об основных гарантиях 2002 г. решение о назначении выборов должно быть принято не позднее чем за 65 дней до дня истечения срока, на который были избраны соответствующий орган, выборное должностное лицо или депутаты, а в случае досрочного прекращения полномочий органа, должностного лица либо досрочного прекращения полномочий депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, решение о назначении выборов должно быть принято не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий.

Организационная стадия. В организационную стадию выборов мы включаем следующие избирательные процедуры:

1) образование избирательных округов;
2) составление списков избирателей;
3) образование избирательных участков;
4) образование избирательных комиссий (а также наделение уже существующих избирательных комиссий соответствующими полномочиями на данных выборах).

Целью данной стадии является создание территориальной и организационной основы выборов.

Данная стадия — самая протяженная по времени. Она начинается по действующему законодательству с момента определения соответствующей избирательной комиссией схемы избирательных округов (не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, — п. 2 ст. 18 Закона об основных гарантиях 2002 г.), либо с момента формирования территориальных комиссий, если на соответствующей территории они отсутствуют, либо с момента образования участков (если выборы проводятся по единому избирательному округу) и заканчивается после окончания голосования, когда заканчивается уточнение списков избирателей (п. 18 ст. 17 названного Закона).

Образование избирательных округов. Процедура образования избирательных округов в обязательном порядке осуществляется

при основных первоначальных (но не дополнительных) выборах депутатов представительного органа государственной власти или местного самоуправления. Применительно к выборам должностных лиц Закон об основных гарантиях 2002 г. употребляет термин «определение избирательного округа». В соответствии с п. 1 ст. 18 для проведения выборов образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа либо определяется единый избирательный округ. Понятие единого избирательного округа дается в ст. 2 названного Закона. Под ним понимается избирательный округ, включающий в себя всю территорию, на которой проводятся выборы.

Термин «определение избирательного округа», однако, не несет смысловой нагрузки в качестве обозначения избирательной процедуры, так как данное действие вообще не является избирательной процедурой. Такое «определение» округа производится в соответствующем законе (федеральном или региональном) о выборах. Закон о выборах Президента РФ в ст. 4 устанавливает, что федеральный избирательный округ по выборам Президента включает в себя всю территорию Российской Федерации. Поэтому избирательной процедурой в смысле осуществления совокупности избирательных действий будет являться только образование избирательных округов.

Комплекс процессуальных действий, составляющих данную избирательную процедуру, включает в себя:

1) определение схемы избирательных округов, которое осуществляется организующей выборы избирательной комиссией;

2) утверждение схемы избирательных округов соответствующим представительным органом государственной власти (местного самоуправления);

3) опубликование утвержденной схемы избирательных округов.

Правовым результатом данной избирательной процедуры является создание территориальных единиц, от которых избираются депутаты представительного органа власти — избирательных округов.

Целесообразно рассмотреть понятие избирательного округа, которое дается в Законе об основных гарантиях 2002 г., и выделить его основные признаки. Под избирательным округом в п. 30 ст. 2 названного Закона понимается территория, которая образована (определена) в соответствии с законом и от которой

непосредственно гражданами Российской Федерации избираются депутат (депутаты), выборное должностное лицо (выборные должностные лица).

Как отмечалось, никакой процедуры определения избирательного округа Закон об основных гарантиях 2002 г. не предусматривает. Поэтому данная Законом формулировка представляется не совсем точной в части того, что на самом деле никто, кроме самого Закона, не определяет избирательный округ. Эта норма может звучать следующим образом: «30) территория, которая определена законом либо образована в соответствии с законом и от которой непосредственно гражданами Российской Федерации избираются депутат (депутаты), выборное должностное лицо (выборные должностные лица)».

Исходя из данного Законом и предложенного нами определения, можно выделить пять признаков избирательного округа:

1) территориальный принцип образования. Он означает, что избирательным округом может быть только территория и никакие другие единицы. Поэтому незаконным было бы образование избирательных округов по корпоративному принципу, т. е. избрание депутатов от каких-либо организаций, как это практиковалось при существовании советской избирательной системы (избрание депутатов от общественных и научных организаций);

2) выборные лица в избирательном округе избираются гражданами. Это означает, что недопустимо образование избирательных округов из ненаселенных территорий. Избирательным округом является только территория, на которой проживают граждане Российской Федерации;

3) в избирательном округе выборные лица избираются гражданами непосредственно. Это является выражением принципа прямого избирательного права и означает, что избирательные округа образуются только при прямых выборах;

4) от избирательного округа избираются депутат (депутаты), выборное должностное лицо (лица). Этот признак определяет состав избираемых населением от избирательных округов субъектов;

5) избирательные округа определяются законом либо образуются в соответствии с федеральным и региональным избирательным законодательством, никакие иные акты не могут регу-

лировать порядок образования избирательных округов, устанавливать требования, предъявляемые к их образованию.

Избирательные округа можно разделить по количеству избираемых лиц на одномандатные и многомандатные, по принципу, лежащему в основе их образования, на территориальные и административно-территориальные. В качестве дополнительной классификации используется деление избирательных округов по виду избирательной системы, используемой на выборах депутатов в округе, — на мажоритарные и округа, в которых используется пропорциональная избирательная система.

Одномандатный избирательный округ — это округ, в котором избирается один депутат (п. 33 ст. 2 Закона об основных гарантиях 2002 г.). Одномандатные округа образуются при использовании мажоритарной избирательной системы. Следует иметь в виду, что Закон об основных гарантиях 2002 г. использует понятие одномандатного избирательного округа только применительно к округам, которые образуются при выборах депутатов представительных органов.

Для округов, от которых избираются выборные должностные лица, Закон использует понятие единого избирательного округа (п. 31 ст. 2). Под ним понимается избирательный округ, включающийся в себя всю территорию, на которой проводятся выборы. Единый избирательный округ также является одномандатным в собственном смысле этого слова, так как в нем распределяется только один мандат. Однако такое разграничение, использованное законодателем, применяется для удобства использования соответствующих терминов внутри Закона.

Многомандатный избирательный округ определяется в Законе об основных гарантиях 2002 г. как избирательный округ, в котором избирается несколько депутатов и в котором за каждого из них избиратели голосуют персонально (п. 32 ст. 2). Это означает, что в избирательном бюллетене напротив каждого кандидата помещается квадрат, в котором избиратель проставляет знак, свидетельствующий о том, что он голосует за данного кандидата. Выборы в многомандатном округе также проводятся по мажоритарной избирательной системе, но в отличие от одномандатного округа избиратель обладает количеством голосов, равным числу депутатов, подлежащих избранию в многомандатном округе.

Многомандатными в собственном смысле слова являются также округа, которые образуются при использовании пропорциональной избирательной системы, когда избиратель голосует не за отдельных кандидатов, а за списки кандидатов. Эти округа являются многомандатными, так как в результате голосования в таком округе замещается не один, а несколько (много) депутатских мандатов. Однако следует иметь в виду, что Закон об основных гарантиях 2002 г., а также региональное избирательное законодательство употребляют термин «многомандатный избирательный округ» только в отношении тех округов, выборы в которых проводятся по мажоритарной избирательной системе, так как при пропорциональной системе избиратель голосует не за кандидата персонально, а за список кандидатов и имеет при этом один голос.

По принципу, лежащему в основе образования избирательных округов, выделяется два вида округов. Территориальные избирательные округа образуются на основе средней нормы представительства избирателей, т. е. равенства по числу избирателей. Предъявление данного требования к избирательным округам исходит из необходимости получения такого результата, когда каждое избранное лицо имело бы одинаковый «удельный вес» народного представительства. Равенство избирательных округов выступает, таким образом, с одной стороны, реализацией, а с другой стороны, гарантией принципа равного избирательного права.

В основе образования административно-территориальных избирательных округов лежит административно-территориальное устройство (деление) субъектов РФ. Административно-территориальные округа предполагают в качестве «цены» одного депутатского мандата не равное по сравнению с наполнением другого мандата количество избирателей, а избирательный корпус административно-территориальной единицы. Такие округа традиционно используются в субъектах РФ для образования в составе законодательного (представительного) органа государственной власти верхней палаты — палаты представителей от каждой обособленной территориальной единицы. Таким образом, депутаты, избранные по административно-территориальным округам, являются прежде всего представителями интересов своих территориальных единиц (населения этих единиц), а не всего населения субъекта РФ. Административно-террито-

риальные округа используются как для формирования верхней палаты, так и для избрания части депутатов однопалатного законодательного (представительного) органа государственной власти.

Образование избирательных участков. Правовым результатом данной процессуальной процедуры являются избирательные участки — территориальные единицы, объединяющие избирателей общим местом голосования. В пределах избирательного участка образуется участковая избирательная комиссия, которая организует голосование избирателей на выборах, осуществляет подсчет голосов и устанавливает итоги голосования на избирательном участке.

По общему правилу в соответствии с п. 2 ст. 19 Закона об основных гарантиях 2002 г. избирательные участки образуются главой муниципального образования по согласованию с избирательными комиссиями на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка, из расчета не более 3 тыс. избирателей на каждом участке не позднее чем за 30 дней до дня голосования на выборах. При этом границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов.

Таким образом, общим принципом, лежащим в основе образования избирательных участков, является территориальный принцип, как и при образовании избирательных округов. Исключения из общего правила касаются избирательных участков, образуемых за пределами территории Российской Федерации, в местах временного пребывания избирателей, в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях, в воинских частях.

Списки избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых избирательных комиссий и помещений для голосования должны быть опубликованы главой муниципального образования не позднее чем за 40 дней до дня голосования на выборах.

Составление списка избирателей. Составление списка избирателей — важнейшая избирательно-процессуальная процедура, целью которой является определение круга лиц, обладающих на данных выборах активным избирательным правом. Общее количество избирателей является основой определения количе-

ства избирателей, необходимого для признания выборов состоявшимися.

В мировой практике существуют две системы регистрации избирателей. При постоянной системе регистрации (Индия, США) не происходит полного пересмотра избирательных списков, они лишь периодически уточняются. Исправления в избирательные списки вносятся лишь в том случае, если избиратель умирает либо изменяются его место жительства. Периодическая система регистрации (Великобритания, Ирландия, Швеция) предполагает составление новых списков применительно к конкретному виду выборов. В Новой Зеландии полный пересмотр списков осуществляется раз в три года и совпадает с годом проведения парламентских выборов[1].

В Российской Федерации, как мы уже отмечали, действует модель постоянной регистрации лиц, достигших 18 лет и имеющих на соответствующей территории место жительства, получившая название государственной системы регистрации (учета) избирателей (п. 4 ст. 16 Закона об основных гарантиях 2002 г.). Регистрация избирателей осуществляется главами муниципальных образований, командирами воинских частей, руководителями дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года. Основанием для регистрации избирателя являются:

1) факт нахождения места его жительства на соответствующей территории, который устанавливается органами регистрационного учета граждан по месту жительства в пределах Российской Федерации;

2) для избирателей, проживающих за пределами Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках, — факт постоянного проживания на территории иностранного государства или пребывания в длительных заграничных командировках, который устанавливается дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации.

Сведения, полученные в результате регистрации избирателей, направляются соответствующими должностными лицами в территориальные избирательные комиссии (а при отсутствии

[1] См.: Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 387.

таковых — в окружные, а в случаях, предусмотренных законом, — в участковые) сразу после принятия решения о назначении выборов или после образования соответствующих комиссий.

Основным процессуальным действием в рамках данной процедуры является собственно составление списков избирателей. Территориальные избирательные комиссии составляют список избирателей по каждому избирательному участку. В список избирателей включаются следующие сведения об избирателе: фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет — дополнительно день и месяц рождения), адрес места жительства. Список избирателей составляется в двух экземплярах, один из которых передается территориальными комиссиями участковым не позднее чем за 25 дней до дня голосования (п. 13 ст. 17 Закона об основных гарантиях 2002 г.).

Список избирателей является избирательным документом ограниченного доступа. Правом ознакомления с ним обладают только избиратели, включенные в него. Список избирателей должен быть представлен для ознакомления избирателей не позднее чем за 20 дней до дня голосования (п. 15 ст. 17 Закона об основных гарантиях 2002 г.). На основании ознакомления избирателей со списком в него вносятся уточнения, связанные с невключением в него избирателей или допущенными в нем ошибками и неточностями.

Уточнения в список избирателей вносятся также на основании дополнительных данных, предоставленных органами, осуществляющими регистрацию избирателей. Кроме того, в список на данном избирательном участке включаются избиратели, получившие открепительные удостоверения и исключенные на этом основании из списка на другом избирательном участке. Уточнения в список могут вноситься до окончания голосования. Этот момент и является заключительным моментом данной процедуры и всей организационной стадии избирательного процесса.

Образование избирательных комиссий. Закон об основных гарантиях 2002 г. существенно уменьшил содержание данной избирательной процедуры. Если по ранее действующим нормам в рамках избирательного процесса формировались окружные, территориальные и участковые избирательные комиссии, то теперь в соответствии со ст. 26 территориальные комиссии дейст-

вуют на постоянной основе и входят в систему государственных органов субъектов РФ. Несовершенство такого подхода рассмотрено выше.

Таким образом, в настоящее время в рамках избирательного процесса происходит формирование двух видов избирательных комиссий — окружных и участковых. При этом окружные избирательные комиссии формируются только в случае проведения выборов депутатов представительных органов по мажоритарной избирательной системе, т. е. с образованием одномандатных или многомандатных избирательных округов.

Субъектами формирования соответствующих комиссий являются вышестоящие избирательные комиссии.

Выдвижение и регистрация кандидатов представляют собой начальный этап реализации пассивного избирательного права граждан. Стадия выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов) имеет своей целью определение круга участников процесса, реализующих свое пассивное избирательное право. Поэтому нельзя согласиться с М. В. Чудаковым, В. В. Маклаковым и Е. Н. Хрусталевым, выделяющими в самостоятельные стадии процедуру выдвижения и регистрации кандидатов.

Стадию выдвижения и регистрации кандидатов можно подразделить на три этапа (избирательные процедуры):

1) определение выдвигаемых кандидатур (инициатива выдвижения);

2) поддержка инициативы выдвижения, которая может выражаться в сборе подписей или внесении избирательного залога;

3) регистрация кандидатов.

Еще одной избирательной процедурой, которая может быть совершена в любой момент от ее начала до завершения, является создание кандидатами, избирательными объединениями (избирательными блоками) избирательных фондов.

Выдвижение кандидатов может начинаться со дня опубликования схемы избирательных округов, в случае если территория, на которой проводятся выборы, делится на избирательные округа (выборы депутатов по мажоритарной избирательной системе), либо со дня опубликования решения о назначении выборов, если вся эта территория является избирательным округом (выборы должностных лиц, выборы депутатов по пропорциональной избирательной системе).

Устанавливаемый соответствующим законом о выборах процессуальный срок, в течение которого возможно выдвижение кандидатов, должен составлять (п. 9 ст. 33 Закона об основных гарантиях 2002 г.):

- не менее 40 дней (при досрочных выборах — не менее 30 дней) при выборах в федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы;
- не менее 30 дней при выборах в органы государственной власти субъектов РФ;
- не менее 20 дней при выборах в органы местного самоуправления.

Инициатива выдвижения кандидатов. Комплекс процессуальных действий, входящих в данную процедуру, различается в зависимости от субъекта выдвижения кандидата, т. е. от того, выдвигается ли кандидат путем самовыдвижения либо его выдвигает избирательное объединение (избирательный блок).

В первом случае по общему правилу совершается два процессуальных действия: заявление кандидата о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу и уведомление (с приложением необходимых документов) о своем выдвижении, направляемые той избирательной комиссии, которая обладает полномочием регистрировать кандидатов на данных выборах.

Процедура инициативы самовыдвижения может быть усложнена федеральным законом. Это закреплено в п. 2 ст. 34 Закона об основных гарантиях 2002 г.: федеральным законом может быть предусмотрено, что для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо также создать группу избирателей с определенным числом участников. Следует особо отметить, что такое допущение относится только к федеральным законам, так что законы субъектов РФ подобного требования к реализации инициативы самовыдвижения содержать не могут.

Данным положением Закон об основных гарантиях 2002 г. в определенной мере исправил противоречие предыдущего Закона об основных гарантиях 2002 г. и Закона о выборах Президента. Закон об основных гарантиях 1997 г. не допускал ограничения права самовыдвижения кандидата, тогда как Закон о выборах Президента вообще не предусматривает возможности самовыдвижения, а в отношении права избирателей (групп избирателей) выдвигать кандидатов (такого права избирателей и

их групп теперь в Законе об основных гарантиях 2002 г. не предусмотрено) устанавливает, что оно реализуется гражданами путем создания инициативной группы избирателей в количестве не менее 100 человек.

В случае выдвижения кандидатов или списков кандидатов избирательными объединениями и блоками количество необходимых процессуальных действий больше:

1) голосование за выдвижение кандидата (списка кандидатов) на съезде (конференции) избирательного объединения (избирательного блока);

2) заявления кандидатов о согласии баллотироваться по соответствующим избирательным округам;

3) уведомление соответствующей избирательной комиссии о выдвижении кандидатов с приложением необходимых документов;

4) принятие избирательной комиссией решения о заверении списков кандидатов, выдвинутых избирательным объединением (избирательным блоком), и выдача ему заверенных копий списков.

Данная процедура заканчивается получением избирательной комиссией документов, свидетельствующих о выдвижении кандидата, либо заверением списков кандидатов. День получения документов (заверения списков) играет существенную роль, так как только со дня, следующего за ним, может начаться следующая процедура в рамках данной стадии.

Создание избирательных фондов. Процедура создания избирательных фондов является обязательным элементом стадии выдвижения и регистрации кандидатов. Ее обязательность и структурное расположение в данной стадии обусловлены тем, что все расходы кандидатов и избирательных объединений могут производиться только через избирательные фонды, предельный размер которых ограничен, а самые первые расходы кандидатов, избирательных объединений производятся как раз после процедуры выдвижения. Они связаны с оплатой по договорам с лицами, собирающими подписи, или с внесением избирательного залога.

Закон об основных гарантиях 2002 г. предусматривает единственное обстоятельство, когда данная процедура не осуществляется, — на выборах в органы местного самоуправления, при условии, что число избирателей в избирательном округе не

больше 5 тыс., а кандидат уведомил избирательную комиссию о том, что финансирование своей избирательной кампании он проводить не будет. В этом случае такой кандидат вправе не создавать избирательный фонд. Избирательные же объединения и блоки в любом случае обязаны осуществлять свои расходы через избирательный фонд.

Внешнее процессуальное выражение создания избирательного фонда — открытие специального избирательного счета кандидатом (избирательным объединением) с разрешения соответствующей избирательной комиссии.

Закон об основных гарантиях 2002 г. определяет период осуществления данной процедуры для кандидатов и избирательных объединений. Кандидат обязан создать избирательный фонд в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии о его выдвижении до его регистрации этой комиссией. Избирательное объединение (блок) обязано создать избирательный фонд после выдвижения списка (списков) кандидатов и регистрации его уполномоченных представителей, в том числе по финансовым вопросам, соответствующей избирательной комиссией (п. 1 ст. 58).

Поддержка инициативы выдвижения. Формами поддержки инициативы выдвижения кандидата (списка кандидатов), предусмотренными Законом об основных гарантиях 2002 г., являются сбор подписей и внесение избирательного залога. Сбор подписей по ранее действующему законодательству являлся универсальной формой, т. е. использовался при проведении любых выборов, в то время как внесение избирательного залога было возможно только в том случае, если это предусмотрено федеральным законом или законом субъекта РФ, регламентирующим конкретный вид выборов.

В настоящее время в соответствии с п. 10 ст. 38 Закона об основных гарантиях 2002 г. избирательный залог используется наравне со сбором подписей на любых выборах, за исключением выборов Президента РФ. Данным Законом (п. 14 ст. 38) установлен также единый размер избирательного залога для всех выборов — 15% от устанавливаемого законом о соответствующих выборах предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата (избирательного объединения). Таким образом, даже если законом о соответствующих выборах избирательный залог не предусмотрен, он может быть внесен

на основании этого закона. В данных нормах хорошо видна тенденция законодателя к постепенному уравниванию избирательного залога со сбором подписей как двух равнозначных форм поддержки инициативы выдвижения.

Процедура сбора подписей включает:

1) собственно сбор подписей избирателей, проводимый в соответствии с требованиями закона;

2) предоставление собранных подписей, а также иных необходимых для регистрации документов в избирательную комиссию, обладающую полномочием регистрировать кандидатов (списки кандидатов).

Процедура внесения избирательного залога включает:

1) собственно внесение избирательного залога путем перевода необходимой суммы денежных средств со специального избирательного счета кандидата (избирательного объединения) на специальный счет соответствующей избирательной комиссии;

2) предоставление необходимых для регистрации документов в избирательную комиссию, обладающую полномочием регистрировать кандидатов (списки кандидатов).

Закон об основных гарантиях 2002 г. содержит указание на два обстоятельства, при которых процедура поддержки инициативы выдвижения может не осуществляться:

1) в отношении всех кандидатов (списков кандидатов) — при проведении выборов в представительные органы местного самоуправления муниципальных образований со средней нормой представительства менее 10 тыс., если законом субъекта РФ предусмотрен иной порядок выдвижения кандидатов[1]. Законы некоторых субъектов РФ о выборах в органы местного самоуправления допускают выдвижение кандидатов на собраниях избирателей, в этом случае сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов не требуется;

[1] Данная норма Закона сформулирована не совсем ясно. В Законе об основных гарантиях 1997 г. говорилось о муниципальных образованиях с числом зарегистрированных избирателей менее 10 тыс. Из текста нормы Закона об основных гарантиях 2002 г. непонятно, к чему относится упоминание о средней норме представительства — ко всему муниципальному образованию либо к одномандатному или многомандатному округу, так как ранее в Законе понятие средней нормы представительства использовалось только в отношении избирательных округов.

2) в отношении отдельных кандидатов (списков кандидатов), выдвинутых политическими партиями, избирательными блоками, — в случае, если по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы федеральные списки кандидатов, выдвинутые этими политическими партиями, избирательными блоками, были допущены к распределению депутатских мандатов.

Регистрация представляет собой заключительный этап рассматриваемой стадии избирательного процесса. Процедура регистрации осуществляется избирательной комиссией, обладающей полномочием регистрировать кандидатов (списки кандидатов) на данных выборах. Это может быть окружная избирательная комиссия, если выборы проводятся по одномандатным или многомандатным округам, либо избирательная комиссия, организующая выборы, если выборы проводятся по единому избирательному округу.

Процедура регистрации включает в себя следующие процессуальные действия:

1) проверка избирательной комиссией достоверности сведений, представленных кандидатом, избирательным объединением (избирательным блоком);

2) вынесение избирательной комиссией решения о регистрации либо об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов.

Таким образом, единственным субъектом, производящим процессуальные действия в рамках данной процедуры, является соответствующая избирательная комиссия.

По результатам стадии выдвижения и регистрации кандидатов определяется круг зарегистрированных кандидатов, списков кандидатов, которые продолжают борьбу за получение распределяемых на выборах мандатов. Только на данной стадии избирательная комиссия обладает правомочиями в отношении регистрации кандидатов (списков кандидатов). После принятия решения о регистрации (отказе в регистрации) избирательная комиссия не вправе отменить его сама, а может только обратиться с соответствующим заявлением в суд.

Закон об основных гарантиях 2002 г. предусматривает возможность аннулирования решения о регистрации кандидата (списка кандидатов). Отмена и аннулирование решения о регистрации отличаются своими основаниями. Принципом разгра-

ничения юридических фактов, служащих основаниями для отмены и аннулирования решения о регистрации, служит необходимость их доказывания. Основания аннулирования не требуют доказательств, наличие оснований отмены требует доказывания в порядке гражданского судопроизводства.

К основаниям аннулирования решения о регистрации Закон относит:

1) регистрацию кандидата по двум равнозначным избирательным округам. При этом вышестоящей избирательной комиссией отменяются все решения окружных комиссий о регистрации, кроме самого первого;

2) заявление кандидата о снятии своей кандидатуры либо решение избирательного объединения об отзыве кандидата (списка кандидатов);

3) утрату кандидатом пассивного избирательного права;

4) превышение числа кандидатов, исключенных из списка кандидатов, в заверенном избирательной комиссией списке кандидатов более чем на 25%.

К основаниям отмены решения о регистрации относятся различные нарушения требований избирательно-процессуальной формы, установленной законом.

Утрата кандидатом пассивного избирательного права также должна доказываться избирательной комиссией в суде в рамках гражданского процесса. Если в случае наличия других оснований аннулирования соответствующая избирательная комиссия сама устанавливает факт наличия основания, то факт утраты пассивного избирательного права она установить не в состоянии.

Пассивное избирательное право кандидат может утратить в следующих случаях: 1) утрата гражданства Российской Федерации; 2) признание недееспособным по вступившему в законную силу решению суда; 3) лишение свободы по вступившему в силу приговору суда.

Предвыборная агитация. Основное процессуальное значение данной стадии состоит в выделении определенного промежутка времени для информирования кандидатами, избирательными объединениями (блоками) избирателей о себе и своих предвыборных программах. Сами по себе агитационные действия не являются процессуальными, так как не влекут правовых послед-

ствий, а только формируют у избирателей определенные представления и предпочтения.

В стадии предвыборной агитации выделяется определенный этап использования кандидатами, избирательными объединениями (блоками) бесплатного эфирного времени и печатной площади. В этом находит свое отражение принцип равенства пассивного избирательного права. Распределение бесплатного эфирного времени и печатной площади, осуществляемое избирательными комиссиями, организующей выборы, является, по сути, единственным процессуальным действием на данной стадии избирательного процесса. В остальном кандидаты свободны в выборах форм и методов предвыборной агитации. Количество агитационных материалов зависит только от величины избирательного фонда. Субъекты агитационной деятельности могут вообще отказать от проведения предвыборной агитации.

Голосование, определение результатов выборов и их опубликование является последней стадией избирательного процесса. Целью данной стадии является прежде всего реализация активного избирательного права. Голосование — это способ волеизъявления избирателей. В остальном цели данной стадии совпадают с целями всего избирательного процесса. Правовым результатом данной стадии является сформированный орган или избранное должностное лицо.

Данная стадия избирательного процесса состоит из следующих избирательных процедур:

1) голосование избирателей;

2) установление итогов голосования на соответствующей территории;

3) определение результатов выборов;

4) опубликование итогов выборов.

Юридическим фактом, служащим основанием начала данной стадии, является событие — наступление даты голосования, установленной в решении о назначении выборов.

Как было показано ранее, одним из признаков избирательного процесса является направленность избирательного процесса на достижение определенного правового результата — формирование органа, наделение полномочиями должностного лица. Однако избирательный процесс может быть завершен и без достижения результата. В этом случае законодатель употребляет термин «признание выборов несостоявшимися, недей-

ствительными». Однако завершение процесса безрезультатно всегда влечет за собой назначение еще одного процесса — повторных выборов.

Отдельно следует рассмотреть вопрос о возможности досрочного голосования избирателей. В настоящее время законодательство предусматривает два варианта досрочного голосования. Во-первых, досрочное голосование избирателей в помещениях избирательных комиссий. Оно может осуществляться в соответствии с Законом об основных гарантиях 2002 г. только при проведении выборов органов местного самоуправления (п. 2 ст. 65). Следует отметить, что Закон об основных гарантиях 1997 г. допускал возможность досрочного голосования при проведении выборов всех уровней, если это предусмотрено соответствующим законом о выборах.

Таким образом, законодатель значительно сузил сферу использования досрочного голосования, что, на наш взгляд, вполне оправданно, так как избирательная практика свидетельствовала, что именно на этом этапе избирательного процесса совершаются различного рода манипуляции с голосами избирателей.

Вторым вариантом досрочного голосования является впервые закрепленная в Законе об основных гарантиях 2002 г. (п. 14 ст. 64) возможность голосования по почте, в случае если это закреплено законом субъекта РФ. Порядок голосования по почте до урегулирования этого вопроса в федеральном законе определяется ЦИК РФ.

Институт досрочного голосования во всех его видах ставит результат волеизъявления избирателей в определенную зависимость от воли кандидата, имеется в виду, что окончательный круг кандидатов определяется именно ко дню основного голосования и закрепляется в избирательном бюллетене. Избиратель, голосующий досрочно, рискует «потерять свой голос» в случае, если он проголосует за кандидата, который снимет свою кандидатуру до основного голосования.

Концепция законодательного регулирования избирательного процесса позволяет выдвинуть следующие требования к законодательному закреплению стадий избирательного процесса в рамках кодифицированного законодательного акта:

1) четкое определение начала и конца каждой процессуальной стадии;

2) четкое закрепление процессуальных действий и способа их документального фиксирования;

3) закрепление невозможности несовершения обязательных процессуальных действий участниками избирательного процесса — организаторами выборов;

4) минимизация негативных правовых последствий, связанных с несовершением обязанными субъектами процессуальных действий (как нами было показано на примере стадии назначения выборов).

Глава 4

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ПОЛНОМОЧИЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

Избирательные права граждан и полномочия избирательных комиссий

Новейшая история России демонстрирует нам убедительные свидетельства ключевой роли свободных выборов в процессе становления демократии. В условиях политических кризисов, противостояния в обществе выборы являются важнейшим инструментом формирования гражданского мира, адекватного реальной расстановке политических сил, влияющих на общественные процессы.

Демократические свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. От того, как реализуют граждане свои избирательные права, во многом зависит качество той власти, которая формируется посредством выборов.

В настоящее время государством гарантируются свободное волеизъявление граждан на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме. Эти основополагающие принципы сформулированы в Конституции РФ и в Законе об основных гарантиях 2002 г.

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

В ст. 6 Конституции РФ установлено, что каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ. В ст. 32 говорится, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Согласно ст. 55 перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства. При этом согласно ст. 56 Конституции РФ в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.

Порядок осуществления избирательных прав граждан регламентируется Законом об основных гарантиях 2002 г. и другими нормативно-правовыми актами. Порядок проведения выборов в федеральные органы государственной власти регламентируется Законом о выборах депутатов 2002 г. и Законом о выборах Президента.

Основы организации выборов в органы государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления закреплены в федеральных законах: «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (от 6 октября 1999 г.) и «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 28 августа 1995 г.). Конституции (уставы) и законы субъектов РФ, а также уставы муниципальных образований конкретизируют процедуры проведения выборов в пределах соответствующих полномочий.

Значительная группа федеральных законов регламентирует обеспечение избирательного процесса: Закон о партиях, законы «О средствах массовой информации» (от 27 декабря 1991 г.) (далее — Закон о средствах информации), «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (от 25 июня 1993 г.), Закон об общественных объединениях, законы «Об основах государственной службы Российской Федерации» (от 31 июня 1995 г.), «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (от 8 января 1998 г.).

Нормы об уголовной и административной ответственности за нарушения избирательных прав граждан содержат Уголовный кодекс Российской Федерации (от 13 июня 1996 г.) (далее — УК РФ) и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (от 30 декабря 2001 г.) (далее — КоАП РФ).

Таким образом согласно Конституции РФ права и свободы человека, в том числе право избирать и быть избранным, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления и обеспечиваются системой судебной власти.

Организационно-правовые гарантии избирательных прав граждан включают:

- правовое регулирование всех видов избирательных действий по установлению результатов голосования и подведению итогов выборов;
- регламентацию порядка формирования и деятельности избирательных комиссий с нормами законодательства о выборах;
- развитие современных автоматизированных технологий подведения итогов выборов (ГАС «Выборы») и общественный контроль над ходом избирательного процесса;
- усиление мер административной и уголовной ответственности за нарушение избирательных прав граждан;
- организацию обучения избирателей и организаторов выборов основам современных избирательных технологий.

При этом основными принципами участия граждан в выборах является всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании.

Непосредственную ответственность за обеспечение законности осуществления гражданами своих избирательных прав несут избирательные комиссии, действующие на основе законодательства.

В систему избирательных комиссий как коллегиальных органов, организующих и обеспечивающих подготовку и проведение выборов, входят:

- ЦИК РФ, деятельность которой распространяется на всю территорию нашего государства, в отношении всех граждан России, находящихся за пределами нашей страны;
- избирательные комиссии субъектов РФ, действующие в границах республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных округов, автономной области, городов федерального значения;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- окружные избирательные комиссии, формируемые в случаях, предусмотренных законом, при проведении выборов по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам;
- территориальные (районные, городские и др.) избирательные комиссии;
- участковые избирательные комиссии.

Перечисленные комиссии образуют единую систему органов, нижестоящие звенья которой подчинены вышестоящим органам и руководствуются их решениями, принимаемыми в пределах установленных полномочий. При этом ЦИК РФ, комиссии субъектов РФ, территориальные комиссии действуют на постоянной основе.

В своей деятельности избирательные комиссии руководствуются принципом гласности. Решения комиссий по вопросам их компетенции носят обязательный характер для государственных органов и органов местного самоуправления. Кроме того, вышестоящие избирательные комиссии имеют право принимать нормативные акты по организации и проведению выборов.

Государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица обязаны оказывать содействие избиратель-

ным комиссиям в реализации их полномочий, предоставлять необходимые помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование, сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий в срок, установленный законодательством.

Средства массовой информации должны предоставлять избирательным комиссиям возможность для размещения информации.

Общественные объединения и их руководители также обязаны предоставлять избирательным комиссиям необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения, поступающие от избирательных комиссий, в установленные законодательством сроки.

В состав ЦИК РФ входят 15 членов, из которых пять членов назначаются Государственной Думой Федерального Собрания РФ, пять — Советом Федерации Федерального Собрания РФ, пять — Президентом РФ. Срок полномочий ЦИК РФ составляет четыре года.

Из своего состава члены ЦИК РФ избирают тайным голосованием председателя, заместителя председателя и секретаря. Все ее члены должны иметь высшее юридическое образование или ученую степень в области права. Они организуют работу по конкретным направлениям ее деятельности, определяемой Регламентом ЦИК РФ, и несут ответственность за результаты работы по этим направлениям[1].

ЦИК РФ осуществляет в пределах своей компетенции руководство деятельностью избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, а также по проведению референдума Российской Федерации.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации:

- осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- организует разработку нормативов технологического оборудования, необходимого для работы комиссий, утверждает

[1] Регламент Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Утв. постановлением ЦИК РФ от 14 апреля 2003 г. № 3-14-4.

указанные нормативы и осуществляет контроль за их соблюдением, а также организует размещение заказа на производство типового технологического оборудования;

• обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов, изданием необходимой печатной продукции;

• осуществляет меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума, установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов;

• осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов, референдумов, распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролирует целевое использование указанных средств;

• оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь комиссиям;

• осуществляет международное сотрудничество в области избирательных систем;

• заслушивает сообщения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации;

• устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и другие избирательные документы, а также документы, связанные с подготовкой и проведением референдума;

• рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

• осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами.

ЦИК РФ совместно с федеральными органами государственной власти, избирательными комиссиями и органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления организует государственную систему регистрации избирателей и участвует в осуществлении этой регистрации. В связи с этим ЦИК РФ праве издавать инструкции по вопросам единообразного применения федерального законодательства о выборах, давать заключения о соответствии законов субъектов РФ федеральному законодательству о выборах.

Избирательные комиссии субъектов РФ, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные, участковые избирательные комиссии формируются на основе предложений политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта РФ, общественных объединений.

Половина членов избирательной комиссии субъекта РФ назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, другая половина назначается высшим должностным лицом субъекта РФ на основе поступивших предложений политических партий, избирательных блоков.

Избирательная комиссия муниципального образования формируется представительным органом местного самоуправления на основе предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта РФ.

Окружная избирательная комиссия формируется вышестоящей избирательной комиссией на основе предложений избирательных объединений, блоков, а также предложений представительных органов местного самоуправления, собра-

ний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, территориальных комиссий предыдущего состава.

Участковые избирательные комиссии формируются вышестоящей комиссией на основе предложений избирательных объединений, блоков, а также предложений представительного органа местного самоуправления, собраний избирателей.

Полномочия избирательных комиссий в отношении избирательных объединений и избирательных блоков, кандидатов, их доверенных лиц, а также уполномоченных избирательных объединений и избирательных блоков включают:

- осуществление контроля за соблюдением избирательных прав граждан на соответствующей территории;
- обеспечение для всех кандидатов, избирательных объединений и блоков установленных законом условий предвыборной деятельности;
- контроль за соблюдением правил проведения предвыборной агитации;
- юридическое оформление процедур избирательного процесса.

За неправомерные решения и действия, нарушающие законные права участников избирательного процесса, члены избирательных комиссий могут нести соответствующую административную или уголовную ответственность.

Взаимодействие избирательных комиссий с органами государственной власти при подготовке и проведении выборов

Закон о партиях заложил основы современной партийной системы Российской Федерации, установил требования к политическим партиям и обеспечил им статус основных участников избирательного процесса. Закон об основных гарантиях 2002 г. принципиально усовершенствовал правовую базу выборов и референдумов.

Закон о выборах депутатов 2002 г. и Закон о выборах Президента предусматривают дополнительные меры по организации ведения общественного контроля за подведением итогов голосования, в том числе через открытую публикацию итогов голосования со всех избирательных участков в сети Интернет.

В современных условиях возрастает общественная значимость активного и ответственного участия граждан России в процессе формирования государственной власти.

Необходимым условием претворения в практику норм избирательного законодательства и обеспечения избирательных прав граждан является организация взаимодействия избирательных комиссий с правоохранительными органами и контролирующими органами, органами исполнительной власти, осуществляющими государственную политику в области средств массовой информации (СМИ), а также иными государственными органами.

Прошедшие в последние годы федеральные и региональные выборы показали, что необходимая координация работы названных органов в осуществлении избирательных действий и процедур в соответствии с требованиями законов о выборах в надлежащей степени еще не достигнута.

Типичными и распространенными являются выпуск анонимных и фальсифицированных агитационных материалов, нарушения порядка финансирования избирательных кампаний, правил ведения предвыборной агитации. Остается малоэффективной деятельность правоохранительных органов по обеспечению законности избирательного процесса.

Анализ материалов, поступивших в ЦИК РФ из 18 регионов Центрального федерального округа, позволяет констатировать, что в 2001—2002 гг. в этом округе было возбуждено 60 уголовных дел, из которых только девять дошли до суда (Воронежская, Курская, Московская, Рязанская, Тверская, Тульская области). В Тверской области из 23 уголовных дел в суд было направлено одно. Это свидетельствует о низком качестве ведения уголовных дел правоохранительными органами и рассмотрения их судами, что не обеспечивает принципа неотвратимости наказания за содеянное преступление. Вместе с тем в ряде случаев суды неправомерно вмешиваются в избирательный процесс. В 2002 г. это наблюдалось на выборах главы администрации Нижнего Новгорода, а также выборов депутатов Омского городского совета, когда решением суда избирательным комиссиям было запрещено публиковать результаты голосования.

По этим фактам ЦИК РФ была вынуждена обратиться в Верховный Суд РФ с предложением организовать работу по разъяснению судам особенностей порядка рассмотрения изби-

рательных споров, а также принять меры по определению квалификационного соответствия некоторых судей[1].

Такое состояние актуализирует проблему обеспечения совместной взаимодополняющей деятельности организаторов выборов, правоохранительных и контролирующих органов, создания эффективного механизма оперативного реагирования всех заинтересованных органов на правонарушения при организации и проведении выборов.

Важная роль в организации избирательного процесса принадлежит избирательным комиссиям. Федеральным законодательством избирательные комиссии наделены полномочиями непосредственно участвовать в процессуальных действиях по привлечению нарушителей закона к административной ответственности. Это возлагает на них основной груз работы и ответственности на всех этапах избирательного процесса, требуя строгого соблюдения норм закона, надлежащей правовой подготовленности членов избирательной комиссии.

Действующее избирательное законодательство определило полномочия всех участников избирательного процесса при подготовке и проведении федеральной или региональной избирательной кампании, наделив ими не только избирательные комиссии, но и федеральные и региональные органы исполнительной власти, законодательные органы государственной власти и высших должностных лиц субъектов РФ, Генеральной прокуратуры РФ и судебной системы Российской Федерации, представительные органы местного самоуправления и глав муниципальных образований, политические партии, избирательные блоки и общественные объединения, средства массовой информации. При этом главным лицом любых выборов является избиратель, права которого должны быть надежно защищены законодательством и системой его реализации всеми участниками избирательного процесса.

---

[1] Вопросы взаимодействия избирательных комиссий с органами государственной власти при подготовке и проведении выборов с учетом требований Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Стенограмма межрегионального семинара председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, входящих в Центральный федеральный округ. М., 2003. С. 22—23.

В связи с принятием Закона об основных гарантиях 2002 г. большое значение приобретает тесное взаимодействие областных законодательных собраний, избирательных комиссий с территориальными государственными органами, аппаратом полномочного представителя Президента РФ в целях создания и оптимизации областной законодательной базы для проведения выборов.

Закон позволяет региональным законодателям по своему усмотрению решать вопросы введения для политических партий соответствующего барьера на выборах в законодательные органы. Можно также не предусматривать никаких ограничений, что обусловливает потребность оптимизации и унификации норм.

Совершенствование избирательного законодательства субъектов РФ касается не только закона о выборах, но и других законов, обеспечивающих действенность норм избирательного законодательства в регионе. В частности, необходимо скорректировать нормативные акты, регулирующие деятельность областных СМИ в период избирательных кампаний, в целях предупреждения появления дезинформации.

Взаимодействие избирательных комиссий с органами прокуратуры может осуществляться путем координации предупреждения нарушений избирательного законодательства, совместных проверок нарушений, жалоб избирателей и других участников избирательного процесса, представлений избирательных комиссий по фактам нарушений избирательного законодательства.

Повышению качества организации избирательного процесса способствует работа избирательных комиссий на постоянной основе, а их руководителей — на штатной основе. Это позволяет организовать систему обучения организаторов выборов практике применения избирательного законодательства, формам и методам предупреждения и пресечения использования незаконных избирательных технологий. При таком подходе правильность действий избирательных комиссий по отношению к нарушителям избирательного законодательства, субъектам, использующим незаконные избирательные технологии, подтверждается проверками органов прокуратуры и судебными решениями.

Важное место в обеспечении законности избирательного процесса принадлежит общественным приемным полномочного представителя Президента РФ. Их роль состоит в оказании гражданам содействия при рассмотрении их обращений в территориальные структуры федеральных органов исполнительной власти, в органы власти области, органы местного самоуправления, проведении мероприятий по правовому просвещению граждан, в том числе по избирательному законодательству.

На базе общественных приемных может быть организован конструктивный диалог региональных и местных властей с представителями партий, движений, общественных объединений, молодежных и ветеранских организаций, объединений научной и творческой интеллигенции по проблемам подготовки и проведения выборов. Такая деятельность в форме общественного Совета при руководителе общественной приемной может стать элементом достижения согласия и средством противодействия политическому экстремизму и нагнетанию ксенофобии в электоральных процессах.

В соответствии с полномочиями, установленными Федеральным законом от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре), иными федеральными законами органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законодательства о выборах на всех стадиях избирательного процесса участвующими в нем субъектами.

В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде свои права и свободы, либо когда нарушены права и свободы значительного числа граждан, либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде иск в интересах пострадавших (п. 4 ст. 27 названного Закона).

Система организации работы органов прокуратуры состоит из организационных, предупредительных, пресекательных мер, а также мер по привлечению виновных к различным видам ответственности за допущенные нарушения законодательства о выборах.

Для того чтобы своевременно выявлять, предупреждать и устранять нарушения законов о выборах, обеспечивать прокурорский надзор за соблюдением законности при применении мер административной и уголовной ответственности, целесообразно создание рабочих групп по сбору и анализу информации о состоянии законности, оперативному рассмотрению заявлений и сообщений о нарушениях избирательного законодательства, поддержанию связи с избирательной комиссией области, окружными избирательными комиссиями, правоохранительными органами и судами.

В целях обеспечения законности в период проведения избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ нового созыва, неуклонного исполнения требований Конституции РФ, Закона об основных гарантиях 2002 г. и Закона о выборах депутатов 2002 г. и. о. Генерального прокурора РФ Ю. С. Бирюков предложил:

- при осуществлении надзора за исполнением законодательства о выборах особое внимание обратить на соблюдение законодательных норм при образовании избирательных округов, составлении списков избирателей, выдвижении кандидатов, проведении предвыборной агитации, финансировании избирательной кампании;
- организовать работу с жалобами таким образом (в том числе в выходные дни), чтобы обеспечить их своевременное рассмотрение и разрешение;
- иметь в виду, что согласно требованиям ст. 50 Закона о выборах депутатов 2002 г. зарегистрированный кандидат в депутаты на может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован или подвергнут в судебном порядке административному наказанию без согласия Генерального прокурора РФ. При получении такого согласия незамедлительно извещать об этом соответствующую избирательную комиссию[1].

Ряд конкретных задач по организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах Президента РФ

[1] См.: Указание Генеральной прокуратуры РФ от 19 сентября 2003 г. № 42/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

поставлен перед прокурорскими работниками Генеральным прокурором РФ[1].

Прокурорам субъектов РФ, городов и районов, приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам предложено создать рабочие группы с участием представителей правоохранительных органов и органов государственной власти для своевременного выявления и пресечения правонарушений в сфере законодательства о выборах, оперативного анализа и обмена поступающей информацией о состоянии законности, организации взаимодействия с избирательными комиссиями.

Осуществление правосудия всегда сопряжено с потребностью общества в справедливости на основе права, уверенности в том, что судопроизводство осуществляется честно, при равном нейтральном отношении к каждой из сторон, при отсутствии личной заинтересованности судьи в результате процесса.

Поддержание общественного доверия к судебной власти особенно значимо при разрешении судебных споров, касающихся реализации прав граждан избирать и быть избранными. То, что судья рассматривает как нормальное действие по разрешению споров на основании правовой нормы, иногда может быть истолковано как политический акт, угрожающий властным позициям, которые представляют ценность для исполнительной или представительной власти.

Судебная практика свидетельствует о довольно частом проявлении нелояльности к закону со стороны многих кандидатов и их команд. Они делают клеветнические заявления, оскорбляющие человеческое достоинство оппонентов, нарушают право на достойное обращение, гарантированное как Конституцией РФ, так и европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Это явление представляет особую опасность, поскольку сопровождается распространением через СМИ заведомо клеветнических измышлений, нередко содержащих обвинения в совершении преступлений.

Поскольку правоохранительными органами оперативно не решаются дела о привлечении к уголовной ответственности лиц, распространяющих клевету, избирательные комиссии не

[1] См.: Указание Генеральной прокуратуры РФ от 23 декабря 2003 г. № 52/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах Президента Российской Федерации».

имеют оснований для реагирования, и только через судебные органы возможно поддержание правильного представления у избирателей об истинном облике оклеветанных кандидатов.

Однако по делам о защите чести и достоинства, возникших в ходе избирательных кампаний, нет сокращенных сроков. Поэтому от оперативности рассмотрения судами таких дел зависят, по существу, судьбы кандидатов и законные интересы избирателей.

Важным направлением организационной работы избирательных комиссий является взаимодействие с редакциями СМИ, позволяющее последним не только использовать свои права и обязанности по распространению материалов предвыборной агитации, но и выполнить предусмотренную законом обязанность исключить распространение недостоверной, не подтвержденной в установленном законом порядке негативной информации о кандидатах.

Редакции СМИ вправе предложить кандидатам представить подготовленную ими аудио- и видеозапись их предвыборных выступлений с подтверждением их достоверности.

Суды вправе оставить без удовлетворения жалобы кандидатов на отказ редакций СМИ в опубликовании их выступлений, не представленных для предварительного ознакомления. Такой подход, основанный на законе, позволяет сохранить у населения уверенность в независимости судебной власти, справедливости ее решений на основе права.

Представляется целесообразным принятие нормы, обязывающей распространителя негативной информации о сопернике в день поступления в суд искового заявления о защите чести и достоинства представить суду бесспорные доказательства того, что эта информация соответствует действительности. Отсутствие таких доказательств являлось бы основанием к удовлетворению иска, а судебное решение — основанием для исключения виновного из числа кандидатов в связи с существенным нарушением норм избирательного права.

Важным направлением деятельности избирательных комиссий является осуществление финансового контроля. Инструментом его обеспечения должны быть контрольно-ревизионные службы при избирательных комиссиях. Однако в законодательстве о выборах в отдельных субъектах отсутствовало даже упоминание о таких службах.

Закон об основных гарантиях 2002 г. не только устанавливает правовые нормы и создает основу для формирования контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях, но и определяет их задачи. В ЦИК РФ разработаны, приняты и направлены в регионы для применения Методические рекомендации по организации деятельности избирательных комиссий и контрольно-ревизионных служб. При этом специалисты контролирующих, правоохранительных и государственных органов на время избирательных кампаний откомандировываются в распоряжение избирательных комиссий с сохранением денежного содержания по основному месту работы.

Государственные, муниципальные органы и органы местного самоуправления, учреждения и организации, а также их должностные лица обязаны оказывать содействие избирательным комиссиям и их контрольно-ревизионным службам.

Предусматривается предоставление необходимой информации избирательным комиссиям согласно требованиям избирательного законодательства. Кандидат обязан представить в избирательную комиссию достоверные данные о своих доходах и имуществе. Проверка достоверности указанных сведений возложена законом на избирательные комиссии. Она проводится путем направления официальных запросов в соответствующие кредитные организации и органы регистрации. При этом избирательные комиссии обязаны доводить до избирателей через средства массовой информации сведения о доходах и имуществе кандидатов и результаты их проверки. Таким образом, нет никаких правовых препятствий для того, чтобы избирательная комиссия получила всю необходимую информацию, а также для необходимых действий со стороны органов государственной власти по оказанию помощи избирательным комиссиям.

Необходимым условием результативности взаимодействия является установление реальной ответственности должностных лиц государственных органов, учреждений и организаций за точное соблюдение избирательного законодательства. На основе изучения практики представляется возможным внесение следующих предложений:

• в целях координации совместной деятельности избирательных комиссий с правоохранительными органами, включая прокуратуру, разработать межведомственную нормативно-пра-

вовую базу документов, регулирующих вопросы взаимодействия этих органов с соответствующими комиссиями в период подготовки и проведения избирательных кампаний;

• внести в Закон об основных гарантиях 2002 г. норму, согласно которой кандидатам запрещалось бы проведение бесплатных зрелищных мероприятий, бесплатное оказание услуг, используемых как средство подкупа избирателей;

• укрепить контрольно-ревизионную службу как инструмент противодействия финансовым правонарушениям в избирательных кампаниях.

Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах

Исследование материалов избирательных процессов, прошедших в 2002—2003 гг., в субъектах РФ, показывает, что институт выборов в целом способен выполнять свою основную функцию по обеспечению конституционного права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно (в частности, при проведении выборов и референдумов), так и через своих представителей (выборных лиц).

Общая динамика развития электоральных отношений в обществе в основном отвечает требованиям Концепции национальной безопасности Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 в части обеспечения безопасности ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в России.

В частности, одними из важнейших событий 2003 г. стали референдум Чеченской Республики по проектам республиканской конституции и законов «О выборах Президента Чеченской Республики» и «О выборах в Парламент Чеченской Республики» и выборы Президента Чеченской Республики. Они позволили делегитимизировать режим Масхадова, создать новую ситуацию по защите жизненно важных интересов мирного населения этой республики, укрепить международно-правовое признание роли России в проведении антитеррористических операций в интересах национальной и международной безопасности.

Вместе с тем в российском обществе существуют угрозы, как комплекс экономических, политических, социальных явлений и процессов, в условиях глобализации негативно воздействующих на социальные организации и структуры, трансформируя их элементы и нарушая нормальное функционирование, что в конечном счете может привести социальные системы к упадку и распаду.

В период проведения выборов или референдумов существенно обостряются основные противоречия общества. Применяемые в выборной борьбе технологии катализируют их, а порою провоцируют эксцессы, влекущие угрозы национальной безопасности.

Так, сложная ситуация возникла вокруг выборов губернатора Красноярского края, когда в результате ангажированных решений краевой избирательной комиссии были проигнорированы результаты выборов и избирательный процесс перешел в стадию политических столкновений между различными ветвями власти и заинтересованными финансово-промышленными группами. В целях разрешения затянувшегося противостояния понадобилось вмешательство суда, вышестоящей избирательной комиссии, палат Федерального Собрания РФ и Президента РФ.

Подобные примеры имеются в ряде субъектов РФ как на региональном, так и на местном уровне. Так, выборы мэра Нижнего Новгорода обострили общую ситуацию в городе, повлекли череду судебных процессов, привлекли внимание российской и международной общественности, вплоть до Европейского суда по правам человека.

Выборы мэра г. Новороссийска показали, что суд в защиту активного права необоснованно принял исковое заявление от гражданина, который якобы желает защитить пассивное право кандидата, которого не зарегистрировала избирательная комиссия. Фактически же гражданин, обратившийся в суд, явился звеном в многоходовой комбинации по устранению реальных кандидатов. В данном случае районный суд также в обеспечение заявленных требований гражданина как устранил из избирательного процесса самого кандидата, так и лишил права реагирования на случившееся вышестоящих избирательных комиссий.

В связи с такими инцидентами государство в лице своих полномочных органов теряет авторитет из-за публичных скандалов, в которые оказываются втянутыми не только конкретные участники избирательного процесса, но и различные избирательные комиссии, суды, правоохранительные органы и другие государственные институты. При этом они своим незаконным бездействием или действием порою способствуют приходу к власти неподготовленных или безответственных людей, не пользующихся реальной поддержкой избирателей. Иногда к власти приходят люди как с криминальным прошлым, так и активно сотрудничающие с организованными преступными группами, которые способствуют захвату власти криминальными структурами.

В целях обеспечения национальной безопасности государства необходима консолидация вокруг избирательных комиссий всех государственных структур в период подготовки и проведения выборов и референдумов. В подготовке и проведении федеральных выборов участвует около миллиона граждан, работающих в различных избирательных комиссиях. Поэтому недопустимо при проведении выборов любое противоправное противостояние по отношению к избирательным комиссиям со стороны отдельных органов государственной власти, местного самоуправления, правоохранительных органов и судов.

Недопустимо втягивание судов в явно заказные процессы по устранению реальных кандидатов путем закрепления судами незаконных решений избирательных комиссий и препятствования рассмотрению поступающих в вышестоящие избирательные комиссии жалоб граждан, законно пытающихся разрешить избирательные споры.

Практика Верховного Суда РФ и Генеральной прокуратуры РФ показывает, что при консолидации всех ветвей власти на правовой основе можно плодотворно противостоять нарушениям избирательного процесса. Так, Верховный Суд РФ, рассмотрев 15 октября 2003 г. дело по жалобе В. И. Черепкова, фактически пресек некорректную избирательную технологию, когда гражданин в защиту своего активного избирательного права в суде грубо нарушает пассивное право кандидата. По инициативе Генеральной прокуратуры РФ внесено представление об устранении нарушений закона в судебном решении, связанном с отменой результатов голосования на четырех изби-

рательных участках г. Ноябрьска, позволившего проигравшему кандидату занять должность мэра города.

Состояние законности в сфере реализации избирательных прав граждан характеризуется количеством выявленных нарушений законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах. За последние четыре с половиной года прокурорами выявлено 22 466 нарушений, в том числе 4132 незаконных правовых акта, регулирующих избирательные права граждан. В целом по результатам выявленных нарушений прокурорами принесено 3269 протестов, внесено 4929 представлений.

Практика показывает, что участие прокурора в рассмотрении судом дел, вытекающих из избирательных правоотношений, способствует восстановлению нарушенных прав участников избирательного процесса. За указанный период прокурорами направлено в суд 1116 исковых заявлений в защиту избирательных прав граждан. По постановлениям прокуроров было возбуждено 195 уголовных дел в отношении лиц, подозреваемых в совершении преступлений в сфере избирательных правоотношений.

Как показывает практика прокурорского надзора, нарушения избирательных прав граждан достаточно распространены, разнообразны и допускаются на всех стадиях избирательного процесса.

С введением в действие нового ГПК РФ участие прокурора в рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации является обязательным (ст. 259, 260). При этом необходимо руководствоваться нормами ГПК РФ (ст. 24, 26 и 27) и Законом об основных гарантиях 2002 г. (ст. 75).

Верховный Суд РФ рассматривает в качестве суда первой инстанции гражданские дела об обжаловании решений ЦИК РФ, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий или соответствующих комиссий референдума.

Верховному суду республики, краевому, областному суду, судам городов федерального значения, автономной области, автономных округов подсудны дела об оспаривании решений избирательных комиссий субъектов РФ, окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, окружных избирательных комиссий по выборам в

законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, соответствующих комиссий референдума, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий или соответствующих комиссий референдумов. Остальные дела отнесены к подсудности районных судов. При этом, разрешая споры, суды наряду с Конституцией РФ и федеральными законами должны применять законы о выборах, принятые субъектами РФ, при условии, что они не противоречат федеральному законодательству.

В период проведения избирательной кампании 2003 г. по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ значительные усилия были направлены на обеспечение средствами прокурорского надзора законности в сфере правоотношений, связанных с реализацией избирательных прав граждан.

Органами прокуратуры в период подготовки и проведения выборов было выявлено 2205 нарушений законодательства, объявлено 170 предостережений, опротестовано 277 незаконных актов органов местного самоуправления и избирательных комиссий, внесено 628 представлений, возбуждено 103 уголовных дела и 1041 дело об административных правонарушениях.

Все внесенные прокурорами протесты и представления рассмотрены и удовлетворены, в том числе акты прокурорского реагирования, адресованные избирательным комиссиям в связи с отсутствием надлежащего контроля за соблюдением СМИ установленного порядка проведения предвыборной агитации, нарушениями порядка формирования списков избирателей и оборудования избирательных участков.

Прокурорами широко использовалась такая форма реагирования, как предостережение о недопустимости нарушения закона. Чаще эта мера использовалась в целях пресечения нарушений при уточнении избирательными комиссиями списков избирателей, при проведении предвыборной агитации (Чеченская Республика — 49, Пермская область —20, Иркутская область — 12).

Анализ 103 возбужденных уголовных дел показал, что в отношении членов избирательных комиссий было возбуждено 11 уголовных дел (Республика Калмыкия, Алтайский край, Ивановская область, Тамбовская область): 4 — по ст. 141 УК РФ (воспрепятствование осуществлению избирательных

прав); 4 — по ч. 2 ст. 160 УК РФ (присвоение или растрата чужого имущества); 2 — по ст. 290 УК РФ (получение взятки); 1 — по ст. 159 УК РФ (мошенничество). Остальные уголовные дела возбуждены в отношении других участников избирательного процесса за различные составы преступлений (в частности, проникновение и кражи из помещений избирательных участков, штабов кандидатов в депутаты, распространение листовок, сведений, порочащих честь и достоинство кандидатов в депутаты).

Обобщение административной практики показало, что органами прокуратуры в период проведения избирательной кампании и выборов возбуждено 337 дел об административных правонарушениях, в том числе в Республике Калмыкия — 5, Красноярском крае — 7, Иркутской области — 4, Саратовской области — 19, Тульской области — 17.

Основные составы правонарушений по КоАП РФ: ст. 5.5 (нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов), ст. 5.8 (нарушение порядка и условий проведения предвыборной агитации), ст. 5.11 (проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом), ст. 5.14 (умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам).

Судами рассмотрено 227 постановлений прокуроров, нарушители привлечены к административной ответственности, и им назначены наказания в виде штрафов и устных замечаний.

Органами внутренних дел субъектов РФ возбуждено 559 дел об административных правонарушениях по ст. 5.8, 5.14 КоАП РФ, из них, по данным органов прокуратуры, около 270 находится на рассмотрении в судах.

Соответствующими избирательными комиссиями возбуждено 145 дел об административных правонарушениях (наибольшее количество в Чувашской Республике, Владимирской, Иркутской, Кемеровской, Ростовской, Псковской, Саратовской областях). Судами рассмотрено 81 дело. Остальные дела или возвращены для доработки, или прекращены из-за некачественной подготовки материалов, отсутствия либо доказательственной базы, либо согласия Генерального прокурора РФ на привлечение зарегистрированного кандидата к административно ответственности.

Изучение ходатайств избирательных комиссий, поступивших в Генеральную прокуратуру РФ, показало, что комиссиями протоколы, как правило, составляются без учета требований ст. 28.2 КоАП РФ (нарушителю не разъясняются его права, он не знакомится с протоколом, в материалах отсутствуют достаточные доказательства). Такая работа некоторых избирательных комиссий, незнание или несоблюдение ее членами требований действующего законодательства не способствовали обеспечению законности при проведении избирательной кампании.

Вместе с тем очевидной является потребность значительного усиления прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах.

Решения и действия правоохранительных органов и избирательных комиссий должны основываться на полных и объективных проверках и соответствующих закону оценках. Должно быть усилено взаимодействие между правоохранительными органами, а также с избирательными комиссиями и органами власти всех уровней.

Такой подход прямо вытекает из требования Президента РФ В. В. Путина о повышении эффективности прокурорского надзора, предъявленного на коллегии Генеральной прокуратуры РФ 30 января 2004 г.[1]

Важным фактором реализации избирательного законодательства, влияющим на состояние законности в сфере избирательных правоотношений, является правосознание участников избирательного процесса[2].

Массовая неосведомленность граждан о правах избирателей, кандидатов, об организации и порядке проведения выборов, о деятельности избирательных комиссий представляет серьезную угрозу соблюдению прав и законных интересов личности, а также обществу в целом.

Сила влияния избирательного процесса и значимость проблем национальной безопасности нашего государства, ком-

[1] См.: Российская газета. 2004. 31 янв.

[2] Исследование правосознания избирателей и его влияния на обеспечение законности избирательного процесса выполнено в отделе проблем законности в государственном строительстве и соблюдения прав человека НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ в 2003 г.

плексный характер их взаимосвязи обусловливают необходимость разработки системы прогностических методов исследования, оценки состояния и перспектив развития избирательного процесса в целях предупреждения крупномасштабных социальных и политических конфликтов.

Развитие правового сознания законопослушного большинства граждан нашего общества, совершенствование избирательного законодательства, усиление законности избирательного процесса становятся необходимым условием активного участия граждан в избирательном процессе, законности формирования власти, обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Президент РФ В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г. отмечал: «Перспективы развития России и решения многих наших проблем в значительной степени будут определяться итогами главного политического события года — выборов в Государственную Думу... Это важный этап в становлении нашей демократии. Считаю предстоящие выборы в Государственную Думу еще одним этапом развития нашей многопартийной системы, развития в сторону большей открытости намерений, большей эффективности действий, большей ответственности перед народом России»[1].

Разумеется, главным показателем эффективности деятельности представительных органов власти должно быть их позитивное правовое влияние на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, улучшение качества жизни людей в нашей стране.

---

[1] Российская газета. 2003. 17 мая.

Глава 5
ПРАВОСОЗНАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Сущность и социальная роль правосознания избирателей

Совершенствование избирательного законодательства — это только один из факторов, влияющих на состояние законности в сфере избирательных правоотношений. Самый совершенный с точки зрения юридической техники закон теряет свое значение, если отсутствует эффективный механизм его реализации.

Важным фактором реализации избирательного законодательства, влияющим на состояние законности в сфере избирательных правоотношений, является правосознание субъектов избирательного процесса.

Становление нового избирательного права требует не только обобщения накопленного опыта, обновления законодательства, но и теоретического осмысления правовых установок и ориентаций избирателей.

Уровень правосознания большей части населения оказывает существенное влияние на правоприменительную и правоисполнительную практику в общественных правоотношениях.

Предполагается, что каждый гражданин знает избирательное законодательство, обнародованное в установленном порядке, следовательно, подавляющее большинство граждан в состоянии знать и понимать законы, регулирующие их избирательные права. Однако в современных условиях правовая осведомленность граждан далека от необходимой и находится на минимально достаточном уровне. Даже юристы не всегда успевают уследить за обновлением правовых норм. В этой связи в рамках исследования правосознания избирателей представляет практический интерес установление оптимального объема знаний избирательного законодательства, необходимого каждому человеку для реализации политических прав.

Социальная значимость дефектов правосознания в исследуемой области не вызывает сомнений, так как речь идет о влиянии, которое они могут оказать на фактические условия

социальной жизни, на состояние законности в Российской Федерации.

Массовая неосведомленность граждан о правах избирателей, кандидатов, об организации и порядке проведения выборов, о деятельности избирательных комиссий представляет серьезную угрозу соблюдению прав и законных интересов личности, а также обществу в целом.

Правосознание избирателей с полным основанием можно рассматривать как относительно самостоятельную целостную систему. Это вытекает из соответствия ее требованиям, предъявляемым к системам:

- интегративность (наличие необходимых связей между элементами, компонентами и системой);
- структурность;
- цель и целесообразный характер;
- функционирование;
- управление;
- развитие.

Исследование системы предполагает прежде всего рассмотрение ее структуры и функций.

Структура правосознания избирателей — это способ организации, устойчивые внутренние связи правовых идей, взглядов, оценок, установок, деятельности всей системы правосознания и его функций как внешнего проявления его социальной роли. Структура и функции взаимно обусловливают друг друга.

Сформировавшаяся структура, предопределив место элемента в целостной системе правового сознания, очерчивает и его функции.

Важным моментом развития и функционирования правосознания является характер влияния функции на структуру в ходе их диалектического взаимодействия. Считается, что функция изменяется быстрее, чем структура. Структура — это внутренняя организация целостной системы. Это специфический способ взаимодействия и взаимосвязи элементов системы. Поэтому важно не только перечислить элементы структуры и указать их характеристики, но и выявить взаимосвязь этих элементов.

Структура — это такая совокупность элементов, такой способ их связи, где каждый элемент находится в диалектическом взаимодействии как с другими элементами, так и с системой в

целом. Внутри одной и той же системы могут быть выделены несколько структур. Такая система является сложной[1].

Изучая правосознание избирателей, необходимо прежде всего рассмотреть структуру правосознания. Так, А. Р. Ратинов и Г. Х. Ефремова определяют ее следующим образом:

- познавательный элемент (система знаний о праве);
- оценочный элемент (система оценок и убеждений по поводу эффективности и справедливости предписания);
- волевой элемент (осознанность своих прав и обязанностей, установка на определенные действия или бездействие);
- поведенческий элемент (избирательность поведения субъекта);
- элементы социально-правовой психологии[2].

В научной среде весьма часто структура правосознания определяется как знание права, понимание права, осознание права, в совокупности образующие процессуальное поведение субъекта. Представляется, что с такой позиции необходимо рассматривать правосознание избирателей.

Психологическое направление в теории права рассматривает правопонимание как часть правосознания.

Сферы правосознания избирателей, как и правосознания в целом, — интеллектуальная, эмоциональная и волевая являются основанием для выделения трех основных функций правового сознания избирателей (см. приложение 2, табл. 55) (далее дается только номер таблицы).

Познавательной функции соответствует определенная сумма юридических знаний и умений, или, применительно к данному исследованию, *правовая подготовка избирателей.*

Оценочной функции отвечает система оценок и мнений по юридическим вопросам, или *оценочные отношения к избирательному законодательству и практике его применения и исполнения.*

Регулятивная функция имеет своим результатом и осуществляется за счет *правовых установок и ориентаций избирателей* как субъектов избирательного процесса.

---

[1] См.: *Афанасьев В. Г.* Системность и общество. М., 1980. С. 106—124.

[2] См.: *Ефремова Г. Х., Ратинов А. Р.* Изучение правосознания и общественного мнения о преступности и деятельности правоохранительных органов. М., 1989.

Структурные элементы понятия правовой осведомленности условно можно классифицировать на три основные группы: широта, полнота и глубина. Каждая из этих групп поддается дробной классификации[1].

Степень глубины правовой осведомленности избирателей — это уровень их понимания смысла правовых норм и умения владеть наличными знаниями.

При этом следует подчеркнуть, что при изучении правовой осведомленности избирателей обязательно должны быть рассмотрены и учтены два компонента:

1) формальные знания в области избирательных правоотношений;

2) умение ими пользоваться.

Это объясняется тем, что можно обладать каким-либо запасом знаний, но не уметь практически применить его.

Формальные знания определяются на основе правовых представлений и понятий, которые раскрываются при ответах респондентов на поставленные исследователем вопросы.

Практическое применение накопленных знаний выявляется путем решения опрашиваемым задач, предложенных исследователем. Пределы формальных правовых знаний избирателей характеризуются признаками широты и полноты правовой осведомленности. Широта правовой осведомленности различается в зависимости от того, сколько отраслей права охватывается.

Познавая действительность, люди не остаются равнодушными к результатам познания, которые соотносятся с прошлым опытом, потребностями, интересами, целями их деятельности. Познанные свойства объектов определенным образом переживаются. Возникает новое, интеллектуально-эмоциональное образование — психическое (оценочное) отношение к объектам познания и практической деятельности[2].

Таким образом, можно выделить такой компонент структуры правосознания избирателей, как *оценочное отношение избирателей к избирательному процессу.*

---

[1] См.: *Ефремова Г. Х., Ратинов А. Р.* Изучение правосознания и общественного мнения о преступности и деятельности правоохранительных органов. С. 40.

[2] См.: *Ефремова Г. Х.* Криминологическая характеристика правосознания молодых правонарушителей: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 28.

Оценка состоит в признании значимости чего-либо с точки зрения индивида, группы или общества. Оценка стоит между познанием и практикой[1].

Правовые ценности — это система правовых знаний, взглядов, правовые установки и ориентации. В них сконцентрирован предшествующий опыт, освоение которого позволяет принимать правильные решения, действовать, соизмеряя свои права и обязанности с законными интересами общества и государства, других граждан[2].

В данном исследовании мы поддерживаем мнение ученых (А. А. Харкевич, Г. Х. Ефремовой) о существовании плюралистических ценностей, которые включают не только положительные, но и отрицательные ценности.

Под ценностями в сфере избирательных правоотношений понимаются любые явления, регулируемые законодательством о выборах и референдумах в Российской Федерации, происходящие в рамках избирательного процесса, значимые для избирателя как отвечающие его интересам и деятельности, так и противоречащие им.

Следует остановиться подробнее на роли ценностей. Мы придерживаемся точки зрения Г. Х. Ефремовой, которая выделяет четыре главные характеристики роли ценностей:

1) они служат основой принятия решений и критерием того, к чему следует стремиться и чего следует избегать;

2) являются арбитром в решении внутренних конфликтов и мотивационной борьбы, указывая на предпочтительный выход;

3) участвуют в определении целей и средств, отвечающих тем или иным ценностям;

4) вносят устойчивость в поведение личности и общественную жизнь, обеспечивая возможность их предвидения[3].

Правовые ценности играют важную роль в деятельности всех субъектов избирательного процесса. В свою очередь их правосознание можно рассматривать как ценность, приобре-

---

[1] См.: *Тугаринов В. П.* Философия сознания. М., 1971. С. 54.

[2] См.: *Алексеев С. С.* Социальная ценность права в советском обществе. С. 39.

[3] См.: *Ефремова Г. Х.* Криминологическая характеристика правосознания молодых правонарушителей. С. 30.

тающую особое значение в условиях формирования демократического правового государства.

Являясь частью сознания личности, правосознание избирателя обладает преемственностью, которая выражает момент связи старого с новым в процессе развития. Так, в акте усвоения и овладения опытом предшествующих избирательных кампаний, сконцентрированном в правовых ценностях, выражается преемственность в развитии правосознания избирателей. Поэтому на сегодняшнем этапе развития российской избирательной системы особенно важно привить правосознанию избирателей все ценное, что накоплено нашим обществом в рассматриваемой сфере правоотношений.

В общественном, групповом и индивидуальном сознании ценности организованы в иерархическую структуру — шкалу ценностей, признанную в данной общности.

В правосознании право и его применение само рассматривается как ценность и вызывает к себе оценочные отношения, которые могут не совпадать в различных группах и отклоняться от преобладающих в обществе оценок.

Ценности, опосредованные правом, включены в ценностно-нормативную систему индивида (группы, общества). Практическое поведение зависит от того, какой системой предпочтения руководствуются люди и какое место занимает та или иная ценность в этой системе.

В рассматриваемую структуру правосознания избирателей входит несколько видов оценочных отношений:

1) к правовым принципам, институтам и нормам избирательного права;

2) к нарушениям избирательного законодательства;

3) к деятельности избирательных комиссий;

4) к деятельности правоохранительных и судебных органов по обеспечению законности осуществления избирательных прав граждан;

5) к своему поведению (самооценка).

Выявление отношений избирателей к правовым ценностям в области избирательного процесса происходит с помощью эмпирического исследования.

Являясь интеллектуально-эмоциональными образованиями, ценностные отношения не обладают способностью практиче-

ской реализации без волевого компонента правосознания, формирующего готовность действовать в определенном направлении.

Установка — это явление динамического порядка, которое проявляется в определенной активности субъекта. Когда объектом установки служат различные правовые ценности, речь идет о правовых установках. В совокупности установки образуют систему ценностных ориентаций (В. М. Квачахия, Ш. А. Надирашвили, В. В. Водзинская, Г. Х. Ефремова).

Ценностные ориентации — это относительно устойчивая система установок, определенным образом направляющая людей по отношению к этим ценностям в условиях их сложного взаимодействия.

Правовая ориентация — это совокупность правовых установок индивида или общности, непосредственно формирующая внутренний план, программу деятельности в юридически значимых ситуациях[1].

Таким образом, регулятивная функция правосознания избирателей осуществляется посредством их правовых установок и ориентаций.

Исследование правовых установок и ориентаций избирателей предполагает изучение их поведения в реальной или экспериментальной ситуации.

Следует отметить, что реальное поведение избирателей в юридически значимых ситуациях может существенно отличаться от экспериментальных результатов, которые характеризуют лишь правосознание как правовой потенциал избирателей.

Эмпирическое исследование правосознания избирателей основывается на принципе единства сознания и деятельности. Оно позволяет выявить устойчивые особенности правосознания различных групп избирателей, что в дальнейшем позволит прогнозировать их поведение.

В настоящее время в науке сложилось несколько концепций (моделей), объясняющих поведение избирателя на выборах. Рассмотрим наиболее распространенные из них.

---

[1] См.: *Ефремова Г. Х.* Криминологическая характеристика правосознания молодых правонарушителей. С. 35.

Первая — модель Р. Вольфингера и С. Розенстоуна, согласно которой:

• в первую очередь активность участия избирателей в голосовании на выборах определяется установочными диспозициями, наличием соответствующих мотивировок и психологическими особенностями личности; ее предыдущим политическим опытом и правовой культурой (наличием чувства гражданского долга, интереса к праву и политике и т. д.);

• во вторую очередь в расчет берутся такие характеристики избирателей, как пол, возраст, род занятий, образование, семейное положение.

Вторая — противоположная модель И. Поввела и Р. Джекмана, согласно которой:

• активность участия избирателей в голосовании определяется иными детерминантами, чем все остальные формы политического участия;

• активность участия в голосовании гораздо в большей степени зависит от институционального контекста, характера политических институтов, нормативного регулирования избирательных процедур, чем от психологических качеств личности;

• в различных странах набор детерминант поведения избирателей на выборах далеко не одинаков. В отличие от США, где наблюдается прямая и устойчивая связь между уровнем образования избирателя, его полом, возрастом и политическим интересом, в Италии и Австрии большинство этих характеристик вообще не связаны с активностью избирателей на выборах[1].

В. С. Комаровский считает, что с точки зрения избирательного процесса ключевым является второе из рассмотренных направлений.

Мы полагаем, что модели, разработанные западными специалистами, не применимы к российским условиям в чистом виде.

В рамках данной работы мы исходим из смешанной концепции, которая включает признаки обеих приведенных моделей поведения избирателей на выборах.

---

[1] См.: *Комаровский В. С.* Информационно-аналитическое обеспечение избирательных кампаний. М., 2002.

Исходя из вышеизложенного определение правосознания будет следующим: *правосознание избирателей есть форма правового сознания личности, отражающего отношение к положениям законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации, к практике его применения, а также к желаемым изменениям норм избирательного законодательства.*

Методология исследования правосознания избирателей

Всестороннее изучение такого явления, как правосознание избирателей, предполагает проведение исследования различных групп избирателей. Рассмотрим методологическую основу такого исследования.

Следует отметить, что для подготовки социологического исследования необходимо создать не только теоретическую, но и методологическую базу: разработать методические документы для сбора информации, сформировать исследовательскую группу из лиц, обладающих активным избирательным правом.

С учетом изложенного рассмотрим наиболее важные вопросы подготовительного этапа социологического исследования.

Предназначение любого социологического исследования — анализ таких проблем, которые имеют не второстепенное, а ключевое значение для практики. В нашем случае имеется в виду практика, складывающаяся в сфере избирательных правоотношений[1].

Предмет исследования правосознания избирателей отличается выраженной актуальностью, имеет тесную связь с характером решаемой в современных условиях задачи — построением демократического правового государства и, кроме того, отвечает потребностям не только сегодняшнего, но и завтрашнего дня.

Проведение социологических опросов участников избирательного процесса вызвано потребностью получения информации о состоянии и тенденциях их правосознания в целях выработки практических рекомендаций, направленных на совершенствование избирательного процесса, научного обоснования текущего и перспективного состояния законности избиратель-

---

[1] См.: Как провести социологическое исследование / Под ред. *М. К. Горшкова, Ф. Э. Шереги.* М., 1990. С. 10.

ного законодательства и правовой культуры участников избирательного процесса.

Социология как наука изучает движущие силы, механизм функционирования и закономерности общества как целостной системы, отдельные социальные подсистемы, институты, общественные группы[1].

В наиболее общем виде социологическое исследование правосознания избирателей можно определить как *систему логически последовательных методологических, методических и организационно-технических процедур, связанных между собой одной целью — получить достоверные данные об изучаемом явлении для их последующего использования в практике реализации норм избирательного права.*

Социологическое исследование правосознания избирателей включает четыре последовательных, сменяющих друг друга организационно-автономных и вместе с тем содержательно взаимосвязанных этапа:

1) подготовка исследования;

2) сбор первичной социологической информации[2];

3) подготовка собранной информации к обработке и ее обработка;

4) анализ обработанной информации, формулирование выводов и рекомендаций.

Следует согласиться с мнением М. К. Горшкова и Ф. Э. Шереги о том, что не существует единой унифицированной формы социологического анализа, пригодной для изучения проблем различной сложности.

Конкретная форма социологического исследования обусловлена характером поставленной в нем цели, выдвинутых задач. В соответствии с ними в зависимости от глубины требуемого анализа предмета исследования, масштабности и сложности решаемых в ходе него задач различают три основных вида

[1] См.: Как провести социологическое исследование. С. 12.

[2] Под первичной социологической информацией понимаются полученные в ходе социологического исследования в различной форме необобщенные сведения (например, ответы респондентов на вопросы анкеты, интервью, записи исследователя в карточках наблюдения, анализа документов и др.), подлежащие в дальнейшем обработке и обобщению (см.: Как провести социологическое исследование).

социологического исследования: разведывательное (пилотажное, зондажное), описательное и аналитическое.

Разведывательное исследование является наиболее простым видом конкретно-социологического анализа, поскольку решает весьма ограниченные по содержанию задачи. Оно охватывает, как правило, небольшие обследуемые совокупности и основывается на упрощенной программе и сжатом по объему инструментарии[1].

Разведывательное исследование целесообразно использовать в качестве предварительного этапа глубоких и масштабных исследований. Потребность в этом возникает в тех случаях, когда предмет таких исследований относится к числу мало или вообще не изученных еще проблем.

Обычно в разведывательном исследовании используется какой-либо один из наиболее доступных методов сбора первичной социологической информации (анкетный опрос или опрос-интервью), позволяющий осуществить его в короткие сроки.

Описательное исследование — более сложный вид конкретно-социологического анализа. По своим целям и задачам оно предполагает получение эмпирических сведений, дающих относительно целостное представление об изучаемом явлении, его структурных элементах.

В результате описательного исследования появляется более полная, всесторонняя информация о состоянии проблемы. Оно проводится по полной, подробно разработанной программе и на базе методически апробированного инструментария. Надежная методологическая и методическая оснащенность делает возможным группировку и классификацию элементов исследуемого объекта по тем характеристикам, которые выделены в качестве существенных в связи с изучаемой проблемой.

Описательное исследование обычно применяется, когда объект анализа — относительно большая общность людей, отличающихся разнообразными характеристиками. В таких случаях выделение в структуре объекта изучения относительно однородных групп позволяет осуществить поочередную оценку, сравнение и сопоставление интересующих исследователя

[1] См.: Как провести социологическое исследование. С. 13.

характеристик, выявить наличие или отсутствие связей между ними.

Выбор методов сбора информации в описательном исследовании определяется его задачами и направленностью. Например, наряду с методом анкетного опроса или опроса-интервью может применяться анализ документов. Сочетание методов позволяет повышать объективность, полноту социологической информации, а следовательно, делать более обоснованные выводы и рекомендации.

Аналитическое исследование — самый углубленный вид социологического анализа. Его цель — не только описание структурных элементов изучаемого явления, но и выяснение причин, которые лежат в его основе и обусловливают характер, распространенность и другие свойственные ему черты.

В силу такого предназначения аналитическое исследование имеет особенно большую практическую ценность.

Отличие данного вида исследования от описательного в том, что оно позволяет не только выявить связь между характеристиками изучаемого явления, но и определить, носит ли обнаруженная связь причинный характер.

Подготовка аналитического исследования требует значительного времени, тщательно разработанной программы и инструментария. Для этого нередко при помощи разведывательного или описательного исследования собираются сведения, которые дают предварительное представление об отдельных сторонах изучаемого объекта и предмета.

По используемым методам сбора социологической информации аналитическое исследование носит комплексный характер. В нем, дополняя друг друга, могут применяться различные формы опроса, анализа документов, наблюдения. Это требует от исследователя умения взаимоувязать социологическую информацию, полученную по разным каналам.

Эксперимент является самостоятельной разновидностью аналитического исследования. Его проведение предполагает создание экспериментальной ситуации путем изменения в той или иной степени обычных условий функционирования интересующего исследователя объекта. В ходе эксперимента особое внимание уделяется изучению тех факторов, которые придают данному объекту новые черты и свойства.

Наряду с основным критерием различения видов социологического исследования (глубина, степень сложности эмпирического анализа) могут использоваться и другие критерии. Например, в зависимости от применяемого метода сбора эмпирических данных различают три вида социологического исследования: опрос, наблюдение, анализ документов.

Рассмотрим две основные разновидности опроса.

Анкетирование: опрашиваемый сам заполняет вопросник в присутствии анкетера или без него. По форме проведения оно может быть индивидуальным или групповым, очным и заочным.

Интервьюирование: личное общение с опрашиваемым, при котором лицо, проводящее интервью, само задает вопросы и фиксирует ответы. По форме оно может быть прямым и опосредованным (например, по телефону).

В зависимости от источника информации различаются опросы массовые и специализированные. В *массовом опросе* основным источником информации выступают представители различных социальных групп. Участников массовых опросов называют респондентами (от лат. respondeo — отвечать).

В *специализированных (экспертных) опросах* главный источник информации — компетентные лица, чья профессиональная деятельность тесно связана с предметом изучения или чьи теоретические знания, жизненный опыт позволяют делать авторитетные заключения.

При *анализе документов* источником информации выступают текстовые сообщения, которые могут содержаться в любых документах: решениях судов, публикациях, нормативных правовых документах.

Для проведения аналитического исследования правосознания избирателей, результаты которого отражены в последующих главах данной работы, мы использовали следующие методы: анкетирование, интервьюирование; по источнику информации применялся как массовый опрос избирателей, так и специализированный (опрос прокуроров); анализ документов: нормативно-правовой базы, научных публикаций, судебной практики, постановлений ЦИК РФ и др.

В приложении 1 представлена программа исследования правосознания избирателей. Она содержит всестороннее теоретическое обоснование методологических подходов и методиче-

ских приемов изучения правосознания избирателей как основных субъектов избирательного процесса.

Следует подробнее остановиться на наиболее важной части программы — формулировке гипотез исследования. Гипотеза определяется как научное предположение, выдвигаемое для объяснения каких-либо фактов, явлений и процессов, которое надо подтвердить или опровергнуть. Любое социологическое исследование строится на предварительных, явно или неявно выраженных предположениях о характере и причинах возникновения изучаемой проблемы.

Например, при проведении в НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ исследования основных тенденций современного правосознания избирателей были выдвинуты следующие основные гипотезы:

- исследуемые группы различаются по характеру правовой осведомленности, т. е. по содержанию юридических знаний в области избирательных правоотношений и уровню владения ими;
- респонденты группы «юристы» превосходят респондентов остальных групп в силу специализированной подготовки по юридическим вопросам вообще и в области избирательных правоотношений в частности;
- популярность и информативная значимость каналов осведомленности граждан в сфере избирательных правоотношений у «юристов», «неюристов» и «студентов» различаются;
- оценка и избираемость источников определяются культурным уровнем, правовым опытом, интересами и социальными установками респондентов;
- источники правовой осведомленности дифференцируемых групп избирателей порождают различия их юридических знаний, оценочных суждений и поведенческих позиций.

Особого внимания в процессе исследования заслуживают вопросы о возможном поведении избирателей в воображаемой ситуации. Это позволяет выявить правовые установки и ценностные ориентации избирателей. Испытуемые осуществляли оценку и выбор различных вариантов поведения, принимали решение в условиях конфликта ценностей.

В исследовании представлен эксперимент, с помощью которого выявлены правовые установки избирателей по отношению к законности избирательного процесса.

Проведению анкетирования и интервьюирования предшествовала работа по изучению статистических данных, нормативно-правовой базы, судебной и прокурорской практики. Избирателям разъяснялась значимость проведения подобного рода исследований для работы по совершенствованию избирательного процесса. Исследование вызвало живой интерес у избирателей.

Глава 6

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРАВОСОЗНАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Юридические знания[1] и источники правовой осведомленности избирателей

Представляется, что в демократическом правовом государстве институт выборов призван обеспечить признание законности прав и полномочий органов государственной власти или высших должностных лиц, а также их строгое соответствие конституции и законно выраженной воле народа. Таким образом, выборы дают высшую изначальную легитимность всей структуре органов государственной власти.

В целях обозначения реальной социальной значимости института выборов в России необходимо выяснить, как ее представляют различные социальные группы населения. Эмпирическое изучение фактического уровня осознания гражданами роли института выборов чрезвычайно актуально на этапе формирования гражданского общества и становления истинно правового демократического государства.

Для того чтобы выявить основные тенденции современного правосознания избирателей, необходимо прежде всего рассмотреть их юридическую осведомленность в данной сфере правоотношений.

Для проверки были выдвинуты следующие гипотезы:

- исследуемые группы различаются по характеру правовой осведомленности, т. е. по содержанию юридических знаний в области избирательных правоотношений и уровню владения ими;
- респонденты группы «юристы» превосходят респондентов остальных групп в силу специализированной подготовки по юридическим вопросам вообще и в области избирательных правоотношений в частности. Исследуя правовую осведомлен-

---

[1] Имеются в виду юридические знания респондентов в области избирательных правоотношений.

ность избирателей, было выделено два вида юридических знаний, наличие которых проверялось у респондентов: 1) знание исходных понятий избирательного права; 2) знание основных институтов и норм избирательного права.

Исходные понятия избирательного права. Респондентам предлагалось указать верное определение понятия *выборы* (см. табл. 3).

Самый высокий процент неверных ответов наблюдается в группе «студенты» (36%). По сравнению с другими ответами в этой группе преобладает количество респондентов, затруднившихся ответить на поставленный вопрос.

11% избирателей группы «студенты» считают выборы узаконенной формой волеизъявления меньшинства граждан, осуществляемого в целях формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. Среди «юристов» и «неюристов» этого мнения придерживается примерно равное количество избирателей (соответственно 6,5 и 5%).

В группах «студенты» и «неюристы» наблюдается тенденция отождествления понятий «выборы» и «референдум». Так, 25% избирателей в возрасте от 18 до 30 лет полагают, что выборы — это форма прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан. Несмотря на наличие специальных правовых знаний, 18% избирателей группы «юристы» также не различают указанные понятия; в группе «неюристы» — лишь 8%.

Респонденты группы «неюристы» лучше остальных справились с определением понятия «выборы»: здесь наблюдается больше всего правильных ответов — 75%; среди «юристов» верно ответили 67%, а в группе «студенты» — 42%.

Далее испытуемым было предложено выбрать из предложенных верное определение понятия *референдум*. Здесь наблюдается увеличение процента правильного понимания данного термина во всех группах. Однако следует учитывать, что это объясняется указанной выше тенденцией отождествления большей частью респондентов понятий «выборы» и «референдум»[1].

[1] В обоих случаях респондентам были предложены одинаковые варианты ответов, среди которых были указаны формулировки понятий «выборы» и «референдум», используемые в Законе об основных гарантиях 2002 г.

Как и при ответах на первый вопрос, наиболее осведомленной оказалась группа «неюристы» — 76% (см. табл. 6). Среди «юристов» количество верных ответов составило 63%, а в группе «студенты» лишь 15%.

По количеству респондентов, затруднившихся ответить на указанный вопрос, лидирует группа «студенты» (16%). Среди «юристов» и «неюристов» затруднилось ответить примерно равное количество респондентов (соответственно 10 и 9%).

Понятие *активное избирательное право* оказалось наиболее сложным для значительного числа избирателей.

Самый высокий процент правильного понимания предложенного термина, составляющий лишь 26%, наблюдался в группе «юристы» (см. табл. 4).

Среди избирателей, не имеющих юридического образования, в возрасте от 30 лет верно ответили 19%, а среди молодежи лишь 8%.

Несмотря на то что респонденты группы «юристы» обладают специальными познаниями в области права, 73% из них ответили неверно. Этот показатель совпадает с количеством неправильных ответов избирателей группы «неюристы».

Среди молодых избирателей не показали понимания предложенного термина 82% респондентов.

Изучая ответы избирателей на рассматриваемый вопрос, можно сделать вывод, что большинство респондентов всех исследуемых групп отождествляют понятие «активное избирательное право» с понятием «избирательное право» («юристы» — 60%, «неюристы» — 60%, «студенты» — 33%).

Подобная тенденция наблюдается в ответах на вопрос о понятии *пассивное избирательное право* (см. табл. 5). Процент верных суждений здесь также низок: «юристы» — 28%, «неюристы» — 25%, «студенты» — 11%.

Следует отметить, что значительное число респондентов группы «юристы» (28%) не отличают понятие «активное избирательное право» от понятия «пассивное избирательное право».

2% юристов указали[1], что пассивное избирательное право — это возможность избирателей знать правду о процедуре

[1] Респондентам было предложено не только выбрать верный вариант ответа из предложенных, но и указать собственную точку зрения по каждому вопросу.

выборов; невозможность избирателей влиять на процедуру выборов.

Распространенной среди избирателей всех исследуемых групп является точка зрения, что пассивное избирательное право — это право избирателей игнорировать выборы, не принимать в них участия.

18% респондентов группы «студенты» отождествляют пассивное избирательное право с правом избирателей участвовать в предвыборной агитации.

Институт выборов является неотъемлемой частью правового государства, провозглашенного Конституцией РФ. Поэтому имеет смысл выявить осведомленность граждан относительно содержания понятия *правовое государство* (см. табл. 7).

Большинство испытуемых верно указали, что это государство, в котором создаются условия для наиболее полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, основанное на принципах разделения властей, верховенства закона, взаимной ответственности государства и личности («юристы» — 84%, «неюристы» — 58, «студенты» — 60%).

Самый низкий процент респондентов, затруднившихся ответить на этот вопрос, наблюдался среди «юристов» — 10%. В группах «студенты» и «неюристы» затруднились ответить соответственно 26 и 24%.

Интересен тот факт, что среди молодежи распространено понимание правового государства как любого государства, в котором функционирует правовая система (14%).

Для полноты исследования правовой осведомленности респондентов относительно понятия правового государства им было предложено ответить на вопрос о том, какие ветви государственной власти образуют правовое государство (см. табл. 8).

Анализ ответов показал, что большинство молодых избирателей затруднились ответить на указанный вопрос (60%). Лишь 15% испытуемых этой группы верно указали три ветви государственной власти: законодательную, исполнительную и судебную.

10% респондентов группы «студенты» считают, что правовое государство образуют судебная, административная и избирательная[1] ветви власти.

[1] Избирательная ветвь государственной власти понимается респондентами как система избирательных органов.

Кроме того, 40% испытуемых группы «неюристы» в числе других ветвей государственной власти указали правоохранительную (контрольную).

Знание основных институтов и норм избирательного права. Чтобы установить объем знаний респондентов в рассматриваемой сфере, им предлагалось указать, знакомы ли они с текстами ряда основных законов, регулирующих избирательные правоотношения.

Исследование показало, что больше всего респондентов, которые читали весь текст Конституции РФ, наблюдается в группе «юристы» (86%). 8% «юристов» знакомились с текстом частично. Затруднились ответить на этот вопрос 6% респондентов этой группы (см. табл. 9).

Большинство избирателей, не имеющих юридического образования (как молодежь, так и избиратели старше 30 лет), указали, что они слышали о таком законе, но не знакомы с его текстом (соответственно 73 и 66%).

20% респондентов группы «неюристы» частично, но знакомились с текстом Конституции РФ. Среди молодежи этот показатель составил 15%.

Вместе с тем необходимо отметить, что, несмотря на то что 86% респондентов группы «юристы» указали, что читали весь текст Конституции РФ, лишь 79% полагают, что знают положения Основного закона о полномочиях высших органов государственной власти (см. табл. 10).

Однако в группе «неюристы» наблюдается противоположный показатель: 10% испытуемых читали весь текст Конституции РФ, но 17% полагают, что знают ее основные положения о полномочиях высших органов государственной власти.

В группе «студенты» оба сравниваемых показателя практически совпадают: 5 и 6% соответственно.

Что касается Закона об основных гарантиях 2002 г., то во всех исследуемых группах отмечается низкий процент респондентов, которые читали весь его текст. Даже среди «юристов» он составил лишь 33%, в группе «неюристы» — 4, а в группе «студенты» — лишь 2% (см. табл. 11).

Больше половины избирателей-«юристов» (58%) знакомились с текстом указанного Закона частично. Среди «неюристов» аналогичный показатель составил 20, а в группе «студенты» — 11%.

Количество затруднившихся ответить на поставленный вопрос среди «юристов» и «неюристов» оказалось одинаковым — 25 и 25% соответственно.

Обращает на себя внимание тот факт, что больше половины избирателей никогда не слышали о Законе об основных гарантиях 2002 г.: «неюристы» — 51%, «молодежь» — 62%, несмотря на то что нормы данного Закона имеют рамочное значение в регулировании избирательных правоотношений.

Еще более низкий показатель осведомленности респондентов относительно норм Закона о выборах депутатов 2002 г. (см. табл. 12).

26% испытуемых группы «юристы» читали весь текст указанного нормативного акта, 59% знакомились с текстом частично, 4% никогда не слышали о таком законе, а 11% респондентов этой группы затруднились ответить на поставленный вопрос.

Среди избирателей группы «неюристы» 4% читали весь текст Закона, а группы «студенты» лишь 1%.

50% респондентов в возрасте от 30 лет ответили, что никогда не слышали о таком законе. В группе «студенты» этот показатель еще более высокий — 82%.

Затруднились ответить 26% респондентов группы «неюристы», 13% группы «студенты».

Анализ осведомленности избирателей относительно норм Закона о выборах Президента также показал низкие результаты (см. табл. 14).

87% молодых избирателей никогда не слышали о таком законе. В группе «неюристы» этот показатель немного ниже — 55%.

Более того, необходимо отметить, что среди респондентов, имеющих юридическое образование, 5% никогда не слышали об указанном Законе, весь его текст читали лишь 27% избирателей, а 48% знакомились с текстом частично.

Чрезвычайно малое число респондентов исследуемых групп читали Закон о партиях: «юристы» — 12%, «неюристы» — 2%. В группе «студенты» этот показатель равен нулю (см. табл. 15).

Никогда не слышали об указанном Законе большинство респондентов: «неюристы» — 58%, «студенты» — 62%. Среди избирателей группы «юристы» этот показатель составил 6%.

Знание институтов и норм избирательного права определялось на основе вопросов о возрасте, с которого у граждан Российской Федерации возникает активное и пассивное избирательное право, требований, предъявляемых законом к кандидатам в Президенты РФ, о том, какие органы имеют право назначить выборы, о количестве сроков полномочий депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и др.

По вопросу о возрасте, с которого у граждан Российской Федерации возникает право избирать, верные представления имеют 93% респондентов группы «юристы», в то время как среди «неюристов» таковые составляют 79, а среди «студентов» — 61% (см. табл. 16).

Исследуемые группы «неюристы» и «студенты» допускают ошибки в сторону снижения возраста, с которого граждане приобретают активное избирательное право: соответственно 8 и 9%.

13% респондентов группы «студенты» завышают возраст приобретения активного избирательного права до 21 года.

Затруднились ответить на поставленный вопрос 17% молодых избирателей, 10% избирателей в возрасте от 30 лет, 6% избирателей, имеющих юридическое образование.

Наиболее осведомлены о требованиях, предъявляемых законом к кандидату в Президенты РФ, испытуемые группы «юристы» — 61%. В группах «неюристы» и «студенты» правильно ответили соответственно 39 и 21% респондентов (см. табл. 17).

По количеству неверных ответов на указанный вопрос лидирует группа «студенты» — 57%. Среди «юристов» и «неюристов» количество неверных ответов примерно равное (соответственно 22 и 21%). У 40% избирателей в возрасте от 30 лет ответ на данный вопрос вызвал затруднение.

Сравнение ответов респондентов на вопрос, с какого возраста согласно закону гражданин приобретает право быть избранным в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, показывает, что наибольшей осведомленностью в этом вопросе обладают избиратели, отнесенные к группе «неюристы» (58%), тогда как в группе «юристы» верно ответили менее половины респондентов (46%), а в группе «студенты» наблюдается лишь 21% правильных ответов (см. табл. 18).

Количество затруднившихся ответить на этот вопрос преобладает в группе «студенты» — 34%. Среди «юристов» и «неюристов» затруднились ответить примерно равное количество респондентов: соответственно 22 и 20%.

Наименее осведомлены в данном вопросе «студенты» (45%). Следует также отметить, что меньше всего неверных ответов наблюдалось в группе «неюристы» — 22%. Среди «юристов» этот показатель составил 32%.

Посредством института выборов в России формируется законодательная ветвь государственной власти. В рамках исследования современных тенденций правосознания избирателей представляют интерес суждения респондентов о количестве депутатов, избираемых в Государственную Думу Федерального Собрания РФ (см. табл. 22).

Анализ ответов испытуемых подтвердил первоначальную гипотезу: больше всего правильных ответов наблюдается в группе «юристы» — 42%. Однако примерно такое же число респондентов этой группы затруднились ответить на поставленный вопрос — 43%. Остальные ответы этой группы не позволяют выделить какой-либо тенденции: 4% «юристов» полагают, что указанный орган формируется из 250 депутатов, 5% — из 400.

Менее половины опрошенных группы «неюристы» верно указали, что Государственная Дума Федерального Собрания РФ формируется из 450 депутатов. Хотя число правильных ответов в этой группе несколько ниже, чем в группе «юристы», в остальном распределение приоритетов в этих группах совпадает.

Среди молодых избирателей выявлено только 15% верных суждений. Ответ на поставленный вопрос вызвал затруднение более чем у половины испытуемых этой группы — 52%.

В рамках выявления знания норм избирательного законодательства интерес представляют также вопросы о сроках, на которые избираются высшие органы государственной власти Российской Федерации — Государственная Дума Федерального Собрания РФ и Президент РФ (см. табл. 24, 25).

Оказалось, что большинство респондируемых ориентируются в данных вопросах: «юристы» — 48 и 65% (соответственно), «неюристы» — 79 и 80, «студенты» — 42 и 46%.

С помощью ряда вопросов выявлялись знания избирателями новелл избирательного законодательства.

Затруднения при ответах вызвал вопрос, с какого момента начинается предвыборная агитация кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ[1]. Предполагалось, что респонденты, имеющие юридическое образование, отслеживают изменения норм избирательного законодательства, а следовательно, количество неверных ответов в этой группе будет минимальным (см. табл. 28). Однако количество неверных ответов распределилось в группах следующим образом: «юристы» — 68%, «неюристы» — 86, «студенты» — 75%.

Согласно действующему законодательству (ст. 68 Закона о выборах депутатов 2002 г.) кандидат в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ вправе заменить сбор подписей избирательным залогом. Указанное нововведение незнакомо почти половине респондентов групп «юристы» (49%), «студенты» (51%) и «неюристы» (35%).

Социологическое исследование показало, что:

- общий объем осведомленности избирателей в рамках требований, которые определены нами в качестве основных и необходимых для осознанного участия граждан в формировании органов государственной власти, недостаточно высок у всех групп респондируемых;
- группы «юристы» и «неюристы» очень близки по уровню знаний норм и институтов избирательного права, различаются между собой лишь в малой степени;
- молодые избиратели («студенты») по сравнению с остальными обладают меньшей осведомленностью в рассматриваемой сфере правоотношений.

Уровень правовой осведомленности в группе «юристы» оказался ниже предполагаемого, что свидетельствует о необходимости усиления правовой подготовки лиц этой категории.

На современном этапе существует позитивная практика объединения избирателей в клубы, которые являются формой

[1] Статья 58 Закона о выборах депутатов 2002 г. устанавливает, что агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов. Ранее действующая редакция этого Закона определяла начало периода предвыборной агитации с момента регистрации кандидата.

непосредственной демократии граждан. Межрегиональная общественная организация — «Клуб содействия политической активности избирателей» (Клуб избирателей) создана для развития институтов гражданского общества в Российской Федерации, связанных с важнейшими избирательными правами граждан: правом на участие в выборах и референдумах, правом быть избранными в представительные органы государственной власти. Деятельность клубов избирателей в регионах строится на внепартийной и постоянной, долгосрочной основе. Она не ограничивается работой только в период проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. Подобные общественные организации созданы в Белгородской, Брянской, Калужской, Липецкой, Московской, Тамбовской, Тверской, Тульской областях.

Клубы избирателей обеспечивают подготовку граждан к проявлению своего осознанного выбора в процессе проведения избирательных кампаний и способствуют реализации гражданами своих конституционных прав и обязанностей.

Цель создания клубов избирателей — содействовать политико-правовому образованию и обучению граждан действующему законодательству о выборах и референдумах. Это позволит им осуществлять общественное наблюдение за процедурой проведения выборов, соответствием избирательного процесса требованиям закона, соблюдением прав и законных интересов главных участников выборов — избирателей. Для реализации указанных целей клубы избирателей ведут работу по проведению «круглых столов», дискуссий.

Рассмотренный опыт способствует росту активности избирателей, осознанию ими социальной ценности института выборов.

Источники правовой осведомленности избирателей. Заслуживает особого внимания вопрос об источниках осведомленности граждан в области избирательного права и процесса, так как с помощью различных средств правовой информации избиратели располагают знаниями, на основе которых у них возникает определенное понимание процесса выборов, формируется активность или пассивность к данному институту, усваиваются критерии оценок и нормы поведения.

По поводу источников информации испытуемых и их значимости в различных группах выдвинуто несколько гипотез:

- популярность и информативная значимость каналов осведомленности граждан в сфере избирательных правоотношений у «юристов», «неюристов» и «студентов» различаются;
- оценка и избираемость источников определяются культурным уровнем, правовым опытом, интересами и социальными установками респондентов;
- источники правовой осведомленности дифференцируемых групп избирателей порождают различия их юридических знаний, оценочных суждений и поведенческих позиций.

Первоначально респондентам предлагался следующий перечень источников правовой информации:

1) избирательное законодательство;
2) газеты;
3) телевидение;
4) журналы;
5) радио;
6) Интернет (Сеть).

Опрашиваемым избирателям предлагалось указать, какие каналы информации они преимущественно используют для получения знаний о своих избирательных правах. Количество выборов и сумма баллов, полученные каждым источником информации, приняты в качестве показателей их популярности (см. табл. 31).

Для «юристов» основными каналами указанной информации служат избирательное законодательство, газеты и телевидение (первые три места).

Среди респондентов группы «неюристы» популярны такие источники, как телевидение, журналы и газеты.

Интернет оказался самым существенным источником правовой осведомленности «студентов», второе и третье место (соответственно) занимают телевидение и радио.

Для полноты исследования респондентам был предложен более широкий список источников правовой информации, из которого было необходимо выбрать три наиболее существенных и оценить их по шкале от 1 до 5 баллов (5 — высшая оценка):

1) печать;
2) радио;

3) телевидение;
4) кино;
5) художественная литература;
6) юридическая литература;
7) правовые лекции и беседы;
8) собственные наблюдения;
9) личные контакты с участниками избирательного процесса;
10) Интернет.

В группе «юристы» в силу специфики профессиональной деятельности высшую оценку получила юридическая литература (5 баллов), телевидение и собственные наблюдения респонденты этой группы оценили в 4 балла (см. табл. 32).

Выборка избирателей-«неюристов» в большей части совпадает с выборкой рассмотренной выше группы, однако оценка указанных источников несколько ниже: юридическая литература — 4 балла, телевидение — 3, радио — 3 балла.

Сегодня в России телевидение является самым мощным информационным каналом, а следовательно, и источником правовой информации для избирателей. По данным Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК РФ, полученным в результате социологического исследования, ведущую роль в получении информации о российских политиках около 95% граждан отводят телевидению. Значение других источников оказывается существенно меньшим:

- радиопередачи — 38%;
- газеты и журналы — 34,9%;
- листовки, брошюры, плакаты — 0,9%;
- Интернет — 0,2%[1].

Проведенное исследование показало, что среди молодых избирателей наибольшей популярностью в качестве источника правовой информации в области избирательных правоотношений пользуется Интернет (5 баллов). Телевидение, правовые лекции и беседы эта социальная группа оценила в 3 балла.

В связи с этим подробнее рассмотрим сеть Интернет как источник правовой информации для избирателей.

Интернет (от англ. inter — между, net — сеть) — это глобальная общепланетарная информационная система, выступающая средством объединения разнообразных компьютерных сетей

[1] См.: *Морозова Е. Г.* Электоральный менеджмент. М., 2002. С. 183.

для передачи информации и обмена ею между странами, регионами, организациями и индивидуальными пользователями. Соединение с Интернетом позволяет быстро и достаточно просто подключаться к любым электронным базам данных, тем самым обеспечивая оперативный доступ к мировому потоку информации[1].

Структура информационных ресурсов в Интернете представляет собой:

- страницы (сайты) — аналоги существующих традиционных средств массовой информации (телевидение, радио, газеты и т. п.);
- страницы (сайты) — средства массовой информации, не имеющие вне Интернета аналогов;
- страницы (сайты), не являющиеся средствами массовой информации.

Особенностями Интернета как источника информации являются:

- широкая аудитория пользователей и возможности ее неограниченного расширения;
- трансграничное распространение информации;
- высокая скорость и оперативность предоставления информации;
- отсутствие предварительного контроля содержания информации;
- обсуждение возникающих вопросов в режиме реального времени;
- комплекс одновременного представления информации в различной форме (текст, графика, звук, анимация и др.)[2].

Международная компьютерная сеть Интернет, которая возникла около 10 лет назад, в 2001 г. охватывала уже более 400 млн пользователей. Их количество неуклонно растет, что делает телекоммуникационные сети общего пользования типа Интернет важнейшим инструментом информационного общества. Россия, по данным на июнь 2000 г., занимала 12 место в мире по общему числу пользователей Сети (6,6 млн). Первое место по количеству пользователей занимали США (137,7 млн), второе —

[1] См.: *Морозова Е. Г.* Электоральный менеджмент. С. 116.
[2] Там же. С. 117.

Япония (29,9 млн), третье — Германия (19,1 млн). Очевидно, что в России процесс освоения возможностей Сети находится на начальной стадии. Однако, уступая другим странам по уровню ее развития как информационного института, а также по абсолютным цифрам количества пользователей, Россия многих обгоняет по темпам освоения глобального информационного пространства Интернета. Так, например, по данным Министерства информационных технологий и связи РФ, в настоящее время в зоне .ru зарегистрировано более 80 тыс. доменов, ежедневно в российском сегменте Сети появляется около 200 новых сайтов[1].

Согласно Концепции развития связи в 2010 г., по сравнению с 2000 г., число телефонных номеров в России возрастет с 32 до 48 млн, число владельцев мобильных телефонов — с 2,5 до 26,5 млн, число пользователей Сети — с 2 до 22,2 млн человек[2]. Таковы прогнозы перспектив развития российского сегмента Сети на ближайшее время.

Уже сегодня ее влияние в той или иной степени испытывает четверть населения России, около 27 млн жителей страны имеют представление о существовании и возможностях Сети.

Мощным толчком для российского Интернета послужили избирательные кампании 1999—2000 гг. Уже к середине 1999 г. в российском сегменте Сети были созданы и начали активно функционировать серверы Правительства РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Совета Безопасности РФ и других структур государственной власти. В настоящее время действует сайт ЦИК РФ.

Материалы проведенного нами исследования в целом совпадают с материалами Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК РФ: основным пользователем Сети является молодежь (около 65% активных пользователей российского сегмента Сети составляют люди в возрасте до 35 лет, больше половины из них имеют высшее или незаконченное высшее образование)[3].

---

[1] См.: *Большаков С. В.* Интернет и выборы. М., 2002.

[2] См.: *Большаков С. В.* Информирование избирателей и предвыборная агитация: особенности правового регулирования. М., 2002. С. 62—63.

[3] Там же. С. 63.

Более популярными становятся сайты политических партий и отдельных политических деятелей, основной задачей которых является предвыборная агитация. Подключение к Интернету, как считают М. Грачев и Ю. Ирхин[1], имеет большие позитивные последствия для партий и отдельных политических деятелей, так как они получают возможность выставить в глобальной сети свою «визитную карточку» в виде массива информации о своей деятельности, программных документах и т. д.

Предлагая новые технологии информационного обмена, Сеть расширяет коммуникационные возможности участников избирательного процесса. Тем не менее зафиксированы факты использования возможностей Сети для ведения противоправной предвыборной агитации. При этом выяснилось, что специфические возможности Сети, позволяющие осуществлять информирование избирателей анонимно, в том числе с зарубежных интернет-серверов, делают малоэффективными обращения в суд как способ защиты от подобных действий[2].

С учетом того факта, что наибольшее число нарушений законодательства о выборах связано с распространением информации агитационного характера, следует согласиться с мнением С. В. Большакова, что Сеть все чаще будет использоваться для размещения противоправных агитационных материалов.

Таким образом, проблема правового регулирования использования сетевых ресурсов для распространения связанной с выборами информации становится более острой.

Согласно ст. 24 Закона о средствах информации те сайты, которые в установленном законом порядке прошли процедуру государственной регистрации в Министерстве культуры и массовых коммуникаций РФ, имеют правовой статус средств массовой информации. Следовательно, распространяемая через них в период избирательной кампании информация, связанная с выборами, в том числе агитационного характера, должна соответствовать требованиям российского законодательства о выборах.

Закон об основных гарантиях 2002 г. (п. 7 ст. 45) устанавливает, что в день голосования до момента окончания голосова-

---

[1] См.: *Грачев М. Н., Ирхин Ю. В.* Интернет // Политическая энциклопедия: В 2 т. М., 1999.

[2] См.: *Большаков С. В.* Интернет и выборы.

ния на территории соответствующего избирательного округа запрещается публикация (обнародование) данных о результатах выборов, в том числе размещение таких данных в информационно-коммуникационных сетях общего пользования (включая Интернет).

Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что, во-первых, в современных условиях избиратели отдают предпочтение формальным источникам правовой осведомленности над неформальными[1]. Эта тенденция прослеживается во всех исследуемых группах.

Во-вторых, растет влияние Интернета как источника правовой информации для избирателей. Это, в свою очередь, актуализирует проблемы правового регулирования распространения в Сети информации о выборах в период избирательной кампании, основной из которых является соблюдение баланса интересов между принципами свободы массовой информации и равенства избирательных прав граждан.

В-третьих, средства массовой информации образуют важнейший институт формирования правосознания избирателей. Распространение через СМИ объективных информационных материалов о деятельности избирательных комиссий, кандидатов, других участников избирательного процесса способствует повышению уровня правовой культуры избирателей, их активному участию в голосовании на выборах. В период избирательной кампании средства массовой информации являются не только источником информирования избирателей, но и инструментом общественного наблюдения.

Оценочные суждения избирателей об институте выборов и избирательном законодательстве

За последние годы институт выборов органично вошел в жизнь российского общества. За становлением и развитием современной избирательной системы России наблюдало все насе-

[1] Под формальными (институциализированными) источниками понимаются каналы официального воздействия на сознание людей: газеты, радио, телевидение, юридическая литература, лекции, под неформальными — непосредственные стихийные источники правовой информации: беседы, наблюдения, контакты.

ление страны. Нельзя не согласиться с Ю. А. Веденеевым и В. И. Лысенко, утверждающими, что «социальная ценность выборов в том и состоит, что они являются одним из существенных моментов политического самоутверждения граждан, политической самоорганизации гражданского общества, обеспечивающим его автономию, юридически признанной за гражданами и их политическими объединениями возможностью быть субъектами государственной власти»[1].

Проведенное исследование позволило выявить то, как избиратели оценивают происходящие процессы. Респондентам предлагалось указать, в чем, по их мнению, состоит основное назначение института выборов (см. табл. 38—40).

Анализ ответов показал, что большая часть избирателей видят социальное назначение выборов в реализации права граждан воздействовать на формирование органов государственной власти и местного самоуправления: именно такую формулировку поставили на первое место 60% «юристов», 50 — «неюристов» и 42% «студентов».

Тем не менее отмечается высокий процент респондентов, считающих, что указанный институт предназначен для выбора гражданами предпочтительных программ политических партий, борющихся за власть (44% «юристов», 51 — «неюристов», 23% «студентов»).

На третье место все исследуемые группы преимущественно поставили утверждение о том, что целью выборов является ограждение общества от хаоса и от силового решения вопроса о власти («юристы» — 42%, «неюристы» — 50, «студенты» — 34%).

Негативные суждения об институте выборов заняли у респондентов всех групп последнюю позицию.

Таким образом, можно сделать вывод, что в целом избиратели осознают назначение института выборов и оценивают его позитивно.

Наиболее существенными помехами проведению свободных демократических выборов в нашей стране респонденты группы «юристы» назвали отсутствие необходимого доверия граждан к кандидатам (первое место — 33%) и органам, организующим

---

[1] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. *А. В. Иванченко*. С. 14.

выборы (второе место — 36%). Эту точку зрения разделяют избиратели группы «неюристы» (см. табл. 43—47).

Студенты считают, что развитию института выборов мешает низкий уровень обеспечения правоохранительными органами законности и правопорядка в период проведения избирательных кампаний (первое место — 52%), а также отсутствие необходимого доверия граждан к органам, организующим выборы (второе место — 42%).

Обращает на себя внимание тот факт, что причина, указанная как первостепенная студентами, остальными респондентами названа в последнюю очередь: «юристы» — шестое место (51%), «неюристы» — шестое место (33%).

Однако на третье место по степени важности испытуемые всех исследуемых групп поставили отсутствие правовой культуры участников избирательного процесса («юристы» — 34%, «неюристы» — 40%, «студенты» — 50%).

На современном этапе в России отмечается низкая активность избирателей на выборах. Вызывает беспокойство снижение числа избирателей, принявших участие в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва и увеличение на 650 тыс. избирателей, проголосовавших против всех федеральных списков. Если в декабре 1999 г. на избирательные участки пришли 66 840 тыс. избирателей, то в 2004 г. — 60 712 тыс., т. е. показатель явки избирателей на выборах снизился на 6% и составил 55,75% от числа избирателей, включенных в списки. Как отметил Председатель ЦИК РФ А. А. Вешняков, «почти 56-процентная явка сопоставима с показателями на выборах в США, Великобритании или Франции. Но факт говорит сам за себя — мы потеряли шесть миллионов избирателей. Я считаю, что люди отказались идти на выборы в том числе и из-за административных перегибов власти на местах. Избирателю ведь многое видно и понятно»[1].

На выборах Президента РФ в 2004 г. минимальная явка избирателей составила 51,13% (Красноярский край), 52,4% (Иркутская область), 53,63% (Ивановская область); максимальный показатель активности избирателей зафиксирован в Кабардино-Балкарской Республике — 97,72%, Республике Ингушетия — 96,23, Республике Мордовия — 94,57%.

[1] Российская газета. 2004. 16 янв.

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

В некоторых странах проблема абсентеизма (массового уклонения избирателей от участия в голосовании) решается путем законодательного закрепления обязательного голосования и санкций за неявку на выборы.

Одна из функций современного правового регулирования избирательного процесса состоит в создании условий для обеспечения конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе в свете положений Всеобщей декларации прав человека о проведении выборов на основе процедур, обеспечивающих свободу голосования. В этих условиях в ряде стран участие избирателя в голосовании рассматривается как его патриотический долг и обязанность, предусматриваются санкции в виде наложения штрафа за неучастие в выборах. Избирательное право гражданина превращается в его обязанность, составляет неразрывное единство, нацеленное на вовлечение избирателя в процесс реализации народного суверенитета через механизм выборов[1].

Обязательное голосование принято в Бельгии, Австралии, Люксембурге, на Кипре, в Греции, Швейцарии и практически во всех странах Латинской Америки. Там неучастие в голосовании без уважительных причин влечет за собой определенные санкции. Таковыми могут быть запрещение в течение определенного времени заключать деловые контракты, денежный штраф, общественное порицание и даже непродолжительное тюремное заключение[2].

В Бразилии обязаны голосовать все мужчины и работающие женщины в возрасте от 18 до 65 лет. Добровольное голосование предусмотрено для неработающих женщин, а также для лиц старше 65 лет и для официального состава вооруженных сил.

Действующая конституция Республики Перу устанавливает обязательное голосование для гражданина в возрасте от 18 до

---

[1] См.: *Иванченко А. В.* Организационно-правовая основа избирательного процесса в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997.

[2] См.: Сравнительное избирательное право. М.: Норма, 2003. С. 36.

70 лет и предусматривает санкцию за невыполнение этого требования в виде штрафа.

Система денежных штрафов действует также в Австрии, Бельгии, Дании.

Исследование показало, что все группы избирателей отрицательно относятся к такому подходу и осознают его неприемлемость в условиях построения демократического государства: «юристы» — 67%, «неюристы» — 84, «студенты» — 82% (см. табл. 48).

Среди причин отрицательной оценки респонденты групп «юристы» и «неюристы» указали, что голосование на выборах — это право, а не обязанность гражданина; «студенты» отметили, что введение обязательного голосования является нарушением избирательных прав гражданина. В связи с этим важнейшей функцией избирательного процесса является обеспечение условий для добровольного и осознанного участия избирателей в выборах, предотвращение оказания на них какого-либо давления.

Несомненно, что в гражданском обществе или в обществе, стремящимся быть таковым, обязательное голосование на выборах является недопустимым, так как противоречит его основному началу: «гражданское общество — свобода лица с его правами и интересами»[1].

Ценность гражданского общества заключается в том, что личность в нем выделена из массы, а возможность ее самореализации ничем не ограничивается.

Интересно, что явка граждан на выборы в странах, где принято обязательное голосование, не отличается высокими показателями. Так, в Перу в 1945—1990 гг. на выборы приходило в среднем 48% избирателей, а в 90-е гг. этот показатель составил 57,3%[2].

Обязательное голосование на выборах не воспринято законодателями большинства стран (США, Франция, Россия и др.). Участие в выборах рассматривается как гражданский долг, а не как юридическая обязанность. Гражданский долг может по-

[1] *Чичерин Б. Н.* Курс государственной науки. М., 1894. Ч. 1. С. 37.

[2] См.: Активность избирателей на выборах за рубежом: краткий анализ данных за 1945—1997 гг., основные проблемы и тенденции // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 2. С. 84.

влечь за собой только моральную ответственность, но не санкцию.

Не нашло поддержки у большинства респондентов (см. табл. 49) и решение проблемы активности избирателей с помощью материального стимулирования за явку на выборы. Так, в группе «неюристы» 85% избирателей оценили этот подход отрицательно. Среди «юристов» и «студентов» этот показатель немного ниже и составил 64 и 45% соответственно. Однако следует отметить, что 37% из группы «студенты» согласны с введением в России вознаграждения за явку на выборы.

Таким образом, исследование показало, что в демократическом обществе, где законодатель считается с волей граждан, устанавливая управомочивающую норму о формировании органов государственной власти путем свободных выборов, появляется осознание гражданами социальной ценности этого института.

В целях выявления отношения избирателей к законодательному органу Российской Федерации, формируемому путем института выборов, представляют интерес суждения респондентов о количестве депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ (см. табл. 50).

Большинство избирателей считают, что законодательный орган должен формироваться из меньшего количества депутатов (50% «юристов», 68 — «неюристов», 70% «студентов»), чем предусмотрено законом в настоящее время. Только 5% «юристов» считают, что в Государственную Думу Федерального Собрания РФ должно избираться 450 депутатов. Среди «неюристов» и «студентов» этот показатель равен нулю. Зачастую респонденты указывали, что целесообразно избирать по 1—2 депутата от субъекта Федерации, а также использовали формулировку «чем меньше, тем лучше». Таким образом, прослеживается тенденция недоверия избирателей исследуемых групп к депутатам.

Тенденция недоверия «студентов» к социально-политическим институтам (в том числе к Государственной Думе) зафиксирована результатами исследования В. Н. Амелина, Ю. А. Веденеева, Н. С. Федоркина: только 3% опрошенных указали, что полностью доверяют Государственной Думе Федерального Собрания РФ; 42 и 43% молодых избирателей (соответственно) частично доверяют и частично не доверяют указанному органу;

12% респондентов затруднились ответить на поставленный вопрос[1].

Рассмотренные данные говорят о необходимости государственного мониторинга правосознания избирателей, что позволить прогнозировать негативные процессы и повысить электоральную активность избирателей.

Статья 20 Закона об основных гарантиях 2002 г. устанавливает, что избирательные комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан России.

В группах «неюристы» и «студенты» большинство респондентов полагают, что избирательные комиссии не выполняют должным образом указанную функцию (50 и 61% соответственно). Однако среди «юристов» эта точка зрения менее популярна — 30%. 42% испытуемых этой группы считают, что избирательные комиссии в должной мере обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан.

Оценка работы участковых избирательных комиссий вызвала затруднение у большого числа респондентов: «неюристы» — 44%, «студенты» — 35, «юристы» — 15%.

Количество респондентов, удовлетворенных работой участковых избирательных комиссий, распределилось следующим образом: «юристы» — 50%, «неюристы» — 25, «студенты» — 30%.

Равное число избирателей групп «юристы» и «неюристы» не удовлетворены работой комиссии на своем участке: по 6%. Среди «студентов» этот показатель равен 15%.

Однако следует отметить, что в группе «неюристы» число респондентов, оценивающих работу участковых избирательных комиссий удовлетворительно и не вполне удовлетворительно, совпадает — 25%. Избиратели отметили недостаточность информации о деятельности комиссий. Зачастую им неизвестно даже местонахождение избирательного участка.

Фонд «Общественное мнение» (ФОМ) провел всероссийский опрос населения, посвященный выборам в Государственную Думу Федерального Собрания РФ четвертого созыва. ФОМ интересовали отношение населения к участию в выборах

[1] См.: *Амелин В. Н., Веденеев Ю. А., Федоркин Н. С.* Институциональные и социальные факторы электоральной активности // Журнал о выборах. 2003. № 2. С. 25.

депутатов Государственной Думы в декабре 2003 г., а также оценка деятельности ЦИК РФ и предвыборной агитации.

Опрос показал, что голосовать собирается 71% респондентов. Значительная часть опрошенных объясняют свой выбор тем, что «судьба России в их руках», «жить стало лучше» и у них теперь «больше доверия правительству». Мотив «улучшения жизни» является одним из действенных мотивов участия в выборах, равно как и недовольство социально-экономическими условиями может служить причиной отказа от участия в выборах[1].

Достаточно широко распространено мнение, что «молодежь пассивна на выборах» и «умирают старые, а молодежь не придет на выборы». В основном такие высказывания присущи избирателям зрелого возраста. Данные опроса подтверждают, что среди наиболее молодых респондентов каждый четвертый не собирается голосовать, а 12% еще не решили, пойдут ли они на избирательные участки. Тем не менее и в этой группе доля «активных» респондентов (потенциальных избирателей) достаточно высока — 64%.

Социологическое исследование показывает, что открытая информационная политика, которую проводит ЦИК РФ, благоприятно сказывается на установках избирателей. Если в сентябре 2003 г. о доверии ЦИК РФ говорили 47% респондентов, то в октябре 2003 г. эта цифра достигла 49%. Участковым избирательным комиссиям доверяют 42% респондентов, противоположной точки зрения придерживаются 36%. При этом весьма заметны региональные различия. Более критично настроены жители мегаполисов (кроме Москвы) — здесь недоверчивых 43%.

Если обратиться к распределению мнений по федеральным округам, то выясняется, что наибольший уровень недоверия к избирательным комиссиям демонстрируют жители Уральского федерального округа. В этом регионе он превосходит уровень доверия в полтора раза (48% против 32%). Отрицательно к деятельности избирательных комиссий относятся также в Южном (42% респондентов не доверяют, 37% — доверяют) и Дальневосточном (42% — не доверяют, 36% — доверяют) федеральных округах. Однако отношение избирателей к избирательным ко-

[1] www.cikrf.ru

миссиям в этих регионах не влияло на намерение респондентов принять участие в выборах.

В ходе этого исследования ФОМ также выяснял, как относятся жители России к предвыборной агитации. В ее необходимости уверены 47% респондентов, а 39% — наоборот. При этом, как это ни странно, потенциальные избиратели, которые собирались голосовать, на вопрос ФОМ, требуется ли убеждать электорат приходить на выборы, чаще отвечают отрицательно. В пользу «убеждения» более активно высказываются респонденты, определившиеся с электоральными предпочтениями (вне зависимости от партийных симпатий), а также люди с высшим образованием (61%) и наиболее обеспеченные граждане (53%).

Вместе с тем против агитации настроены люди, считающие, что по сравнению с выборами 1999 г. активность электората снизится. Против энергичных призывов идти голосовать также выступают 49% тех, кто вряд ли пойдет на избирательный участок. Более половины участников опроса (53%) либо вообще не встречали агитационных материалов, либо не смогли вспомнить, где они их видели. В Москве и мегаполисах доля респондентов, не встречавших такой информации, составила 59%.

Настораживают оценочные суждения избирателей о независимости избирательных комиссий в пределах их полномочий от органов государственной власти и органов местного самоуправления, как это установлено Законом об основных гарантиях 2002 г.

Так, большинство респондентов всех исследуемых групп полагают, что избирательные комиссии в юридическом, организационно-техническом и финансовом отношениях зависят от органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также от политических партий: «юристы» — 50%, «неюристы» — 83, «студенты» — 60%.

Противоположной точки зрения придерживается лишь небольшая часть избирателей, основную часть которых составляют респонденты группы «юристы» — 21% («неюристы» — 9, «студенты» — 13%).

Следует согласиться с мнением А. В. Иванченко о том, что избирательные комиссии играют большую роль в развитии избирательного процесса, являются его организационной осно-

вой и стержневым институтом, обеспечивающим динамику избирательных процедур и гарантирующим основополагающие конституционные права граждан[1].

Однако практика показывает, что норма о независимости избирательных комиссий не всегда реализуется на практике.

Правовая самооценка избирателей. Самооценка — это важнейший элемент оценочной деятельности. Она представляет собой ступень развития самосознания, при которой возникает определенное отношение к своим особенностям и качествам. Являясь компонентом деятельности человека, сопровождающим его поступки, самооценка связана с его возможностью управлять своим поведением[2].

Респондентам было предложено указать, как они оценивают свои знания в области избирательного права (см. табл. 35).

Никто из опрошенных избирателей не оценил свои знания на «отлично».

Оценку «хорошо» выбрала лишь немногая часть респондентов во всех группах: «юристы» — 8%, «неюристы» — 4, «студенты» — 15%.

Более половины «юристов» указали, что они владеют знаниями в указанной области на удовлетворительном уровне (56%). Среди «студентов» этот показатель составил 25, а среди «неюристов» 9%.

Большинство «неюристов» и «студентов» оценили свои знания неудовлетворительно: 87 и 37% соответственно.

Оценочные суждения избирателей о состоянии законности избирательного процесса и ценностные ориентации в сфере реализации избирательных прав граждан. В силу особенностей переходного периода общества, смены ценностей и приоритетов многие сферы российского общества, в том числе сфера законности, до недавнего времени переживали нестабильное, по существу, кризисное состояние[3].

---

[1] См.: *Иванченко А. В.* Организационно-правовая основа избирательного процесса в Российской Федерации. С. 4.

[2] См.: *Ефремова Г. Х.* Криминологическая характеристика правосознания молодых правонарушителей. С. 133.

[3] См.: *Осипян С. А., Рябцев В. П.* Состояние конституционной законности и прокурорский надзор // Конституционная законность: предпосылки и реальность: Сб. М., 2002. С. 4.

Современное понимание сущности законности значительно отличается от понятия социалистической законности как строгого и неуклонного исполнения законов и подзаконных нормативных правовых актов субъектами права. Оно неразрывно связано с демократией, народовластием и означает теперь также подзаконность деятельности ответственного перед обществом государства, которое должно обеспечивать права, свободы, законные интересы граждан, правопорядок, наличие адекватных общественным потребностям справедливых законов и надлежащее исполнение указанных законов государственными органами и должностными лицами, подкрепленное действенными механизмами их ответственности[1]. Важно видеть в законности и равнодействующую общего (публичного) интереса, обеспечивающую в конечном счете реальную гарантию прав и свобод человека и гражданина[2].

Основная задача прокуратуры — осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре), т. е. обеспечение законности. Эта задача реализуется органами прокуратуры по всем отраслям надзора и основным направлениям работы.

Рассмотрим суждения избирателей исследуемых групп в отношении деятельности прокуратуры по обеспечению законности избирательного процесса.

Предполагается, что наиболее осведомленными в данном вопросе являются респонденты группы «юристы». В большинстве своем (55%) они считают, что деятельность прокуратуры в указанной сфере имеет большое значение. 30% избирателей рассматриваемой группы полагают, что данная деятельность имеет значение лишь в малой степени. Лишь 5% «юристов» оценили ее как не имеющую значения в обеспечении законности реализации избирательных прав граждан.

Ответы респондентов групп «неюристы» и «студенты» примерно совпали: большое значение — 24 и 20%; в малой степе-

---

[1] См.: *Клочков В. В.* Требования законности: понятие, виды, генезис (тезисы) // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1997. С. 139.

[2] См.: *Сухарев А. Я.* Законность — универсальная ценность демократического общества // Прокурорская и следственная практика. 1998. № 3. С. 121.

ни — 22 и 35%; не имеет значения — 16 и 13%; затруднились ответить — 38 и 32% соответственно.

Таким образом, избиратели, не обладающие специальными правовыми познаниями и по роду деятельности не связанные с органами прокуратуры, низко оценивают их деятельность по обеспечению законности реализации избирательных прав граждан.

Согласно ст. 10 Федерального закона от 18 апреля 1991 г. «О милиции»[1] милиция должна принимать меры по пресечению в ходе избирательной кампании противоречащей закону предвыборной агитации.

Рассмотрим, как избиратели оценили выполнение этой функции органами внутренних дел.

Наиболее высокий процент респондентов, считающих, что милиция не справляется с указанной функцией, наблюдается в группе «студенты» — 46%.

В группах «юристы» и «неюристы» эту точку зрения разделяет равное количество избирателей — по 33%.

Однако большинство респондентов этих групп полагает, что органы внутренних дел должным образом обеспечивают принятие мер по пресечению в ходе избирательной кампании противоречащей закону предвыборной агитации: 37% — «юристы» и 54% — «неюристы».

Среди причин низкой оценки рассматриваемой деятельности органов внутренних дел избиратели назвали низкий уровень знания законодательства сотрудниками органов внутренних дел; их недостаточное количество; коррупцию; отсутствие необходимого материального обеспечения.

Что касается общего состояния законности в сфере реализации избирательных прав граждан на современном этапе, то большинство респондентов оценили его как удовлетворительное: «юристы» — 60%, «неюристы» — 71, «студенты» — 82%.

Неудовлетворительную оценку дало примерное равное число избирателей во всех исследуемых группах: «юристы» — 14%, «неюристы» — 15, «студенты» — 12%.

Больше всего респондентов, затруднившихся дать оценку, наблюдается в группе «юристы» — 26%, тогда как среди «не-

[1] См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

юристов» и «студентов» этот показатель составил 14 и 6% соответственно.

Оценочные суждения избирателей исследуемых групп о состоянии законности избирательного процесса формируется на основании следующих источников (см. табл. 34).

В качестве первостепенного канала все респонденты однозначно отметили средства массовой информации: «юристы» — 47%, «неюристы» — 40, студенты — 42%.

На второе место избиратели поставили такие источники, как:

- собственный опыт («юристы» — 25%);
- доклады сотрудников прокуратуры («неюристы» — 52%);
- разговоры в семье, с другими людьми («студенты» — 24%).

Третьими по значимости источниками осведомленности избиратели назвали:

- доклады сотрудников прокуратуры («юристы» — 32%);
- собственный опыт («неюристы» — 27, «студенты» — 29%).

Следует отметить, что ответы группы «юристы» практически совпали с ответами группы «неюристы».

Таким образом, исследование показало, что в целом мнение избирателей о состоянии законности избирательного процесса формируется на основании средств массовой информации, собственного опыта, докладов сотрудников прокуратуры, разговоров в семье, с другими людьми.

В связи с этим респондентам было предложено оценить степень объективности освещения средствами массовой информации состояния законности реализации избирательных прав граждан. Почти все опрашиваемые указали, что средствами массовой информации не всегда объективно излагается информация о состоянии законности в данной сфере правоотношений: «юристы» — 72%, «неюристы» — 96, «студенты» — 87%.

Выявление незаконных технологий и преступных нарушений избирательных и референдумных прав граждан, других участников выборов и референдумов, их профилактика и пресечение были и остаются актуальными задачами не только избирательных комиссий, комиссий референдума в пределах их компетенции, но и правоохранительных и судебных органов.

Ценностные ориентации респондентов в сфере реализации избирательных прав граждан. В результате проведенного исследования были выявлены поведенческие позиции избирателей в

условиях нарушения их прав. Респондентам предлагалась условная ситуация, часто наблюдаемая в практике избирательных правонарушений: в период избирательной кампании неизвестное лицо предложило вам заняться распространением листовок с сомнительной информацией анонимного характера относительно одного из кандидатов на выборах. Данный эксперимент преследовал следующие цели: во-первых, выявление ценностных ориентаций избирателей в условиях нарушения законодательства о выборах; во-вторых, выявление мотивации неправомерного поведения; в-третьих, выявление наличия либо отсутствия установки содействовать избирательным комиссиям и правоохранительным органам. Указанные показатели играют важную роль для эффективной работы механизма общественного контроля в избирательном процессе.

Большая часть респондентов ориентирована на правомерное поведение в поставленных условиях (см. табл. 51, 52): «юристы» — 92%, «неюристы» — 87, «студенты» — 51%.

Однако 24% опрошенных молодых избирателей показали ориентацию на неправомерное поведение, мотивация которого — оптимальное материальное вознаграждение.

Несмотря на осознание неправомерного поведения большинством респондентов, не все из них указали на готовность сообщить о факте правонарушения в избирательную комиссию и правоохранительным органам (см. табл. 52).

Эмпирические показатели, представленные в табл. 53, 54, позволяют выявить готовность избирателей восстановить свои нарушенные права, а также распределение их приоритетов. Среди опрошенных преобладают респонденты, готовые обратиться за восстановлением своих прав в соответствующие органы: «юристы» — 89%, «неюристы» — 83%. Однако в группе «студенты» этот показатель значительно ниже — 61%.

Избиратели зрелого возраста в большинстве своем указали, что за восстановлением своих нарушенных прав обратятся в соответствующую избирательную комиссию: «юристы» — 55, «неюристы» — 63%. Предпочтение «студентов» преимущественно отдано органам прокуратуры — 30%.

Таким образом, анализ правовой осведомленности избирателей, оценочных суждений об институте выборов и избирательном законодательстве, о состоянии законности избирательного процесса, самооценка знаний, а также ценностные ориен-

тации в сфере реализации избирательных прав граждан позволяют сделать вывод о недостаточном уровне современного правосознания избирателей. Данная проблема носит комплексный характер, и ее решение зависит от объединения усилий органов государственной власти, органов местного самоуправления, системы избирательных комиссий, политических партий и общественных объединений, учреждений образования и культуры.

Представляется необходимым принятие целевых программ правового просвещения избирателей на уровне как органов субъектов РФ, так и органов местного самоуправления. Правовой основой таких программ может служить Комплекс мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000—2005 годы, утвержденный постановлением ЦИК РФ.

Органам образования целесообразно организовать преподавание курса избирательного права и избирательного процесса в высших учебных заведениях; основ избирательного права и процесса в школах, профессиональных училищах, техникумах.

Глава 7

ПРАВОСОЗНАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Мониторинг правосознания избирателей

Потребности оптимизации государственного строительства, обеспечения национальной безопасности России актуализируют проблему упорядочения правовой системы, законотворчества, практики применения законодательства. Становится очевидной необходимость изучения состояния системы действующего законодательства, структуры и динамики адекватного его соответствия жизненно важным потребностям личности, общества и государства в современных условиях, выявления и анализа причин низкой результативности нормативно-правовой работы органов государственной власти. Это позволит укрепить связи государства, общества и граждан, повысить уровень законности и правопорядка, будет способствовать развитию правовой культуры[1].

Создание стратегии развития Российской Федерации в условиях совершенствования всей системы государственного строительства требует упорядочения правовой системы, практики применения законодательства и на этой основе — повышения эффективности управления и правовой культуры всех структур общества.

Анализ нормативно-правовой базы, регулирующей проведение выборов в Российской Федерации, тенденции современного правосознания избирателей показали необходимость их постоянного изучения.

Необходимо признать, что общество не может успешно решать стоящие перед ним современные задачи социально-экономического развития, если не будет обеспечен усредненный

---

[1] См.: *Дамаскин О. В.* Прокуратура в системе мониторинга законодательного обеспечения общественных отношений и правоприменительной практики // Современное право. 2003. № 10. С. 27.

уровень их понимания, признания и поддержки большинством населения[1].

Речь идет о создании механизма оценки состояния системы действующего избирательного законодательства, ее адекватности задачам общества на современном этапе, выявления и анализа причин низкой эффективности; состояния правосознания избирателей как основных субъектов избирательного процесса. Это необходимо в целях упорядочения деятельности по законотворчеству в сфере избирательных правоотношений на федеральном и региональном уровнях; получения информации о тенденциях развития системы избирательного законодательства; отслеживания востребованности закона в данной сфере правоотношений и практики его применения участниками избирательного процесса; выявления причин недостаточной эффективности избирательного законодательства, что позволит повысить уровень законности и правопорядка процесса формирования органов государственной власти и местного самоуправления, уровень правосознания и правовой культуры избирателей.

Проблема мониторинга правового пространства и правоприменительной практики рассматривалась на Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение», проведенной Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Участники конференции поддержали идею создания общероссийской системы мониторинга правового пространства и правоприменения.

Представляется, что первоначально упорядочение всего массива нормативных правовых актов целесообразно проводить по отраслям права. На современном этапе назрела необходимость прогнозирования его применения.

Идея мониторинга не является новой. С 1991 г. в 115 федеральных законах введено 40 видов мониторинга для регулирования общественных отношений в той или иной сфере, в том числе 22 вида мониторинга в сфере экологии и природоохраны, 6 — в социальной сфере, 4 — в сфере экономики, 2 — в сфере

[1] См.: *Дамаскин О. В.* Прокуратура в системе мониторинга законодательного обеспечения общественных отношений и правоприменительной практики // Современное право. 2003. № 10. С. 27.

безопасности. Однако мониторинга правотворческой деятельности ни в одном из законов не установлено[1].

Представляет интерес опыт некоторых стран по разработке механизмов изучения эффективности законодательства.

Так, например, в Италии указанными вопросами занимаются государственные органы, имеющие право законодательной инициативы, а также аппарат Совета министров, министерства, областные органы власти, различные институты и организации. В парламенте работа по определению эффективности национального законодательства сосредоточена в профильных комиссиях на этапе проработки законопроектов. Положения принятых законов могут предусматривать, что правительство обязано предоставлять ежегодные доклады о ходе их применения. Парламент имеет право проводить собственные расследования по вопросам применения тех или иных законов. Однако в случае, если реализация закона, по мнению парламентариев, идет неудовлетворительно, в практике нет конкретных мер по исправлению ситуации.

В соответствии с бельгийской законодательной практикой контроль над эффективностью нормотворчества осуществляется на двух этапах: до утверждения законодательной нормы парламентом соответствующего уровня и после ее принятия. Первичный анализ эффективности действующего законодательства, в том числе с точки зрения внесения необходимых изменений в уже действующие нормы, осуществляется парламентом и правительством. В ежегодных докладах госсовета, а также генеральных прокуроров содержится информация о законодательных нормах, которые создавали юридические проблемы при их применении на практике. С 2000 г. в Сенате Бельгии существует служба оценки законодательства, которая проводит экспертизу законов, руководствуясь следующими принципами: юридической безопасности, равенства и индивидуальности; достаточного уровня, определенности цели, применимости, необходимости и пропорционального действия; эффективности и социальной действенности.

---

[1] См.: *Лопатин В. Н.* Мониторинг правового поля и правоприменительной практики: Стенограмма парламентских слушаний. М., 2003. С. 60.

Современные механизмы изучения эффективности национального законодательства в Испании формировались на протяжении 25 лет существования демократического государства. Особая роль в работе по изучению и совершенствованию национального законодательства принадлежит государственному совету — одному из ключевых ведомств, контролирующих законотворческую деятельность. Этот орган проводит анализ законотворческой деятельности исполнительной власти страны на предмет ее соответствия действующей конституции, нормам национального законодательства, а также подписанным Испанией международным соглашениям и договорам. Изучение и обобщение недостатков действующего законодательства и формулирование задач по его совершенствованию осуществляются на уровне руководства министерств и ведомств Испании согласно профилю. Ключевым органом в этом процессе является министерство по делам правительства, не имеющее аналогов в российской практике.

В ФРГ не существует специализированного учреждения или ведомства, которое занималось бы вопросами мониторинга правового пространства и правоприменительной практики. Однако особую ответственность в вопросах исследования данного вопроса несет министерство юстиции ФРГ. Этот орган имеет право давать поручения специализированным исследовательским институтам для выяснения того, насколько определенная правовая норма действительно способна регулировать ту или иную сферу правоотношений. Аналогичные поручения правомочны давать также министерства юстиции различных земель и различные заинтересованные объединения. Исследования национального законодательства проводятся в большом объеме. Круг организаций и ведомств, участвующих в процессе формирования задач по совершенствованию нормотворчества, не ограничен. Проблема мониторинга правового пространства и правоприменительной практики активно обсуждается в Германии. В этой связи предлагается создание в бундестаге некой центральной структуры, которая могла бы проводить анализ ожидаемых последствий применения правовой нормы. Создание подобных структур имело место в ряде стран, например в Австралии.

Применительно к сфере избирательных правоотношений мониторинг представляет собой систему оценки, анализа и

прогноза состояния и динамики избирательного законодательства, практики его применения; состояния и тенденций правового сознания избирателей в целях выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников избирательного процесса.

Представляется, что *объектами мониторинга* будут законопроекты и законы Российской Федерации и ее субъектов о выборах и референдумах, а также состояние правосознания избирателей как основных субъектов избирательного процесса.

Следует отметить, что согласно Закону о прокуратуре прокуратура осуществляет от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Таким образом, органы прокуратуры осуществляют мониторинг правового поля в рамках функции надзора. Следует отметить, что за последние пять лет прокурорами выявлено свыше 5 тыс. незаконных правовых актов, регулирующих избирательные правоотношения.

Представляется, что, осуществляя мониторинг правового пространства и правоприменительной деятельности в России, необходимо использовать отраслевой подход. В рамках данного исследования обосновывается необходимость мониторинга избирательного законодательства Российской Федерации.

Цель мониторинга состоит в получении необходимой информации для комплексного анализа состояния системы избирательного законодательства, оценки эффективности функционирования избирательной системы, правового сознания избирателей; выработки на основании результатов мониторинга предложений по совершенствованию избирательного законодательства, с одной стороны, и повышения уровня правосознания граждан — с другой.

Мониторинг на основе объективного анализа состояния правосознания избирателей, избирательного законодательства России позволит не только оценивать результаты действующих законов, но и прогнозировать эффективность разрабатываемых законопроектов.

Адекватная оценка ситуации и тенденции ее развития в правовом отношении дает возможность предложить решение, изменяющее эту ситуацию в нужном позитивном направле-

нии с последующей возможностью управления этими процессами[1].

Сила влияния избирательного процесса и значимость проблем национальной безопасности нашего государства, комплексный характер их взаимосвязи обусловливают необходимость разработки системы прогностических методов исследования, оценки состояния и перспектив развития избирательного процесса в целях предупреждения крупномасштабных социальных и политических конфликтов.

Развитие правового сознания законопослушного большинства граждан нашего общества, совершенствование избирательного законодательства, усиление законности избирательного процесса становятся необходимыми условиями активного участия граждан в избирательном процессе, законности формирования власти, обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Правонарушения в избирательном процессе

Уровень правосознания способен оказывать существенное влияние на отношение государства и общества. Коррозия общественного правосознания, низкий уровень правовой культуры влекут за собой снижение законопослушания населения и кризис законности, что, в свою очередь, требует от государства выбора решительных мер для ее нормализации.

Представляется необходимым рассмотреть динамику возбуждения и расследования уголовных дел, возбужденных в связи с нарушением участниками избирательного процесса норм избирательного законодательства.

В 41 субъекте РФ за период с 2000 по 2002 г. не было совершено ни одного преступления, связанного с выборами и референдумами, следовательно, не возбуждались и не рассматривались дела указанной категории.

За рассматриваемый период в 48 субъектах РФ было возбуждено 204 уголовных дела анализируемой категории, в том числе по ч. 1 ст. 141 УК РФ (воспрепятствование осуществлению из-

[1] См.: *Дамаскин О. В.* Прокуратура в системе мониторинга законодательного обеспечения общественных отношений и правоприменительной практики // Современное право. 2003. № 10. С. 28.

бирательных прав или работе избирательных комиссий) — 13 дел, по ч. 2 ст. 141 УК РФ — 28, по ст. 142 УК РФ (фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов) — 64 дела, по другим статьям УК РФ, связанным с выборами, — 99 дел.

Наибольшее число уголовных дел возбуждалось в Тверской области (23 дела), Нижегородской (18), Кемеровской (15), Тульской и Тюменской областях (по 10), в Краснодарском крае (15 дел). При этом в Тверской области из 23 возбужденных уголовных дел только одно дело завершено расследованием и передано в суд, в Нижегородской области из 18 дел — одно дело, в Тульской области из 10 дел — три, а в Краснодарском крае из 15 дел ни одно не доведено до суда.

В целом по Российской Федерации из 204 возбужденных уголовных дел только 66 (32%) завершены расследованием и с обвинительным заключением прокурора направлены в соответствующие суды.

По 64 делам производство органами следствия прекращено, по 36 делам следствие приостановлено за неустановлением лиц, подлежащих привлечению к уголовной ответственности, либо по иным основаниям, предусмотренным Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации (далее — УПК РФ).

За рассматриваемый период в суды общей юрисдикции 30 субъектов РФ направлено 66 уголовных дел о преступлениях, связанных с выборами и референдумами. По 12 из них производство прекращено судом по основаниям, предусмотренным УПК РФ, одно дело направлено на дополнительное расследование, по 48 делам судами постановлены обвинительные приговоры, а по двум делам вынесен оправдательный приговор.

Судами признаны виновными и осуждены 73 человека, в том числе по ч. 2 ст. 141 УК РФ — 7 человек, по ст. 142 УК РФ — 25 человек, по другим статьям УК РФ — 41 человек.

Из 73 осужденных 65 человек приговорены к лишению свободы, из них 1 — к реальному лишению свободы по совокупности с другими преступлениями, 41 — к лишению свободы условно, 23 человека освобождены от наказания в виде лишения свободы с применением акта амнистии. Остальные восемь осужденных приговорены к мерам уголовного наказания, не связанным с лишением свободы, в том числе один человек —

к исправительным работам по месту постоянной работы, семь человек — к штрафу.

Таким образом, из 73 осужденных только одному человеку назначено наказание в виде реального лишения свободы (правда, по совокупности с наказаниями, назначенными за совершение других преступлений).

Среди осужденных 28 мужчин, 45 женщин. По социальному и должностному положению осужденные распределяются следующим образом: члены участковых избирательных комиссий — 51 человек (69,8%), в том числе председатели комиссий — 34 человека, заместители председателей комиссий — 2 человека, секретари комиссий — 11 человек, члены комиссий — 4 человека; члены территориальных избирательных комиссий — 2 человека (председатели комиссий); работники местных администраций (органов местного самоуправления) — 5 человек; члены инициативных групп по выдвижению кандидатов — 2 человека; наблюдатели — 2 человека; член участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса — 1 человек; иные лица — 10 человек.

Из 48 рассмотренных судами уголовных дел, по которым вынесены обвинительные приговоры, дела, связанные непосредственно с нарушением избирательных прав граждан и фальсификацией результатов голосования (ст. 141, 142 УК РФ), составили менее одной трети — 16 дел. Остальные 32 дела были связаны с иными преступлениями, совершенными в ходе проведения избирательных кампаний: клевета и оскорбление кандидатов, мошенничество, присвоение и растрата, коммерческий подкуп, вандализм, служебный подлог, неисполнение судебного акта, подделка документов (ст. 129, 130, 159, 160, 204, 214, 292, 315, 327 УК РФ) и некоторые другие.

Преступления, связанные с воспрепятствованием осуществлению избирательных прав граждан при отягчающих обстоятельствах (ч. 2 ст. 141 УК РФ), совершены в четырех субъектах РФ (Республика Ингушетия, Республика Марий Эл, Удмуртская Республика и Ленинградская область). В отношении всех семи осужденных по этим делам суды ограничились назначением наказаний, не связанных с лишением свободы, а двое из них освобождены от наказания по акту амнистии.

Обращает на себя внимание тот факт, что подкуп избирателей распространен и среди лиц, не занимающих должностное

положение. Так, 3 декабря 2000 г. в день выборов депутатов Государственного Собрания Республики Марий Эл учащийся радиомеханического техникума К. у избирательных участков № 165, 166, 167 подходил к гражданам, идущим на избирательные участки, и предлагал им вынести ему из помещения для голосования незаполненные избирательные бюллетени, обещая за эту «услугу» по 20 руб. за каждый бюллетень. Ему удалось подкупить 11 избирателей. Приобретенные бюллетени К. использовал для внесения в них отметки в пользу одного из кандидатов. Довести до конца свой преступный замысел — опустить заполненные бюллетени в ящик для голосования — ему не удалось, поскольку он был задержан работниками органов внутренних дел.

Преступные действия К. суд квалифицировал по п. «в» ч. 2 ст. 141 УК РФ как воспрепятствование осуществлению гражданами избирательных прав, связанное с подкупом, и назначил ему наказание в виде одного года лишения свободы условно с испытательным сроком один год и шесть месяцев.

Подкуп избирателей в виде раздачи спиртных напитков имел место в Удмуртской Республике в период выборов в Государственный Совет Республики в апреле 1999 г. в пользу кандидата М. Преступные действия К. и С., совершивших подкуп избирателей, судом квалифицированы по п. «а», «в» ч. 2 ст. 141 УК РФ как воспрепятствование осуществлению гражданами избирательных прав, соединенное с подкупом, совершенное по предварительному сговору группой лиц. Каждый из них осужден к двум годам лишения свободы условно с испытательным сроком два года. Однако они освобождены от наказания по акту амнистии.

10 декабря 2000 г. в день выборов депутатов Собрания представителей муниципального образования «Всеволожский район» Ленинградской области председатели участковых избирательных комиссий Н., С. и И. после окончания голосования в целях обеспечения 25-процентной явки избирателей на выборы исключили из списков избирателей соответственно 1222, 1068 и 515 избирателей путем занесения в графу списков избирателей «особые отметки» записей «выбыл», «умер».

Органы предварительного следствия действия этих лиц квалифицировали по ч. 1 ст. 286 и по ст. 142 УК РФ как превышение своих служебных полномочий и фальсификация избира-

тельных документов и направили дела в суд. Однако постановлением судьи Всеволожского городского суда все трое обвиняемых освобождены от уголовной ответственности с применением ст. 77 УК РФ, так как, по мнению судьи, вследствие изменения обстановки эти лица перестали быть общественно опасными.

Преступления, связанные с фальсификацией избирательных документов и результатов голосования (ст. 142 УК РФ), были совершены также в Республике Карелия, Чувашской Республике, Московской, Нижегородской, Пермской, Рязанской, Саратовской, Тамбовской и Тульской областях. Всем осужденным по этим делам назначены наказания, не связанные с лишением свободы.

Как показывает судебная практика, членами избирательных комиссий чаще всего фальсифицируются списки избирателей, избирательные бюллетени и протоколы голосования участковых избирательных комиссий, а также подписи избирателей в подписных листах и списках избирателей.

Приговором Красночетайского районного суда Чувашской Республики от 26 августа 2002 г. осуждена группа руководителей участковых избирательных комиссий и ответственных работников государственных и муниципальных учреждений из восьми человек за фальсификацию избирательных документов на выборах президента Чувашской Республики. Преступные действия осужденных руководителей участковых избирательных комиссий выразились в том, что они, поддавшись на уговоры одного из наблюдателей от кандидата на должность президента Чувашской Республики Ф., после подсчета голосов и составления протоколов голосования о результатах выборов на вверенных им избирательных участках вскрыли упаковки с избирательными бюллетенями и в бюллетенях с отметками за кандидата на должность Президента Чувашской Республики Ш. нанесли дополнительные отметки в квадраты, расположенные против фамилий других кандидатов, в результате чего эти бюллетени стали недействительными, а число голосов избирателей, поданных за Ш., сократилось на 131. Подлинные протоколы участковых избирательных комиссий об итогах голосования были уничтожены, а взамен изготовлены подложные, которые руководители указанных участковых избирательных комиссий представили в территориальную избирательную комиссию. Все восемь преступников, несмотря на тяжесть соде-

янного, судом приговорены лишь к условным мерам наказания.

В целях завышения явки избирателей на выборы руководители участковой избирательной комиссии избирательного участка по выборам депутатов городской думы Нижнего Новгорода Р. и Ц. 24 декабря 2000 г. организовали незаконное вбрасывание в ящики для голосования избирательных бюллетеней лицами, имеющими постоянное место жительства за пределами территории избирательного участка, а в списках избирателей подделали подписи избирателей, не явившихся на выборы, внесли вымышленные паспортные данные этих избирателей и установили заведомо неправильные результаты выборов, чем совершили преступление, предусмотренное ст. 142 УК РФ. Приговором Автозаводского районного суда Нижнего Новгорода Р. и Ц. осуждены к штрафу в размере трехмесячной заработной платы каждая.

С этими же целями 16 декабря 2001 г. трое руководителей участковой избирательной комиссии избирательного участка по выборам депутатов Тамбовской областной думы, А. и член этой комиссии с правом совещательного голоса Ю. по предварительному сговору таким же способом проголосовали за 216 избирателей, не явившихся на выборы, фальсифицировали списки избирателей, подписи избирателей, протоколы голосования и осуществили заведомо неправильный подсчет голосов, за что осуждены Моршанским районным судом к одному году лишения свободы условно каждый.

Аналогичное преступление совершили председатель, секретарь и член участковой избирательной комиссии У., И. и К. при проведении выборов губернатора Пермской области и депутатов земского собрания Бардымского района Пермской области.

Преступления, связанные с присвоением и растратой денежных средств, выделенных на проведение выборов, путем составления и использования подложных документов, совершили руководители ряда участковых избирательных комиссий Алтайского и Ставропольского краев, Кемеровской, Кировской, Свердловской, Тульской, Тюменской и Читинской областей (ст. 160, 292, 327 УК РФ).

Так, в период выборов Президента РФ в 1999 г. указанные преступления совершили 19 руководителей 15 участковых изби-

рательных комиссий Тисульского района Кемеровской области, а в период выборов губернатора Тюменской области — шесть председателей участковых избирательных комиссий Сладковского и Тюменского районов Тюменской области. Все они признаны виновными и осуждены к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, либо освобождены от наказания по акту амнистии.

Управляющий делами администрации одного из районов Курской области Щ., которая была избрана председателем территориальной избирательной комиссии указанного района, в период подготовки к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ третьего созыва и Президента РФ неоднократно совершала хищение денежных средств, причитающихся гражданам, путем мошенничества — преступление, предусмотренное п. «б» и «г» ч. 2 ст. 159 УК РФ. Как руководитель комиссии, она неоднократно заключала трудовые соглашения с различными лицами на выполнение работ, связанных с выборами. Однако, злоупотребляя доверием людей и обманывая их, она недоплачивала им по договору, присваивала деньги и использовала их на личные нужды, чем нанесла потерпевшим значительный материальный ущерб. Преступления, совершенные Щ., относятся к категории тяжких. Тем не менее судом ей назначено наказание, не связанное с лишением свободы, — в виде двух лет лишения свободы условно с испытательным сроком шесть месяцев.

В 2000—2002 гг. из 13 субъектов РФ, входящих в Южный федеральный округ, в восьми зарегистрированы преступления, связанные с нарушениями законодательства о выборах. По этим фактам возбуждено 30 уголовных дел, в том числе по ч. 2 ст. 141 УК РФ — 5 дел, по ст. 142 УК РФ — 8, по другим статьям УК РФ, связанным с выборами, — 17 дел.

Половина из них (15 дел) возбуждена в Краснодарском крае, пять дел — в Республике Калмыкия, три дела — в Республике Ингушетия, по два дела — в Волгоградской и Ростовской областях и по одному делу — в Республике Адыгея, Республике Северная Осетия — Алания, в Ставропольском крае.

Следует отметить, что эффективность расследования и судебного рассмотрения уголовных дел остается низкой. Из 30 возбужденных дел уже на стадии следствия по различным причинам прекращено производство по 10 делам, столько же

дел приостановлено органами следствия за неустановлением лиц, подлежащих привлечению к уголовной ответственности. А в Краснодарском крае из 15 возбужденных дел ни одно не доведено до суда.

Лишь семь дел (23,3%) завершены расследованием и направлены в суды. Однако не по всем этим делам судами вынесены обвинительные приговоры. Одно дело прекращено судом кассационной инстанции за отсутствием в действиях подсудимых, преданных суду по ст. 142 УК РФ, состава преступления (Республика Адыгея), а по другому делу подсудимый, преданный суду по п. «б» ч. 2 ст. 141 и по ст. 315 УК РФ (неисполнение судебного решения), оправдан за отсутствием событий преступлений (Республика Калмыкия).

Определение суда кассационной инстанции о прекращении дела и оправдательный приговор суда первой инстанции по этим делам судами вышестоящей инстанции, рассмотревшими эти дела по протесту прокурора и жалобе потерпевшего, признаны законными и обоснованными и оставлены без изменения, что свидетельствует о недостаточном профессионализме лиц, расследовавших и направивших в суд эти уголовные дела.

В итоге из 30 уголовных дел, возбужденных и расследованных в Южном федеральном округе, только по четырем делам судами постановлены обвинительные приговоры, согласно которым за совершенные преступления осуждены пять человек, при этом все виновные осуждены к мерам, не связанным с лишением свободы. Так, приговорами Малгобекского городского и Сунженского районного судов Республики Ингушетия председатель территориальной избирательной комиссии (Малгобекский район), заместитель главы администрации района и глава администрации села С. признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного п. «б», «в» ч. 2 ст. 141 УК РФ.

2 июля 2000 г., в день дополнительных выборов депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ по Ингушскому одномандатному избирательному округу № 12, Республика Ингушетия, указанные лица, используя свое должностное положение, по предварительной договоренности с неустановленными следствием лицами потребовали от руководителей и членов участковых избирательных комиссий участков № 71—

74, 76, 81, 82 не открывать избирательные участки, написать заявления о сложении своих полномочий, а избирательные бюллетени сдать в правительство Республики Ингушетия.

Мотивом для подобного рода преступных действий, как установлено приговорами судов, послужило решение Верховного Суда Республики Ингушетия об отмене регистрации одного из кандидатов в депутаты, баллотирующегося по указанному выше избирательному округу, принятое накануне дня голосования. Руководители и члены вышеуказанных участковых избирательных комиссий под давлением выполнили противоправные требования Г., М. и Х. В результате на избирательных участках Малгобекского района голосование не состоялось, выборы депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ были сорваны. Материалами предварительного и судебного следствия вина подсудимых в содеянном полностью доказана. Ими совершено дерзкое, политически опасное преступление. Тем не менее всем осужденным судами назначены чрезмерно мягкие наказания: Г. и Х. приговорены к одному году лишения свободы условно каждый, а М. — к штрафу в размере трехмесячной заработной платы, что не соответствует тяжести совершенных ими преступлений.

Результаты анализа судебно-следственной практики свидетельствуют о росте в последние три года (в динамике) числа преступлений, связанных с выборами и референдумами. Дела этой категории возбуждались и расследовались в 48 регионах России.

В 30 субъектах РФ судами общей юрисдикции вынесены 48 обвинительных приговоров, согласно которым к различным мерам уголовного наказания осуждены 73 человека. Обращает на себя внимание тот факт, что среди осужденных 53 человека (72,6%) являлись руководителями и членами территориальных и участковых избирательных комиссий.

В ходе проведения избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва ЦИК РФ было рассмотрено около 50 заявлений и жалоб. Однако вопрос о привлечении к административной ответственности путем составления протокола и передачи его в суд не ставился. ЦИК РФ приняла лишь несколько профилактических решений об обращении внимания на недопустимость развития той или иной негативной тенденции. Это ка-

салось как государственных телекомпаний, так и некоторых представителей политических партий. Что же касается работы региональных избирательных комиссий, то, к примеру, в Ярославле привлекли к административной ответственности через суд СМИ, которое занималось агитацией непосредственно в день голосования. Были зафиксированы нарушения, связанные с халатностью членов участковых избирательных комиссий. Например, на одном из участков в Республике Тыва была утеряна печать. В связи с этим было возбуждено уголовное дело. На другом участке пропали около 300 избирательных бюллетеней. С тем чтобы избежать возможности их использования, были приняты меры дополнительной защиты: на обороте бюллетеней, выдававшихся избирателям, дополнительно проставлялись печать и подписи двух членов комиссии, которые изначально не расписывались на лицевой стороне бюллетеня. Как показали итоги голосования, «вброса» утраченных бюллетеней либо другого их неправомерного использования не произошло. По факту пропажи бюллетеней также возбуждено уголовное дело.

Приведенные цифры и факты свидетельствуют о том, что еще во многих субъектах РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, вышестоящие избирательные комиссии, политические партии, общественные объединения не уделяют должного внимания подбору кандидатур, предлагаемых в состав территориальных (муниципальных) и особенно участковых избирательных комиссий. В связи с этим представляется необходимым законодательно урегулировать осуществление работы участковых избирательных комиссий на постоянной основе. Под постоянным характером имеется в виду привлечение одних и тех же членов участковых избирательных комиссий, что позволит им накапливать опыт проведения выборов и решит проблему экстренного формирования и обучения членов указанных комиссий.

Существующий временный порядок работы участковых избирательных комиссий, предусмотренный Законом об основных гарантиях 2002 г. (ст. 27), имеет существенные недостатки. Этот вывод вытекает не только из рассмотрения динамики нарушений избирательного законодательства, но и из проведенного исследования правосознания избирателей. Большинство избирателей всех дифференцируемых групп не удовлетворены

либо не вполне удовлетворены работой участковых комиссий. Вместе с тем нельзя недооценивать значения деятельности рассматриваемых комиссий. Являясь низовым звеном, составляющим организационный фундамент системы избирательных комиссий в Российской Федерации, они ближе всего стоят к избирателям, участникам референдума и имеют широкий круг полномочий, в том числе полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях.

Подчеркнем, что организует выборы на местах и непосредственно ведет подсчет голосов участковая избирательная комиссия. Следовательно, она является не только низовым, но и основным звеном выборного процесса. Результат голосования изначально фиксируется в протоколе участковой комиссии.

Постоянный характер деятельности участковых комиссий позволит их членам не только накапливать опыт организации выборов, но и повышать квалификацию в период между выборами.

Новые формы обеспечения открытости подведения итогов голосования на каждом избирательном участке требуют высокой культуры и качества работы участковых, территориальных избирательных комиссий. Практика выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва показывает, что не все из почти миллиона граждан, работающих в комиссиях, оказались к этому готовы и допускали ошибки, отступления от требований закона при оформлении документов об итогах голосования, что дало повод некоторым политическим партиям обратиться в ЦИК РФ с жалобами. Предварительный анализ этих жалоб показал наличие голословных политических обвинений, отсутствие оснований для утверждений о массовых фальсификациях, но при этом есть и обоснованные претензии к отдельным участковым избирательным комиссиям.

Опыт прошедшей избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования правового регулирования избирательного процесса. Это связано с тем, что ряд вопросов избирательного законодательства требует дальнейшего технологического осмысления и раскрытия в тексте законов. Следует признать, что пока ряд процедур прописан несколько схематично. На-

пример, процедура выдачи наблюдателям заверенных копий протоколов, которые комиссии обязаны предоставлять по их требованию. Эти документы не всегда правильно оформлены, или же в избирательных комиссиях «затягивают» с их выдачей, что позволяет наблюдателям и иным участникам выборов поставить под сомнение итоги голосования на данном избирательном участке. Чтобы избежать подобных прецедентов, необходимо четко оговорить в законе все вопросы оформления, а также ответственность членов избирательных комиссий в случае несоблюдения установленных норм о выдаче заверенных копий протоколов.

Законодательство, регулирующее проведение предвыборной агитации, должно быть также изменено и дополнено с учетом постановления Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П. В некоторой степени необходимо пересмотреть порядок формирования избирательных комиссий и привлечения к ответственности их членов за принятие решений, в том числе повлекших за собой нецелевое расходование бюджетных средств. В качестве примера можно привести Республику Башкортостан, где в период подготовки к парламентским выборам и выборам Президента Республики бюллетени для голосования были изготовлены не из надлежащей бумаги.

Деятельность прокуратуры в системе мониторинга законодательного обеспечения избирательного процесса

Прокуратура РФ — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Этим предопределяется роль прокуратуры в осуществлении мониторинга правового пространства и правоприменительной практики. В сложных современных условиях органы прокуратуры последовательно сосредоточивают свою деятельность на решении задач, определенных Конституцией РФ, Законом о прокуратуре, приказами и указаниями Генерального прокурора РФ[1].

[1] См.: *Дамаскин О. В.* Прокуратура в системе мониторинга законодательного обеспечения общественных отношений и правоприменительной практики // Современное право. 2003. № 10. С. 28.

Приоритетным направлением деятельности прокуратуры является работа по обеспечению законности избирательного процесса.

Постановлением Правительства РФ от 5 сентября 2003 г. «О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации» (п. 19) Генеральной прокуратуре РФ рекомендовано в период федеральных избирательных кампаний усилить надзор за соблюдением участниками избирательного процесса требований законодательства Российской Федерации о выборах[1].

В развитие указанного постановления Генеральным прокурором РФ изданы указания от 19 сентября 2003 г. «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и от 23 декабря 2003 г. «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах Президента Российской Федерации».

Указаниями координируется деятельность органов прокуратуры по обобщению практики надзора за исполнением законодательства о выборах, созданию рабочих групп с участием представителей правоохранительных органов и органов государственной власти для своевременного выявления и пресечения правонарушений в сфере законодательства о выборах, оперативного анализа и обмена поступающей информацией о состоянии законности, организации взаимодействия с избирательными комиссиями.

При осуществлении надзора за исполнением законодательства о выборах прокурорам предлагается обращать особое внимание на соблюдение законодательных норм при образовании избирательных округов, составлении списков избирателей, выдвижении кандидатов, проведении предвыборной агитации, финансировании избирательной кампании.

Анализ практики прокурорского надзора за соблюдением законности в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ чет-

[1] СЗ РФ. 2003. № 37. Ст. 3596.

вертого созыва показал, что органами прокуратуры вскрыто значительное количество нарушений в названной сфере.

За время подготовки и проведения указанных выборов органами прокуратуры выявлено свыше 1500 нарушений избирательного законодательства, объявлено 170 предостережений, опротестовано 277 незаконных правовых актов органов местного самоуправления и избирательных комиссий, внесено 628 представлений, возбуждено 103 уголовных дела и 337 дел об административных правонарушениях. Все внесенные прокурорами протесты, представления рассмотрены и удовлетворены, в том числе акты прокурорского реагирования, адресованные избирательным комиссиям.

Нарушения закона были выявлены на стадиях регистрации избирателей, составления списков избирателей, образования избирательных участков и формирования избирательных комиссий.

Прокуратурой Республики Калмыкия с учетом опыта прошедших избирательных кампаний проведены проверки исполнения требований ст. 16 Закона об основных гарантиях 2002 г. Они показали, что в ряде районов не налажен полный учет граждан, обладающих активным избирательным правом. Повсеместно из числа зарегистрированных избирателей были выявлены граждане, признанные судом недееспособными, лица, осужденные к лишению свободы, призванные на срочную военную службу, выбывшие за пределы муниципального образования в различное время, умершие, а также граждане СНГ.

В Новосибирской области из 15 муниципальных образований Болотницкого района 11 не представили списков избирателей в избирательные комиссии. Главами администраций семи населенных пунктов Сунжеского района Республики Ингушетия не была надлежащим образом налажена работа по сбору и предоставлению информации об избирателях.

Позднее установленного ст. 14 Закона о выборах депутатов 2002 г. 50-дневного срока были созданы избирательные участки в Республике Саха (Якутия) и в Иркутской области.

Прокурорские проверки законности деятельности избирательных комиссий показали, что не во всех случаях они надлежащим образом исполняли возложенные на них обязанности.

В нарушение требований ст. 17 Закона об основных гарантиях 2002 г. в Хабаровском крае и Брянской области избиратель-

ными комиссиями не вносились изменения в списки избирателей. В Пензенской области отдельными участковыми избирательными комиссиями Пачелмского района население не было информировано об адресах и номерах телефонов комиссий, графике работы, дне, времени и месте голосования, чем не соблюдались требования ст. 27 Закона об основных гарантиях 2002 г.

В республиках Ингушетия, Тыва, Брянской, Новосибирской, Омской, Читинской областях не предоставлялась информация о времени проведения заседаний избирательных комиссий.

В Иркутской области на момент прокурорской проверки ни одна из участковых избирательных комиссий не располагала сведениями о зарегистрированных кандидатах, списках кандидатов, в результате чего не имела возможности ознакомить избирателей со списком кандидатов, как это предусмотрено ст. 27 Закона об основных гарантиях 2002 г.

По данным Генеральной прокуратуры РФ, в период рассматриваемой избирательной кампании соответствующими избирательными комиссиями в отношении работников СМИ возбуждено 145 дел об административных правонарушениях (больше всего — в Чувашской Республике, Владимирской, Иркутской, Кемеровской, Ростовской, Псковской, Саратовской областях), из которых 109 направлены в суд. Наибольшее распространение получили следующие виды правонарушений: нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов (ст. 5.5 КоАП РФ); нарушение порядка и условий проведения предвыборной агитации (ст. 5.8 КоАП РФ); проведение предвыборной агитации вне агитационного периода (ст. 5.10 КоАП РФ).

Нарушались порядок и условия проведения предвыборной агитации зарегистрированными кандидатами. Административные дела об этих нарушениях были прекращены и возвращены в избирательные комиссии в связи с тем, что в установленном порядке не было получено согласие Генерального прокурора РФ на привлечение кандидатов к административной ответственности. По этому основанию судами прекращены дела в отношении зарегистрированных кандидатов в Чувашской Республике, во Владимирской, Иркутской, Мурманской, Оренбургской, Псковской областях. В связи с этим суды возвратили избирательным комиссиям во Владимирской области 14 протоколов, в Саратовской области — 5.

Изучение ходатайств избирательных комиссий о привлечении к административной ответственности зарегистрированных кандидатов, поступивших в Генеральную прокуратуру РФ, показало, что при составлении протокола избирательными комиссиями не всегда соблюдаются требования ст. 28.2 КоАП РФ (нарушителю не разъяснялись его права, его не знакомили с протоколом, в материалах дела отсутствуют достаточные доказательства). Например, подобные нарушения послужили основанием для отказа в удовлетворении ходатайств избирательной комиссии Курганской области.

В период выборов депутатов органами внутренних дел субъектов РФ возбуждено 559 дел об административных правонарушениях по ст. 5.8 и 5.14 КоАП РФ (умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам); более 270 из них направлены на рассмотрение в суд. Органами внутренних дел не всегда неукоснительно исполняются требования законодательства в рассматриваемой сфере правоотношений. Сотрудниками ОВД г. Новочебоксарска (Чувашская Республика) не было прекращено несанкционированное агитационное мероприятие, а также не составлен протокол об административном правонарушении по факту его проведения активистами партии «Яблоко» без соответствующего разрешения. В связи с этим прокурором города внесено представление начальнику ГОВД, по результатам рассмотрения которого виновные работники привлечены к административной ответственности. УВД г. Пскова возвращены судом без рассмотрения два протокола, составленные с нарушением требований норм КоАП РФ.

В целях пресечения нарушений законодательства о выборах прокурорами активно применялись меры, предусмотренные КоАП РФ. Если в период выборов, прошедших в 1999, 2000 гг., прокурорами возбуждено 180 административных производств, то в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва — 337.

Наибольшее распространение получили следующие правонарушения: нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов (ст. 5.5 КоАП РФ); нарушение порядка и условий проведения предвыборной агитации (ст. 5.8 КоАП РФ); проведение предвыборной агитации лицами, кото-

рым участие в ее проведении запрещено федеральным законом (ст. 5.11 КоАП РФ); умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам (ст. 5.14 КоАП РФ). Из 337 дел судами рассмотрено 227. Нарушители привлечены к административной ответственности и им назначены наказания в виде штрафов.

Прокурорами широко использовалась такая мера прокурорского реагирования, как предостережение о недопустимости нарушения закона. В подавляющем большинстве случаев она применялась в целях предупреждения нарушений при уточнении избирательными комиссиями списков избирателей, при проведении предвыборной агитации. Наибольшее их количество в Чеченской Республике — 49, Пермской области — 20, Иркутской области — 12.

В период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва прокурорами выявлены случаи совершения уголовно наказуемых деяний участниками избирательного процесса. Установленные преступления различны: проникновение лиц в помещения избирательных участков и штабов кандидатов в депутаты Государственной Думы, распространение листовок, сведений, порочащих честь и достоинство кандидатов в депутаты.

В отношении членов избирательных комиссий Республики Калмыкия, Алтайского края, Ивановской, Тамбовской областей было возбуждено 11 уголовных дел: четыре — по ст. 141 УК РФ (воспрепятствование осуществлению избирательных прав); четыре — по ч. 2 ст. 160 УК РФ (присвоение и растрата); два — по ст. 290 УК РФ (получение взятки); одно — по ст. 159 УК РФ (мошенничество).

Например, в отношении члена избирательной комиссии Ивановской области А. возбуждено шесть уголовных дел: четыре — по ст. 160 УК РФ и два по ст. 290 УК РФ. Установлено, что А. в период предвыборной кампании занимался незаконными поборами с населения за исполнение своих обязанностей члена избирательной комиссии (участие в семинарах, предоставление литературы и др.), а деньги присваивал. За сокрытие обнаружившейся фальсификации подписей избирателей и оказание покровительства одному из кандидатов А получил взятки на общую сумму около 60 тыс. руб.

В период избирательной кампании по выборам Президента РФ органами прокуратуры также проводились проверки на всех стадиях избирательного процесса. Кроме того, работниками прокуратуры через средства массовой информации разъяснялись требования избирательного законодательства (например, в Оренбургской, Самарской областях). Прокурорами Амурской области опубликовано девять статей в СМИ, касающихся не только требований норм законодательства о выборах в Российской Федерации, но и мер, принимаемых органами прокуратуры в целях обеспечения законности избирательного процесса, а также полномочий органов, призванных обеспечивать соблюдение избирательных прав граждан.

В период подготовки к проведению выборов Президента РФ при осуществлении прокурорского надзора активно применялись такие меры прокурорского реагирования, как предостережения о недопущении нарушений избирательного законодательства.

Всего прокурорами субъектов РФ объявлено 411 предостережений. Предостережения объявлялись по вопросам проведения предвыборной агитации, процедуры включения граждан в списки избирателей и др.

Например, в связи с поступившей информацией о возможных нарушениях п. 3 ст. 56 Закона о выборах Президента (на отдельных избирательных участках планировалось проведение лотереи) прокурорами нескольких районов Челябинской области объявлены предостережения о недопустимости нарушения закона.

В связи с нарушениями избирательного законодательства в части подведения итогов голосования (составление протоколов об итогах голосования, нарушения при хранении документации участковых избирательных комиссий и т. д.), допущенными в период проведения избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва, прокурором Советского района Новосибирской области председателю территориальной избирательной комиссии Советского района объявлено предостережение о недопустимости нарушений ст. 73, 81 Закона о выборах Президента.

В целях недопущения нарушений порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов Президента РФ прокурором Новокубанского района Крас-

нодарского края объявлены предостережения о недопустимости нарушения избирательного законодательства в связи с тем, что руководителями средств массовой информации, включенных в перечень организаций, предоставляющих услуги зарегистрированным кандидатам на должность Президента РФ, были допущены нарушения порядка ведения агитационной деятельности в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва.

Несмотря на предпринятые профилактические меры в период избирательной кампании по выборам Президента РФ, органами прокуратуры были выявлены нарушения избирательного законодательства на отдельных стадиях избирательного процесса.

Выявлены нарушения положений избирательного законодательства о статусе членов избирательных комиссий, о порядке образования избирательных участков, формирования избирательных комиссий, составления списков избирателей.

В Усть-Ордынском Бурятском автономном округе прокурорами принесено 12 протестов в связи с нарушением порядка образования избирательных участков, предусмотренного п. 2 ст. 19 Закона об основных гарантиях 2002 г., порядка формирования и полномочий избирательных комиссий муниципальных образований, предусмотренного п. 2 ст. 24 данного Закона. Протесты удовлетворены, незаконные постановления отменены.

Проведенными проверками в зданиях и помещениях избирательных участков выявлены многочисленные нарушения требований п. 16 ст. 20 Закона об основных гарантиях 2002 г., ст. 36 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. (в ред. от 29 декабря 2004 г.) «О пожарной безопасности»[1]. Не на всех избирательных участках имелась телефонная связь, средства пожаротушения, наружное освещение в темное время суток, отремонтированная электропроводка.

Прокурорами г. Щекино Ясногорского района Тульской области выявлены факты создания пожароопасных ситуаций в помещениях более шести избирательных участков, расположенных в образовательных учреждениях. В связи с нарушениями правил пожарной безопасности прокурорами Килемарского

[1] См.: Российская газета. 1995. 5 янв.

района и г. Волжска Республики Марий Эл внесены представления главе муниципального образования, и. о. главы администрации.

Многочисленные нарушения аналогичного характера имели место в Амурской, Брянской, Воронежской, Кировской, Оренбургской, Саратовской, Сахалинской, Смоленской, Ярославской областях, Усть-Ордынском Бурятском, Ямало-Ненецком автономных округах, Приморском, Хабаровском краях, Республике Коми.

По результатам проверок главам муниципальных образований внесены представления, все из которых рассмотрены, выявленные нарушения устранены.

По результатам проверок прокурорами Вознесенского, Володарского, Сосновского, Чкаловского районов Нижегородской области в территориальную избирательную комиссию Вознесенского района и главе местного самоуправления Володарского района внесены представления, возбуждены девять производств об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ (нарушение требований пожарной безопасности). Аналогичные меры прокурорского реагирования приняты прокурорами в Кировской области.

Работа избирательных комиссий в ряде случаев не отвечала требованиям закона. Органами прокуратуры выявлены нарушения порядка составления списков избирателей, предусмотренного ст. 17 Закона об основных гарантиях 2002 г., ст. 27 Закона о выборах Президента.

Значительное количество указанных нарушений избирательного законодательства зафиксировано в Тульской, Амурской областях. Прокурорами выявлены факты включения в списки избирателей лиц, снятых с регистрационного учета в связи с переменой места жительства либо со смертью; нарушения ст. 4 Закона об основных гарантиях 2002 г.

Членами участковых избирательных комиссий нарушался порядок исключения граждан из списка избирателей, установленный п. 4, 14 ст. 17 Закона об основных гарантиях 2002 г., п. 2, 11 ст. 27 Закона о выборах Президента.

Районным прокурором Ярославской области в связи с указанным нарушением внесено представление председателю участковой избирательной комиссии.

В ряде районов Хабаровского края на основании писем глав муниципальных образований от 13 марта 2004 г. из списков избирателей были исключены граждане, зарегистрированные на территории муниципальных образований, но длительное время там не проживающие. После внесения прокурорами районов представлений нарушения закона устранены, граждане в списках восстановлены.

Меры прокурорского реагирования по аналогичным нарушениям принимались в Краснодарском крае, Иркутской, Амурской, Омской, Смоленской, Тюменской областях. Представления удовлетворены, нарушения закона устранены.

На стадии выдвижения кандидатов прокурорами выявлены существенные нарушения избирательных прав граждан, предусмотренных ст. 32 Конституции РФ.

Прокуратурой Первомайского района г. Кирова 27 февраля 2004 г. возбуждено уголовное дело по ч. 2. ст. 142 УК РФ по факту подделки подписей избирателей в поддержку самовыдвижения кандидатов Р. и Г. на пост Президента РФ.

Прокуратурой Тамбовской области возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 142 УК РФ в связи с организацией группой неустановленных граждан фальсификации подписных листов в поддержку кандидатов в Президенты РФ Р., Г., Х. путем подделки подписей избирателей в указанных документах с привлечением учащихся школ, иных образовательных учреждений г. Тамбова.

Значительное количество мер прокурорского реагирования принималось на стадии проведения предвыборной агитации.

Например, в Брянской области органами местного самоуправления несвоевременно были выделены места для печатных агитационных материалов. Нарушение устранено в результате внесения прокурором представления.

В период предвыборной агитации прокурорами опротестовывались акты глав местного самоуправления, не соответствующие требованиям ст. 55 Закона о выборах Президента.

Изучение прокурорской практики показало, что в большинстве случаев поводом для привлечения к административной ответственности служили правонарушения, предусмотренные ст. 5.5, 5.10—5.12, 5.14 КоАП РФ (нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов, проведение предвыборной агитации в период запрещения ее проведения и

в местах, где она запрещена законом; лицами, которым участие в предвыборной агитации запрещено федеральным законом; изготовление или распространение анонимных агитационных материалов; умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам).

6 марта 2004 г. Щ., являясь членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса г. Орла, распространял среди избирателей данного участка приглашения на выборы Президента РФ, изготовленные типографским способом по заказу территориальной избирательной комиссии. Однако на данных приглашениях было допечатано обращение голосовать за кандидата Х. Прокурором района вынесено постановление о возбуждении производства об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.11 КоАП РФ.

В ряде районов Амурской области прокурорами вносились представления в связи с нарушением порядка финансового обеспечения подготовки и проведения выборов, предусмотренного ст. 57 Закона об основных гарантиях 2002 г. Средства из соответствующих бюджетов выделялись несвоевременно.

В некоторых субъектах РФ выявлены нарушения в период проведения голосования, в том числе случаи совершения уголовно наказуемых деяний участниками избирательного процесса.

В нарушение требований ст. 50 Закона о выборах Президента, запрещающей проведение предвыборной агитации в день голосования, 14 марта 2004 г. в 16 час. 45 мин. на избирательном участке, расположенном в г. Иркутске, граждане У. и П. распространяли листовки «Россия без Путина!». По данному факту прокуратурой Иркутской области возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного п. «в» ч. 2 ст. 141 УК РФ.

14 марта 2004 г. во время голосования член участковой избирательной комиссии Волгоградской области с правом решающего голоса С. сфальсифицировала подпись избирателя, подтверждающую факт получения избирателем бюллетеня в списках избирателей по выборам Президента РФ и Волгоградского городского Совета народных депутатов, а также указала в списках избирателей не соответствующие действительности данные паспорта М. По данному факту прокурором Волгоградской области возбуждено уголовное дело по признакам совер-

шения преступления, предусмотренного ст. 142[1] УК РФ (фальсификация итогов голосования).

Следует отметить, что не во всех случаях в период избирательной кампании по выборам Президента РФ работа органов прокуратуры была организована должным образом. В прокуратуре Брянской области имели место случаи нарушения сроков рассмотрения жалоб. В связи с этим отдельные прокуроры привлечены к дисциплинарной ответственности.

В Белгородской, Калининградской, Курской, Костромской, Липецкой, Ленинградской, Новгородской, Псковской областях, Корякском, Коми-Пермяцком, Таймырском, Чукотском, Ханты-Мансийском, Эвенкийском автономных округах, республиках Адыгея, Дагестан, Мордовия, Ингушетия, Татарстан, Кабардино-Балкария органами прокуратуры меры прокурорского реагирования не принимались.

Всего при осуществлении надзора в период подготовки и проведения выборов Президента РФ прокурорами принесено свыше 150 протестов (в том числе 21 на незаконные акты органов местного самоуправления и избирательных комиссий), внесено более 400 представлений, возбуждено около 100 дел об административных правонарушениях, 26 лиц привлечено к административной ответственности, возбуждено 11 уголовных дел.

Анализ прокурорской практики в период выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ показал, что во многих случаях своевременное вмешательство органов прокуратуры, применение мер прокурорского реагирования на выявленные правонарушения позволили восстановить нарушенные избирательные права граждан, избежать негативных последствий.

Официальной шкалой оценки деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности избирательного процесса является число выявленных нарушений законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах. За период с 1999 по 2003 г. прокурорами выявлено 28 402 нарушения, в том числе 5058 незаконных правовых актов, регулирующих избирательные права граждан.

Наибольшее количество нарушений избирательного законодательства выявлено прокурорами Республики Дагестан — 1799, Нижегородской области — 1650, Кемеровской области —

1106, Республики Мордовия — 1602, Красноярского края — 891, Ставропольского края — 679, Тюменской области — 598, Республики Башкортостан — 934, Алтайского края — 659.

Материалы статистики свидетельствуют об активной работе прокуроров по выявлению незаконных правовых актов: в Курской области — 383 правовых акта, Алтайском крае — 281, Курганской области — 248, Нижегородской области — 177, Республике Дагестан — 233 правовых акта. Однако в ряде субъектов РФ этот показатель является низким: в Еврейской автономной области, в Костромской области — по четыре правовых акта за рассматриваемый период, Белгородской области — три, Орловской области — пять, Астраханской области — шесть, Псковской области — 11, в Ненецком автономном округе — восемь.

В Москва за пять лет прокурорами выявлено 119 нарушений законов об избирательных правах граждан Российской Федерации, из них девять выявленных незаконных правовых актов. Тогда как в Санкт-Петербурге эти показатели составляют 275 и 57 соответственно.

В целях объективного рассмотрения картины состояния выявленных прокурорами нарушений в рассматриваемой сфере правоотношений следует указать субъекты РФ, в которых этот показатель является низким: Эвенкийский автономный округ — 2, Таймырский автономный округ — 31, Псковская область — 33, Чукотский автономный округ — 46, Белгородская область — 43, Ненецкий автономный округ — 52.

В целом по результатам выявленных нарушений прокурорами принесено 4080 протестов, внесено 6434 представления. Из принесенных протестов отклонено лишь 334, что свидетельствует о высоком качестве и профессиональной аргументации указанных актов прокурорского реагирования.

Практика показывает, что участие прокурора в рассмотрении судом дел, вытекающих из избирательных правоотношений, способствует восстановлению нарушенных прав участников избирательного процесса. За рассматриваемый период прокурорами направлено в суд 1369 исковых заявлений в защиту избирательных прав граждан. Выявленные прокурорами нарушения законов послужили основанием для возбуждения 229 уголовных дел в отношении лиц, подозреваемых в совершении преступлений в сфере избирательных правоотношений.

Как показывает практика прокурорского надзора, нарушения избирательных прав граждан достаточно распространены, разнообразны и допускаются на всех стадиях избирательного процесса.

Специализированный опрос позволил выявить суждения прокуроров по проблеме обеспечения законности избирательного процесса[1].

50% прокуроров считают современный уровень правосознания российских избирателей недостаточным для функционирования избирательной системы в рамках демократического государства.

Большинство граждан, полагают 86% респондентов, не знает нормы избирательного законодательства, обнародованного в установленном законом порядке. Лишь 5% опрошенных имеют противоположное мнение.

72% прокуроров согласны с мнением, что дефекты правосознания избирателей оказывают негативное влияние на состояние законности избирательного процесса.

Формирование высокого уровня правосознания избирателей способствует совершенствованию и исполнению избирательного законодательства, вовлеченности граждан в процесс формирования органов государственной власти и местного самоуправления, построению гражданского общества, считают 76% прокуроров.

31% респондентов полагает, что в настоящее время избиратели в полной мере доверяют органам, организующим выборы, однако более половины (53%) придерживаются противоположной точки зрения.

49% прокуроров считают, что избиратели в полной мере доверяют органам, обеспечивающим законность реализации избирательных прав граждан (прокуратура, милиция, суд). Однако 35% респондентов не согласны с этим мнением.

Несмотря на то что 67% прокуроров, отвечая на вопрос, полагают, что современное избирательное законодательство нуждается в совершенствовании, в последующих ответах большинство опрошенных (72%) указали, что в процессе работы они не

[1] Опрос проводился НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. Всего опрошено 100 человек.

сталкиваются с недостатками действующего избирательного законодательства. 12% респондируемых имеют противоположные суждения, однако они не смогли ответить на вопрос, с какими именно недостатками законодательства они сталкиваются. Следовательно, прокуроры владеют знаниями норм избирательного законодательства на недостаточно высоком уровне.

34% прокуроров считают распространенными нарушения прав избирателей. Однако большинство опрошенных (43%) придерживаются иного мнения.

73% респондентов указали, что в практике работы их прокуратуры имеют место случаи прокурорского реагирования на нарушения избирательных прав граждан.

Практику прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации прокуроры оценили в основном «хорошо» и «удовлетворительно» (50 и 40% соответственно). Рассмотрим эти данные в сравнении с ответами избирателей групп «неюристы» и «студенты».

Только 24 и 25% избирателей этих групп (соответственно) считают, что деятельность прокуратуры по обеспечению законности избирательного процесса имеет большое значение. Обращает на себя внимание тот факт, что 38% респондентов этих групп затруднились ответить на поставленный вопрос. Это свидетельствует о недостаточной осведомленности избирателей о деятельности органов прокуратуры в рассматриваемом направлении.

Следовательно, органы прокуратуры при проведении работы по правовому просвещению, обучению и воспитанию населения уделяют недостаточное внимание вопросам избирательного процесса.

Эта деятельность регулируется Указанием Генеральной прокуратуры РФ от 28 августа 2001 г. «Об организации надзора за исполнением законодательства, направленного на предупреждение преступных проявлений».

Во исполнение п. 11 данного Указания Управлением по надзору за расследованием преступлений органами прокуратуры совместно с Управлением по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, Управлением методического обеспечения и НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ проведено обобще-

ние практики использования прокурорских полномочий в целях предупреждения преступлений. Изучение сообщений прокуроров субъектов РФ показало, что органы прокуратуры проводят определенную работу по правовому просвещению, обучению и воспитанию, способствуя повышению уровня правовой культуры общества.

Работники прокуратуры активно выступают в средствах массовой информации. Анализируя состояние преступности, прокуроры на конкретных примерах объясняют причины и условия совершения преступлений, высказывают предложения, направленные на их устранение, способствуют формированию правильного общественного мнения о состоянии законности и правопорядка на территории Российской Федерации.

По статистическим данным, в 2001 г. по сравнению с 2000 г. увеличилось число выступлений прокуроров в средствах массовой информации на 6,1%, в том числе в печати на 3,8%, по радио на 15,2%, телевидению на 7,1%.

Приведем в пример положительный опыт прокуратуры Магаданской области, где информирование населения о состоянии законности, правопорядка, о принимаемых мерах по предупреждению преступлений осуществляются на основе планов взаимодействия со средствами массовой информации. Используются пресс-конференции прокурора области и его заместителей, интервью, публикации.

Тем не менее анализ информации прокуратур субъектов РФ, результаты настоящего исследования свидетельствуют о том, что не все стороны деятельности прокуратуры по обеспечению законности и правопорядка доводятся до населения. Недостаточно освещаются ее инициатива и усилия, направленные на обеспечение законности избирательного процесса. Представляется, что в период проведения избирательных кампаний всех уровней необходимы профессиональные выступления сотрудников прокуратуры, достоверно и юридически точно отражающие состояние законности избирательного процесса.

В связи с этим для оптимизации деятельности прокуратуры в системе мониторинга законодательного обеспечения избирательного процесса предлагается изучение и распространение положительного опыта профилактики, предупреждения и раскрытия правонарушений, совершаемых участниками избирательного процесса.

Целесообразно ввести в практику публикацию в приложении к журналу «Законность» протестов, представлений, других актов прокурорского реагирования на нарушения норм избирательного законодательства, имеющих особую общественную значимость, с освещением результатов их рассмотрения судом и влияния на устранение обстоятельств, способствующих совершению правонарушений.

Необходимо отметить один из основополагающих принципов организации и деятельности прокуратуры, закрепленный в ст. 4 Закона о прокуратуре: органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан.

Активизация связей с общественными объединениями граждан способствует укреплению авторитета прокуратуры, повышает степень доверия к ней, позволяет не только предметно показать роль прокуратуры в обеспечении защиты интересов человека, укреплении режима законности и правопорядка, но и реально влиять на формирование общественного мнения о ее деятельности, способствует воспитанию уважительного отношения к закону[1].

[1] См.: Формы и методы взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными и иными общественными организациями по вопросам соблюдения прав и свобод граждан: Научно-методические рекомендации. М., 2003. С. 12.

Заключение

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

Важным выводом явилась фиксация тех материально-правовых отношений, реализации которых подчинен избирательный процесс. По нашему мнению, он направлен на реализацию двух материальных конституционных отношений, имеющих огромное общественное значение.

Первым отношением является правоотношение, а точнее, правоотношения, возникающие у каждого гражданина Российской Федерации с государством (соответствующим муниципальным образованием). В рамках такого отношения гражданину принадлежит право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (субъективное избирательное право). Этому праву корреспондирует обязанность публичной власти в лице государственных и муниципальных органов обеспечить реализацию данного субъективного права. Второе материальное конституционное отношение связывает народ Российской Федерации как носитель публичной власти и государство.

Содержанием данного отношения является непосредственное осуществление народом принадлежащей ему власти путем свободных выборов. Формой реализации этого права и соответ-

ствующей обязанности государства обеспечить возможность осуществления власти является избирательный процесс.

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

Основными, на наш взгляд, характеристиками избирательного процесса, отражающими его особенности, являются: 1) принципы как основополагающие начала осуществления процессуальной деятельности в избирательном процессе, 2) субъекты, наделенные нормами избирательного права правами и обязанностями по совершению процессуальных действий, а также 3) стадии избирательного процесса, отражающие временну́ю и содержательную стороны избирательного процесса.

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

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

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

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

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

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

Рассмотрение особенностей материальной правосубъектности такого субъекта избирательного процесса, как гражданин, позволило прийти к выводу о наличии в содержании этой категории трех уровней, определяющих различный объем правосубъектности. В зависимости от объема правосубъектности гражданин может занимать различное процессуальное положение в избирательном процессе.

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

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

Процессуальное действие как составляющую стадии избирательного процесса можно определить как действие, направлен-

ное на достижение определенного правовой нормой промежуточного результата в рамках стадии.

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

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

Действующий Закон об основных гарантиях 2002 г. является, по сути, кодифицированным актом, однако не имеет традиционной структуры кодекса с делением на общую и особенную части, а также приемлемого деления на главы и статьи.

Отдельные статьи названного Закона содержат свыше 35 пунктов, что вряд ли можно считать образцом законодательной техники. В одной и той же статье этого Закона иногда находятся совершенно разные по природе объекты регулирования. Так, в статью, регламентирующую порядок выдвижения кандидатов от избирательных объединений, включено регулирование материально- и процессуально-правового статуса избирательных блоков.

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

По нашему мнению, процессуальная отрасль или подотрасль (в случае с избирательным правом) должна регулировать-

ся процессуальным законодательным актом — кодексом, который позволит существенно повысить уровень законодательной техники при закреплении правового регулирования и, следовательно, полнее обеспечить требование соблюдения законности в избирательном процессе.

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

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

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

Анализ правовой осведомленности, оценочных суждений и ценностных ориентаций избирателей позволяет сделать вывод о недостаточном уровне современного правосознания избирателей. Данная проблема носит комплексный характер, и ее решение зависит от объединения усилий органов государственной

[1] *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма, 2000. С. 347.

власти, органов местного самоуправления, системы избирательных комиссий, политических партий и общественных объединений, учреждений образования и культуры.

На уровне органов субъектов РФ и органов местного самоуправления представляется необходимым принятие целевых программ правового просвещения избирателей. Правовой основой таких программ послужит Комплекс мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000—2005 годы, утвержденный постановлением ЦИК РФ.

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

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

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

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

В связи с этим возникает весьма важная для общества проблема «закрытости» списков кандидатов, выдвигаемых политическими партиями на федеральных выборах. Обосновывается необходимость введения в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Рос-

сийской Федерации» нормы, закрепляющей систему открытых списков кандидатов: «Избиратель вправе голосовать не только за определенный список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением, избирательным блоком, но и за одного либо нескольких кандидатов из списка, что определяет получение депутатского мандата конкретным кандидатом из списка».

Из рассмотрения динамики нарушений избирательного законодательства, а также проведенного исследования правосознания избирателей вытекает необходимость законодательного урегулирования осуществления работы участковых избирательных комиссий на постоянной основе. Данная норма могла бы быть изложена в следующей редакции:

«1. Участковые избирательные комиссии являются государственными органами субъектов Российской Федерации. Положение участковых комиссий в системе государственных органов в субъектах Российской Федерации определяется законами субъекта Российской Федерации.

2. Участковые комиссии действуют на постоянной основе. Срок полномочий участковых комиссий составляет четыре года. Если срок полномочий участковой комиссии истекает в период избирательной кампании, после назначения референдума и до окончания кампании референдума, в которых участвует данная комиссия, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума. Законом субъекта Российской Федерации участковой комиссии может быть придан статус юридического лица».

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

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

В современных условиях особую значимость приобретают предложения по оптимизации деятельности прокуратуры в сис-

теме мониторинга законодательного обеспечения избирательного процесса. Необходимо изучать и распространять положительный опыт прокуратуры по профилактике, предупреждению и раскрытию правонарушений, совершаемых участниками избирательного процесса.

Целесообразно также ввести в практику публикацию в приложении к журналу «Законность» протестов, представлений, других актов прокурорского реагирования на нарушения норм избирательного законодательства, имеющих особую общественную значимость, с освещением результатов их рассмотрения судом и влияния на устранение обстоятельств, способствующих совершению правонарушений.

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

Литература

Устав Организации Объединенных Наций *(подписан 26 июня 1945 г.)*.

Всеобщая декларация прав человека *(принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.)*.

Резолюция № (62)2 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно избирательных, гражданских и социальных прав заключенных *(Страсбург, 1 февраля 1962 г.)*.

Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. *(вступил в силу 23 марта 1976 г.)*.

Конвенция об участии иностранцев в публичной жизни на местном уровне *(Страсбург, 5 февраля 1992 г.)*.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств *(ратифицирована 11 июня 2003 г. Государственной Думой Федерального Собрания РФ)*.

Рекомендации международным наблюдателям Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами // Вестник ЦИК РФ. 2002. № 11. С. 232—280.

Конституция Российской Федерации.

О референдуме Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 г. № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3921; 2002. № 39. Ст. 3641.

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132.

Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; 1998. № 26. Ст. 3005.

О прокуратуре Российской Федерации. Федеральный закон от 17 января 1995 г. № 2202-I (в ред. от 5 октября 2002 г.) //

СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 1999. № 7. Ст. 878; № 47. Ст. 5620; 2000. № 2. Ст. 140; 2001. № 53. Ч. I. Ст. 5018; 2002. № 26. Ст. 2523; № 30. Ст. 3029; № 40. Ст. 3853.

Об основах государственной службы Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990; 1999. № 8. Ст. 974; 2000. № 46. Ст. 4537.

О государственной автоматизированной информационной системе Российской Федерации «Выборы». Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982.

О выборах Президента Российской Федерации. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 93-ФЗ // Российская газета. 2003. 12 июля.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 4 июля 2003 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. I. Ст. 1; № 30. Ст. 3029; № 44. Ст. 4295, 4298; 2003. № 1. Ст. 2.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 15 августа 2003 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 94-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 июля.

О политических партиях. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 21 марта 2002 г.) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002. № 12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029.

Об общественных объединениях. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 25 июля 2002 г.) // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 1997. № 20. Ст. 2231; 1998. № 30. Ст. 3608; 2002. № 11. Ст. 1018; № 21. Ст. 1930; № 30. Ст. 3029.

Об информации, информатизации и защите информации. Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609; 2003. № 2. Ст. 167.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; № 50. Ст. 4930.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. № 12. Ст. 1093.

О Федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации. Указ Президента РФ от 28 февраля 1995 г. № 228 // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 862.

О назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нового созыва. Указ Президента РФ от 2 сентября 2003 г. № 1030 // Российская газета. 2003. 2 июля.

О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 5 сентября 2003 г. № 555 // СЗ РФ. 2003. № 37. Ст. 3596.

По делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 года. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июля 1994 г. № 9-П // ВКС РФ. 1995. № 4.

Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и запроса Верховного Суда Российской Феде-

рации о проверке конституционности ряда положений Закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 1995 г. № 77-О // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4867.

Об утверждении комплекса мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому просвещению избирателей в Российской Федерации на 2000—2005 годы. Постановление ЦИК РФ от 20 октября 2000 г. № 113/1176-3 // Вестник ЦИК РФ. 2000. № 22.

Избирательный кодекс Свердловской области. Закон Свердловской области от 5 декабря 1997 г. № 72-03 (в ред. от 21 декабря 2001 г.) // СЗ Свердловской области. 1997. № 12; Областная газета. 1999. 28 дек.; 2001. 25 дек.

Избирательный кодекс (закон) Тюменской области от 5 ноября 1999 г. (в ред. от 1 апреля 2002 г.) № 140 // Вестник Тюменской областной Думы. 1999. № 11.

Амелин В. Н., Веденеев Ю. А., Федоркин Н. С. Институциональные и социальные факторы электоральной активности // Журнал о выборах. 2003. № 2.

Бахрах Д. Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9.

Большаков С. В. Предвыборная агитация и ответственность средств массовой информации // Журнал о выборах. 2003. № 3.

Бузин А. Ю. Правовой статус избирательных комиссий: хронологический обзор российского законодательства // Вестник ЦИК РФ. 2003. № 3.

Вешняков А. А. Становление института свободных выборов в Российской Федерации // Журнал о выборах. 2003. № 3.

Власов А. А., Сеченова Р. Р. Кризис правосознания молодежи: проблемы и способы их разрешения. // Современное право. 2001. № 12.

Власов А. А., Сеченова Р. Р. Участие прокурора в избирательном процессе // Законность. 2002. № 5.

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 1999: Электоральная статистика. М., 2000.

Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997—2000: Электоральная статистика: В 2 т. М., 2000.

Дамаскин О. В. Прокуратура в системе мониторинга законодательного обеспечения общественных отношений и правоприменительной практике // Современное право. 2003. № 10.

Дамаскин О. В., Сеченова Р. Р. Правосознание избирателей и его роль в обеспечении законности избирательного процесса // Современное право. 2003. № 11.

Ефремова Г. Х., Ратинов А. Р. Изучение правосознания и общественного мнения о преступности и деятельности правоохранительных органов. М., 1989.

Жданов Ю. А. К вопросу о гарантиях прав граждан при регистрации (учете) избирателей // Журнал о выборах. 2003. № 3.

Застрожная О. К. Избирательные объединения и блоки: понятие, признаки, функции, права и обязанности // Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 2001.

Иванченко А. В. Организационно-правовая основа избирательного процесса в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997.

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

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. *А. А. Вешняков.* М., 2003.

Ищенко И. П., Ищенко А. Е. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение. М., 2003.

Кабышев В. Т. Принцип равноправия избирателей и правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное развитие России. Вып. 3. Саратов, 2000.

Катков Д. Б. Кодификация избирательного права в Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 3.

Клочков В. В. Требования законности: понятие, виды, генезис (тезисы) // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1997.

Князев С. Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток, 1999.

Князев С. Д. Принципы российского избирательного права // Правоведение. 1998. № 2.

Князев С. Д. Российское избирательное право. Владивосток, 2001.

Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2003.

Комаровский В. С. Информационно-аналитическое обеспечение избирательных кампаний. М., 2002.

Красниковский В. Я., Лесников Н. В. Электоральное поведение российских избирателей и его особенности // Журнал о выборах. 2003. № 2.

Крупин В. Г. К вопросу о стадиях избирательного процесса // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. Ярославль, 1979.

Кукушкин М. И., Югов А. А. Понятие и структура избирательного процесса // Выборы и референдумы. 1998. № 1—2.

Лысенко В. И. Федеральное избирательное законодательство, международные избирательные стандарты как правовые инструменты обеспечения и защиты избирательных прав человека и гражданина в Российской Федерации // Права человека в России и правозащитная деятельность государства / Под ред. *В. Н. Лопатина.* СПб., 2003.

Наумов В. И. Законодательство Российской Федерации о выборах: теория и практика избирательных кампаний 1993—1996 годов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

О повышении правовой культуры молодежи, активизации ее участия в избирательном процессе и опыте работы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в этом направлении // Вестник ЦИК РФ. 2002. № 7.

Представительная демократия и электорально-правовая культура / Под общ. ред. *Ю. А. Веденеева* и *В. В. Смирнова.* М., 1997.

Сеченова Р. Р. Демократическое формирование власти и актуальные вопросы исследования правосознания субъектов избирательного права. // Современное право. 2003. № 4.

Сеченова Р. Р. Актуальные вопросы обеспечения демократического формирования власти // Актуальные проблемы борьбы с преступностью. М., 2003.

Сухарев А. Я. Законность — универсальная ценность демократического общества // Прокурорская и следственная практика. 1998. № 3.

Толстикова И. Н. О субъектах преступлений против избирательных прав граждан // Журнал о выборах. 2003. № 3.

Чудаков М. Ф. Избирательный процесс: понятие и основные стадии. Минск, 2001.

Юков М. К. Гражданское процессуальное право: структура и применение // Проблемы применения норм гражданского процессуального права. Свердловск, 1976.

Юридическая процессуальная форма: теория и практика. М., 1976.

Приложение 1

Программа аналитического исследования состояния правосознания избирателей

Обоснование проблемы исследования. Современный этап развития избирательной системы России требует не только всестороннего изучения обновленной нормативно-правовой базы, регулирующей избирательные правоотношения, но и анализа правосознания субъектов избирательного процесса, основными из которых являются избиратели.

Проблема низкого уровня правосознания избирателей активно обсуждается юристами, социологами, членами избирательных комиссий. Значительная часть населения, несмотря на конституционное право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, отличается недостаточной гражданской активностью и негативным отношением к формированию институтов государственной власти и местного самоуправления.

Отсутствие сведений о подлинных причинах указанных негативных тенденций оказывает существенное влияние на состояние законности в сфере реализации избирательных прав граждан. Это вызывает необходимость проведения социологического исследования правосознания различных групп избирателей, призванного выявить современное состояние этого явления.

Цель исследования — на основе социологических данных теоретически обосновать и разработать практические рекомендации, направленные на совершенствование избирательного законодательства и повышение уровня правосознания избирателей.

Объект и предмет исследования. Объект исследования — избиратели, условно дифференцируемые на группы: «юристы», «неюристы», «студенты»; объем и характер их правовой осведомленности, оценочные суждения и ценностные ориентации по проблеме исследования.

Предмет исследования — состояние правосознания избирателей, а также условия и факторы, оказывающее на него прямое или косвенное воздействие.

Гипотезы исследования. Во-первых, предполагается, что исследуемые группы различаются по характеру правовой осведомленности, то есть по содержанию юридических знаний в области избирательных правоотношений и уровню владения ими; респонденты группы «юристы» превосходят респондентов остальных групп в силу специализированной подготовки по юридическим вопросам вообще и в частности в

области избирательных правоотношений. Дополнительно к первой основной гипотезе выдвигается несколько второстепенных по поводу источников информации избирателей и их значимости в различных группах:

- популярность и информативная значимость каналов осведомленности граждан в сфере избирательных правоотношений у «юристов», «неюристов» и «студентов» различаются;
- оценка и избираемость источников определяется культурным уровнем, правовым опытом, интересами и социальными установками респондентов;
- источники правовой осведомленности дифференцируемых групп избирателей порождают различия их юридических знаний, оценочных суждений и поведенческих позиций.

Во-вторых, полагаем, что избиратели не всегда положительно оценивают нормы избирательного законодательства.

В-третьих, предполагается, что избиратели всех исследуемых групп осознают социальную значимость института выборов для построения в России демократического правового государства. Однако они по-разному оценивают деятельность избирательных комиссий, органов прокуратуры и органов внутренних дел (по обеспечению законности избирательного процесса).

Задачи исследования. Проверка сформулированных гипотез требует решения следующих задач:

1) выявление знаний респондентов в области избирательного права, а также источников их правовой осведомленности;

2) выявление оценочных суждений респондентов о деятельности избирательных комиссий по обеспечению реализации и защиты избирательных прав граждан Российской Федерации; о деятельности прокуратуры и органов внутренних дел по обеспечению законности избирательного процесса; выявление правовой самооценки респондентов.

Определение выборочной совокупности. Общее количество опрошенных избирателей — 468 человек. Дифференциация респондентов осуществлялась, во-первых, по возрастному признаку:

- группа «студенты» (192 респондента в возрасте от 18 до 30 лет);
- группа «неюристы» (186 респондентов в возрасте от 30 лет).

Во-вторых, по наличию юридического образования:

- группа «юристы» (90 респондентов, имеющих высшее юридическое образование);
- группа «неюристы» (186 респондентов в возрасте от 30 лет).

Таким образом, сравнение результатов исследования происходит относительно группы «неюристы».

В первом случае мы сравниваем ответы респондентов этой группы с ответами группы «студенты», чтобы выявить их соотношение в зависимости от возраста избирателей.

Во втором случае мы исследуем характер правовой осведомленности и оценочных суждений избирателей в зависимости от наличия юридического образования, сравнивая ответы респондентов указанной группы с ответами группы «неюристы».

Данное социологическое исследование проводилось в Москве с января по май 2003 г.

Методы сбора информации. Исследование проводилось путем анализа избирательного законодательства, практики прокурорского надзора, судебной практики, статистических материалов; опроса с использованием анкетирования и интервьюирования.

Приложение 2

Эмпирические показатели исследования правосознания избирателей

Таблица 1

Общие эмпирические показатели участия респондентов в выборах в качестве избирателей, %

Группы	Принимали участие	Не принимали участие
«Юристы»	98	2
«Неюристы»	96	4
«Студенты»	62	38

Таблица 2

Эмпирические показатели участия респондентов в выборах депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, %

Группы	Голосовали за конкретного кандидата	Голосовали против всех	Не участвовали
«Юристы»	75	23	2
«Неюристы»	90	0	10
«Студенты»	31	10	59

ЮРИДИЧЕСКИЕ ЗНАНИЯ РЕСПОНДЕНТОВ

Таблица 3

Понятие выборов, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	67	24,5	8,5
«Неюристы»	75	13	12
«Студенты»	42	36	22

Таблица 4

Понятие активного избирательного права, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	26	73	1
«Неюристы»	19	73	8
«Студенты»	8	82	10

Таблица 5

Понятие пассивного избирательного права, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	28	52	20
«Неюристы»	25	44	31
«Студенты»	11	65	24

Таблица 6

Понятие референдума, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	63	27	10
«Неюристы»	76	15	9
«Студенты»	15	69	16

Таблица 7

Понятие правового государства, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	84	6	10
«Неюристы»	58	18	24
«Студенты»	60	14	26

Таблица 8

Понятие принципа разделения властей, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	74	20	6
«Неюристы»	38	40	22
«Студенты»	15	25	60

ЗНАНИЕ ТЕКСТОВ ОСНОВНЫХ ЗАКОНОВ О ВЫБОРАХ И РЕФЕРЕНДУМАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Таблица 9

Конституция РФ, %

Группы	Читали весь текст	Знакомились с текстом частично	Слышали о таком законе, но не знакомы с его текстом	Затруднились ответить
«Юристы»	86	8	0	6
«Неюристы»	10	20	66	4
«Студенты»	5	15	73	7

Таблица 10

Положения Конституции РФ о полномочиях высших органов государственной власти, %

Группы	Знают	Не знают	Затруднились ответить
«Юристы»	79	4	17
«Неюристы»	17	63	20
«Студенты»	6	72	22

Таблица 11

Закон об основных гарантиях 2002 г., %

Группы	Читали весь текст	Знакомились с текстом частично	Никогда не слышали о таком законе	Затруднились ответить
«Юристы»	33	58	1	8
«Неюристы»	4	20	51	25
«Студенты»	2	11	62	25

Таблица 12

Закон о выборах депутатов 2002 г., %

Группы	Читали весь текст	Знакомились с текстом частично	Никогда не слышали о таком законе	Затруднились ответить
«Юристы»	26	59	4	11
«Неюристы»	4	20	50	26
«Студенты»	1	4	82	13

Таблица 13

Знание того, предусмотрена ли законодательством на федеральном уровне возможность досрочного отзыва депутата избирателями, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	29	56	15
«Неюристы»	31	63	6
«Студенты»	20	42	38

Таблица 14

Закон о выборах Президента, %

Группы	Читали весь текст	Знакомились с текстом частично	Никогда не слышали о таком законе	Затруднились ответить
«Юристы»	27	48	5	20
«Неюристы»	5	22	55	18
«Студенты»	2	6	87	5

Таблица 15

Закон о партиях, %

Группы	Читали весь текст	Знакомились с текстом частично	Никогда не слышали о таком законе	Затруднились ответить
«Юристы»	12	61	6	21
«Неюристы»	2	15	58	25
«Студенты»	0	5	62	33

Таблица 16

Знание норм закона о возрасте, с которого у граждан Российской Федерации возникает право избирать, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	93	1	6
«Неюристы»	79	11	10
«Студенты»	61	22	17

Таблица 17

Знание требований, предъявляемых законом к кандидату в Президенты РФ, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	61	22	17
«Неюристы»	39	21	40
«Студенты»	21	57	22

Таблица 18

Знание того, с какого возраста согласно закону гражданин приобретает право быть избранным в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	46	32	22
«Неюристы»	58	22	20
«Студенты»	21	45	34

Таблица 19

Знание того, имеет ли право согласно закону избирать, быть избранным и участвовать в референдуме гражданин РФ, содержащийся в местах лишения свободы до вступления в законную силу обвинительного приговора суда, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	80	13	7
«Неюристы»	47	47	6
«Студенты»	8	52	40

Таблица 20

Знание того, какие органы согласно закону имеют право назначать выборы Президента РФ, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	25	47	28
«Неюристы»	6	72	22
«Студенты»	1	63	36

Таблица 21

Знание того, какие органы согласно закону имеют право назначать выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ нового созыва, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	18	52	30
«Неюристы»	5	50	45
«Студенты»	3	42	55

Таблица 22

Знание того, какое количество депутатов согласно закону избирается в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	42	15	43
«Неюристы»	30	28	42
«Студенты»	15	33	52

Таблица 23

Знание того, с какого возраста согласно закону гражданин РФ приобретает право быть избранным в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	46	32	22
«Неюристы»	58	22	20
«Студенты»	19	45	36

Таблица 24

Знание того, на какой срок согласно закону избираются депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	48	20	32
«Неюристы»	79	4	17
«Студенты»	42	31	27

Таблица 25

Знание того, на какой срок согласно закону избирается Президент РФ, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	65	28	7
«Неюристы»	80	4	16
«Студенты»	46	31	23

Таблица 26

Знание того, в течение какого срока одно и то же лицо согласно закону может занимать должность Президента РФ, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	89	5	6
«Неюристы»	87	3	10
«Студенты»	65	29	6

Таблица 27

Знание того, какой срок согласно закону установлен для пребывания в должности главы исполнительной власти субъекта РФ, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	35	30	35
«Неюристы»	55	12	33
«Студенты»	13	37	50

Таблица 28

Знание того, с какого момента согласно закону начинается предвыборная агитация кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	21	68	11
«Неюристы»	8	86	6
«Студенты»	5	75	20

Таблица 29

Знание того, вправе ли согласно действующему законодательству кандидат в депутаты заменить сбор подписей избирательным залогом, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	29	49	22
«Неюристы»	30	35	35
«Студенты»	15	51	34

Таблица 30

Знание того, должен ли согласно закону сниматься с регистрации кандидат, предоставивший недостоверные сведения о своем имуществе и доходах, %

Группы	Верно	Неверно	Затруднились ответить
«Юристы»	92	5	3
«Неюристы»	95	0	5
«Студенты»	72	13	15

Таблица 31

Источники правовой информации

Группы	Места						Затруднились ответить, %
	1	2	3	4	5	6	
«Юристы»	Избирательное законодательство	Газеты	Телевидение	Журналы	Радио	Интернет	22
«Неюристы»	Телевидение	Журналы	Телевидение	Радио	Избирательное законодательство	Интернет	15
«Студенты»	Интернет	Телевидение	Радио	Газеты	Журналы	Избирательное законодательство	27

Таблица 32

Наиболее существенные для респондентов источники знаний в области избирательного законодательства

Группы	Наибольшее кол-во баллов	Среднее кол-во баллов	Наименьшее кол-во баллов	Затруднились ответить, %
«Юристы»	Юридическая литерату-ра — 5	Телевиде-ние — 4	Собствен-ные наблю-дения — 4	16
«Неюристы»	Юридическая литерату-ра — 4	Телевиде-ние — 3	Радио — 3	13
«Студенты»	Интернет — 5	Телевиде-ние — 3	Правовые лекции и беседы — 3	18

Таблица 33

Наличие самообразования в области избирательных прав, %

Группы	Да, занимаюсь	Нет, не занимаюсь	Иногда занимаюсь	Затруднились ответить
«Юристы»	2	51	40	7
«Неюристы»	0	63	25	12
«Студенты»	1	72	11	16

Таблица 34

Источники осведомленности респондентов о состоянии законности осуществления избирательных прав, %

Группы	Места					Затруднились ответить, %
	1	2	3	4	5	
«Юристы»	СМИ — 47	Собственный опыт — 25	Доклады сотрудников прокуратуры — 32	Доклады представителей политических партий — 42	Разговоры в семье, с другими людьми — 31	30
«Неюристы»	СМИ — 40	Доклады сотрудников прокуратуры — 52	Собственный опыт — 27	Доклады представителей политических партий — 31	Разговоры в семье, с другими людьми — 33	11
«Студенты»	СМИ — 42	Разговоры в семье, с другими людьми — 24	Собственный опыт — 29	Доклады сотрудников прокуратуры — 21	Доклады представителей политических партий — 19	18

ОЦЕНОЧНЫЕ СУЖДЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Таблица 35

Оценка респондентами собственных знаний в области избирательного права, %

Группы	Отлично	Хорошо	Удовлетворительно	Неудовлетворительно	Затруднились ответить
«Юристы»	0	8	56	22	14
«Неюристы»	0	4	9	87	0
«Студенты»	0	15	25	37	23

ГОТОВНОСТЬ К УЧАСТИЮ В ПРЕДСТОЯЩИХ ВЫБОРАХ

1. В Государственную Думу Федерального Собрания РФ, %

Таблица 36

Группы	Примут участие	Не примут участие	Затруднились ответить
«Юристы»	77	4	19
«Неюристы»	91	6	3
«Студенты»	41	24	25

2. Президента РФ, %

Таблица 37

Группы	Примут участие	Не примут участие	Затруднились ответить
«Юристы»	84	3	13
«Неюристы»	93	2	5
«Студенты»	65	31	4

ОСНОВНОЕ НАЗНАЧЕНИЕ ИНСТИТУТА ВЫБОРОВ (РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТОВ)

1. Реализация права граждан воздействовать на формирование органов государственной власти, %

Таблица 38

Группы	Места				Затруднились ответить
	1	2	3	4	
«Юристы»	60	25	10	2	3
«Неюристы»	50	20	19	6	5
«Студенты»	42	14	8	5	31

2. Выбор гражданами предпочтительных программ политических партий, борющихся за власть, %

Таблица 39

Группы	Места				Затруднились ответить
	1	2	3	4	
«Юристы»	9	44	39	5	3
«Неюристы»	6	51	20	18	5
«Студенты»	11	23	19	16	31

3. Ограждение общества от хаоса и от силового решения вопроса о власти, %

Таблица 40

Группы	Места				Затруднились ответить
	1	2	3	4	
«Юристы»	13	15	42	27	3
«Неюристы»	18	11	50	16	5
«Студенты»	16	8	34	11	31

4. Выборы дают выход накопившемуся у населения недовольству действиями властей, %

Таблица 41

Группы	Места				Затруднились ответить
	1	2	3	4	
«Юристы»	25	13	8	51	3
«Неюристы»	14	18	19	44	5
«Студенты»	12	6	13	38	31

ОЦЕНОЧНЫЕ СУЖДЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ О НАИБОЛЕЕ СЕРЬЕЗНЫХ ПОМЕХАХ ПРОВЕДЕНИЮ СВОБОДНЫХ, ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ВЫБОРОВ (РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТОВ)

1. Недостаточное правовое регулирование, %

Таблица 42

Группы	Места				Затруднились ответить
	1	2	3	4	
«Юристы»	21	6	10	33	30
«Неюристы»	32	7	12	44	5
«Студенты»	18	11	6	24	41

2. Злоупотребления членов избирательных комиссий, %

Таблица 43

Группы	Места						Затруднились ответить
	1	2	3	4	5	6	
«Юристы»	4	2	10	30	5	8	41
«Неюристы»	7	3	5	41	11	6	27
«Студенты»	7	11	7	20	32	4	19

3. Отсутствие правовой культуры при проведении избирательных кампаний, %

Таблица 44

Группы	Места						Затруднились ответить
	1	2	3	4	5	6	
«Юристы»	7	8	34	3	4	3	41
«Неюристы»	8	5	40	7	11	2	27
«Студенты»	12	10	50	3	5	1	19

4. Отсутствие необходимого доверия граждан к органам, организующим выборы, %

Таблица 45

Группы	Места						Затруднились ответить
	1	2	3	4	5	6	
«Юристы»	11	36	3	5	2	2	41
«Неюристы»	35	15	10	6	3	4	27
«Студенты»	12	42	11	5	4	7	19

5. Отсутствие необходимого доверия граждан к кандидатам, %

Таблица 46

Группы	Места						Затруднились ответить
	1	2	3	4	5	6	
«Юристы»	33	10	9	4	1	2	41
«Неюристы»	14	39	8	7	4	1	27
«Студенты»	11	10	13	6	3	38	19

6. Низкий уровень обеспечения правоохранительными органами законности и правопорядка в период проведения выборов, %

Таблица 47

Группы	Места						Затруднились ответить
	1	2	3	4	5	6	
«Юристы»	0	0	2	4	2	51	41
«Неюристы»	0	0	5	21	14	33	27
«Студенты»	52	13	7	10	9	0	9

Таблица 48

Оценочные суждения респондентов к введению в России обязательного голосования и денежной санкции за неявку на выборы, %

Группы	Положительно	Отрицательно	Затруднились ответить	Причины отрицательной оценки
«Юристы»	17	67	16	Голосование — это право, а не обязанность гражданина
«Неюристы»	12	84	4	Голосование — это право, а не обязанность гражданина
«Студенты»	2	82	16	Нарушение избирательных прав гражданина

Таблица 49

Оценочные суждения респондентов о возможности введения в России вознаграждения (материального стимулирования) за явку на выборы, %

Группы	Положительно	Отрицательно	Затруднились ответить
«Юристы»	9	64	27
«Неюристы»	7	85	8
«Студенты»	37	45	18

Таблица 50

Оценочные суждения респондентов о количестве депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, %

Группы	Меньше установленного законом	Больше установленного законом	Другой вариант	Затруднились ответить
«Юристы»	50	9	5 (по 1—2 депутата от субъекта)	36

Окончание табл. 50

Группы	Меньше установленного законом	Больше установленного законом	Другой вариант	Затруднились ответить
«Неюристы»	68	0	7 (по 1 от субъекта; чем меньше, тем лучше)	25
«Студенты»	70	0	0	30

ЦЕННОСТНЫЕ ОРИЕНТАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ, %

В период избирательной кампании неизвестное лицо предложило вам заняться распространением листовок с сомнительной информацией анонимного характера относительно одного из кандидатов на выборах. Как вы поступите?

Таблица 51

Группы	Соглашусь*	Откажусь	Затруднились ответить
«Юристы»	1	92	7
«Неюристы»	2	87	11
«Студенты»	24	51	25

* Мотивация согласившихся респондентов — оптимальное материальное вознаграждение.

Мотивация и установки отказавшихся респондентов

Таблица 52

Группы	Осознание неправомерного поведения	Готовность сообщить о факте правонарушения в избирательную комиссию, правоохранительным органам
«Юристы»	92	51
«Неюристы»	87	14
«Студенты»	51	20

Как вы поступите, если во время проведения выборов будут нарушены ваши избирательные права?

Таблица 53

Группы	Попытаюсь восстановить	Не буду пытаться восстановить	Затруднились ответить
«Юристы»	89	6	5
«Неюристы»	83	12	5
«Студенты»	61	37	2

Распределение приоритетов среди избирателей, готовых восстановить свои нарушенные права

Таблица 54

Группы	Обращусь в избирательную комиссию	Обращусь в суд	Обращусь в прокуратуру	Обращусь в милицию	Затруднились ответить
«Юристы»	55	18	14	2	1
«Неюристы»	63	5	10	5	17
«Студенты»	15	11	30	5	39

ФУНКЦИИ, СТРУКТУРА И ЭМПИРИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПРАВОСОЗНАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Таблица 55

Основные функции	Психические компоненты (сферы)	Результаты функционирования	Эмпирические показатели
Познавательная	Интеллектуальные	Правовая осведомленность	Юридические знания и умения

Окончание табл. 55

Основные функции	Психические компоненты (сферы)	Результаты функционирования	Эмпирические показатели
Оценочная	Интеллектуальные и эмоциональные	Ценностные отношения к правовому регулированию избирательного процесса	Оценочные суждения (мнения)
Регулятивная	Интеллектуальные, эмоциональные и волевые	Правовые установки и ориентации	Поведенческие позиции (решения)

Приложение 3

Статистические показатели прокурорского надзора за законностью в сфере избирательных правоотношений

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Выявлено прокурорами нарушений законов об избирательных правах	5118	5392	3985	10 820	9150
В том числе выявлено незаконных правовых актов об избирательных правах	780	1410	672	1538	1197
Принесено протестов прокурорами в защиту избирательных прав граждан	609	1216	508	1301	987
Из них по удовлетворенным протестам отменено и изменено незаконных правовых актов	479	1036	378	1053	868
Из них отклонено	65	95	38	84	81
Направлено прокурорами исковых заявлений в суд о защите избирательных прав	305	331	278	353	326
Из рассмотренных исков отклонено судом	22	34	13	39	18
Внесено прокурорами представлений о нарушениях избирательных прав	1288	1242	762	2101	2330
Количество лиц, привлеченных к ответственности за нарушение избирательных прав граждан по представлению прокурора	78	48	37	143	170

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Предостережено лиц о недопустимости нарушений закона	—	—	—	974	1453
Количество лиц, наказанных в административном порядке по постановлению прокурора за нарушение законодательства об избирательных правах граждан	295	243	343	599	673
Возбуждено уголовных дел о нарушении избирательных прав граждан по постановлению прокурора	52	59	43	53	52
Предъявлено исков прокурорами в суд о нарушениях избирательных прав граждан	95	63	62	112	141
Рассмотрено судом	78	52	39	88	111
Рассмотрено с участием прокурора	73	52	38	—	—
Удовлетворено судом (в том числе прекращено ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора)	58	49	35	74	89

Содержание

Предисловие 5

Введение в предмет и структуру исследования 7

Глава 1. Понятие избирательного процесса 13

Общее понятие юридического процесса 13

Понятие и признаки избирательного процесса 30

Глава 2. Принципы и субъекты избирательного процесса 48

Понятие и характеристика принципов избирательного процесса 48

Субъекты избирательного процесса 73

Глава 3. Стадии избирательного процесса 96

Понятие и признаки 96

Характеристика стадий избирательного процесса 106

Глава 4. Законодательное обеспечение прав избирателей и полномочий избирательных комиссий 129

Избирательные права граждан и полномочия избирательных комиссий 129

Взаимодействие избирательных комиссий с органами государственной власти при подготовке и проведении выборов 136

Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах 145

Глава 5. Правосознание избирателей 153

Сущность и социальная роль правосознания избирателей 153

Методология исследования правосознания избирателей ...161

Глава 6. Тенденции развития правосознания избирателей 168

Юридические знания и источники правовой осведомленности избирателей 168

Оценочные суждения избирателей об институте выборов и избирательном законодательстве 183

Глава 7. Правосознание избирателей и избирательный процесс 198

Мониторинг правосознания избирателей 198

Правонарушения в избирательном процессе 203

Деятельность прокуратуры в системе мониторинга законодательного обеспечения избирательного процесса 214

Заключение 231

Литература 239

Приложение 1. Программа аналитического исследования состояния правосознания избирателей 246

Приложение 2. Эмпирические показатели исследования правосознания избирателей 249

Приложение 3. Статистические показатели прокурорского надзора за законностью в сфере избирательных правоотношений 268

Олег Валерьевич Дамаскин,
Екатерина Всеволодовна Корчиго,
Рада Равильевна Сеченова

Избирательный процесс и правосознание избирателей

Учебно-практическое пособие

Издательство НОРМА
Лицензия № 03206 от 10 ноября 2000 г.
101990, Москва, Колпачный пер., 9а
Тел./факс (095) 921-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com
Подписано в печать 24.03.05
Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Гарнитура «Таймс». Печать офсетная
Усл. печ. л. 17,00. Уч.-изд. л. 12,79
Тираж 1000 экз. Заказ № 246

Отпечатано в ООО
типографии «ПОЛИМАГ»
127247, Москва, Дмитровское шоссе, 107