

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации
Министерство образования и науки Российской Федерации
Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

**СБОРНИК КОНКУРСНЫХ РАБОТ
в области избирательного права,
избирательного процесса
и законодательства о референдуме,
выполненных студентами и аспирантами
высших юридических учебных заведений
(юридических факультетов вузов)
Российской Федерации
в 2003/2004 учебном году**

**Москва
2004**

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

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

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

Научные рецензенты - доктор юридических наук *В.И. Лысенко*,
доктор педагогических наук *М.Н. Костикова*

СБОРНИК конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2003/2004 учебном году. - М: РЦОИТ, 2004. - 360 с.

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

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

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

ISBN 5-93 639-036-5

© Российский центр обучения
избирательным технологиям при
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации, 2004

СОДЕРЖАНИЕ

Информация о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2003/2004 учебном году.....	5
Раздел 1. Нормативные документы	14
Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 24 сентября 2003 года № 29/217-4 "О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2003/2004 учебном году"	14
Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 105/830-4 "Об итогах конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2003/2004 учебном году"	20
Раздел 2. Конкурсные работы	22
I. Избирательное право	22
Таровик С.С. Основные понятия и категории избирательного права	22
Глухарева А.К. Избирательная система и проблемы реализации принципов народного представительства в Российской Федерации	37
Ермаков А.Д. Политические партии в избирательном процессе	45
Булатова П.С. Проблемы обеспечения гарантий избирательных прав граждан России при регистрации (учете) избирателей и составлении списков избирателей	55
Миронов А.В. Проблемы толкования оценочных понятий при применении избирательно-правовых норм об отказе в регистрации кандидатов в депутаты или на выборные должности	65
Подгорная О.В. Правовое регулирование финансирования выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации	76
II. Избирательный процесс	88
Золотовская И А, Смирнова М.К. Механизм обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации	88
Штурнев А.Е. Конституционно-правовая ответственность	

и ее меры за избирательные правонарушения	98
Ильин И.В. Уголовная ответственность за преступления, посягающие на достоверность волеизъявления граждан Российской Федерации как избирателей: содержание и пути совершенствования	115
Баранова Е.М. Электоральное поведение граждан: понятие, особенности, реальность	126
Мечетный Б.С. Современные избирательные технологии	133
Еременко О.В. "Грязные" избирательные технологии: общая характеристика и правовые способы защиты прав граждан от их использования	142
Ш.Международные избирательные стандарты, зарубежное и сравнительное избирательное право	149
Тезикова А.В. Особенности парламентских выборов в отдельных странах Содружества	149
Меликян А.Б. Сравнительно-правовой анализ избирательного права Российской Федерации и Федеративной Республики Германия (на примере Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Бундестага ФРГ)	158
Кислицына И.С. СМИ как субъект избирательного процесса в демократическом обществе (сравнительный анализ прессы Германии и России)	168
IV.Молодежь и выборы	179
Синякова Л.С. Молодежный парламентаризм как форма участия молодежи в жизни муниципальных и региональных образований.....	179

ИНФОРМАЦИЯ

о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2003/2004 учебном году

Пять лет подряд, начиная с 1998-1999 учебного года, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации проводит конкурс среди учащейся молодежи на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса. В сентябре 2003 года вновь было принято Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (№ 29/217-4) "О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2003/2004 учебном году". Условия конкурса были направлены во все избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, Министерство образования Российской Федерации и высшие юридические учебные заведения.

В конкурсе приняли участие студенты 64 высших учебных заведений из 37 регионов России.

Для сравнения:

в конкурсе 1998/1999 учебного года приняли участие студенты 51 вуза;

в 2000/2001 году - 86 вузов из 40 регионов;

в 2001/2002 году - 72 вуза из 43 регионов;

в 2002 / 2003 году - 67 вузов из 43 регионов.

На рассмотрение конкурсной комиссии поступило 112 научных работ, из них 15 работ написаны коллективами авторов, 8 - аспирантами, 104 - студентами.

В конкурсе приняли участие 120 студентов, из них 5 студентов учатся на первом курсе, 38 - на втором, 31 - на третьем, 29 - на четвертом, 15 - на пятом и 2 - на шестом.

Анализ показывает, что в конкурсе принимает участие все меньше аспирантов: на конкурс 2000/2001 учебного года были представлены работы 21 аспиранта, 2001/2002 года - 18; 2002/2003 года - 17. 12 авторов работ были участниками предыдущих конкурсов: Акчурин А.Р. (г. Улан-Удэ); Баранова Е.М. (г. Нижний Новгород); Гончаров М.А. (г. Иркутск); Городничева О.В. (г. Тюмень); Золотовская И.А. (г. Санкт-Петербург); Кутишенко Д.С. (г. Сыктывкар); Малышева О.Н. (г. Тюмень); Панченко Ю.В. (г. Магадан); Смирнова М.К. (г. Санкт-Петербург); Тезикова А.В. (г. Москва); Тепляков А.А. (г. Иркутск); Якин Р. Л. (г. Саранск). Четверо из них: Золотовская И.А., Смирнова М.К., Кутишенко Д.С. и Тезикова А.В. - победители конкурса 2002/2003 года.

Впервые участниками конкурса стали студенты высших учебных заведений Республики Саха (Якутия), Калининградской и Курганской областей.

Почти половина работ (43,5%) представлена вузами шести регионов: городами Москвой и Санкт-Петербургом, Тюменской, Рязанской, Саратовской и Читинской областями.

К сожалению, сдали позиции такие регионы, как Краснодарский и Ставропольский края, Архангельская, Липецкая, Тульская области - активные участники всех предыдущих конкурсов.

Ни разу не приняли участие в конкурсе представители следующих субъектов Российской Федерации: Республики Алтай, Республики Ингушетия, Республики Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Карелия, Республики Тыва, Чеченской Республики, Красноярского края, Костромской, Мурманской, Пермской, Псковской областей, Еврейской автономной области, Агинского Бурятского, Коми-Пермяцкого, Корякского, Ненецкого, Таймырского, Усть-Ордынского Бурятского, Чукотского, Эвенкийского, Ямало-Ненецкого автономных округов.

Впервые представлены научные работы из Байкальского государственного университета экономики и права, Владивостокского государственного университета экономики и сервиса, Воронежского государственного университета, Калининградского государственного университета, Кемеровского государственного университета, Кузбасского института экономики и права, Курганского государственного университета, Курского государственного университета, Московского института права, Московского психолого-социального института, Московского университета потребительской кооперации, Нижегородской и Омской академий МВД России, Оренбургского государственного университета, Российской таможенной академии, Ростовского государственного университета путей сообщения, Современного гуманитарного института, Тверского государственного университета, Южно-

Уральского государственного университета, Якутского государственного университета им. М.К. Аммосова. Перечень вузов России, студенты и аспиранты которых приняли участие в конкурсе, даны в Приложении 1.

Следует отметить, что в субъектах Российской Федерации все строже и строже отбирают работы для представления на конкурс. И хотя количество работ уменьшается, улучшается их содержание и более разнообразной становится тематика. Сведения о количестве конкурсных работ даны в Приложении 2. На конкурс 2003/2004 годов были представлены работы по 92 темам. Для сравнения отметим, что на конкурс 2000/2001 учебного года количество представленных тем составило 83, 2001/2002 года - 102, 2002/2003 года - 91. В Приложении 3 приводится перечень тем конкурсных работ, которые распределены по следующим разделам:

- I. Избирательное право - 49 работ;
- II. Избирательный процесс - 44 работы;
- III. Международные избирательные стандарты, зарубежное и сравнительное избирательное право - 9 работ;
- IV. Молодежь и выборы - 5 работ;
- V. Методические пособия - 5 работ.

Наибольший интерес у участников конкурса вызвали следующие темы, среди которых встречаются как исследованные, так и еще недостаточно изученные

- "Избирательные споры и способы их разрешения" - 6 работ;
- "Политические партии в избирательном процессе" - 5 работ;
- "Современные избирательные технологии" - 4 работы;
- "Интернет и выборы" - 4 работы;
- "Институт выдвижения и регистрации кандидатов: понятие, юридические условия и гарантии реализации пассивного избирательного права" - 3 работы;
- "Избирательный процесс: понятие и структура" - 3 работы;
- "Юридическая ответственность в избирательном процессе Российской Федерации" - 3 работы;
- "Финансирование выборов" - 2 работы;
- "Формы и методы привлечения молодежи к участию в выборах" - 2 работы.

Участниками конкурса разработаны и представлены на рассмотрение комиссии пять учебно-методических пособий:

- две лекции на темы: "Интернет и выборы" и "Международные избирательные стандарты и их роль в развитии избирательного права";
- программа курса "Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации";
- "Проведение деловых игр в области избирательного права и процесса";
- методическое пособие "Реализация права военнослужащих на получение информации о кандидатах, избирательных блоках, политических партиях, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов".

Определенную ценность представляют 10 работ, в основу которых заложен материал, собранный в субъектах Российской Федерации:

- "Актуальные проблемы совершенствования избирательного права и процесса в Российской Федерации (по материалам правоприменительной практики Белгородской области)";
- "Некоторые аспекты становления и развития регионального избирательного права и законодательства (на примере Тюменской области)";
- "Проблемы правового регулирования организации и проведения выборов в законодательные (представительные) органы власти и досрочного прекращения полномочий депутатов на примере Курской области";
- "Совершенствование избирательного законодательства в Магаданской области: внесение изменений и дополнений в ряд законов Магаданской области";
- "Федеральное и региональное избирательное законодательство: соотношение и пути совершенствования (на примере Республики Бурятия)" и другие.

Все представленные работы были прорецензированы членами конкурсной комиссии.

Большинство участников конкурса продемонстрировали стремление к углубленному изучению избранных тем, проблем избирательного права и избирательного процесса, творческому осмыслению избирательного законодательства с использованием современных источников информации, включая источники, написанные на иностранных языках.

Отдельные работы носят поисковый характер, представляют собой часть диссертационного исследования авторов, что положительно сказывается на их содержательной стороне.

Некоторые конкурсные работы по разделам "Избирательное право" и "Избирательный процесс" написаны на хорошей теоретической основе: сопоставляются точки зрения различных авторов, анализируются законодательные акты, демонстрируется критическое осмысление литературы, самостоятельность мышления, знание проблем региональной правоприменительной практики.

Заслуживают внимания работы, содержащие практические выводы, а также некоторые предложения по совершенствованию законодательства и практики его применения.

Конкурсные работы по разделу "Международные избирательные стандарты, зарубежное и сравнительное избирательное право", который введен впервые в тематику конкурса, написаны на достаточно высоком уровне, имеются попытки последовательного сравнительно-правового осмысления некоторых основополагающих институтов и механизмов организации выборов, их законодательного регулирования в ФРГ, государствах - участниках Британского Содружества - Австралии и Канаде, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, США.

Конкурсные работы по разделу "Молодежь и выборы" содержат самостоятельный анализ реальной практики функционирования молодежных парламентов в России, богатый фактический материал о работе молодежных парламентов России, анализ реального опыта политического воспитания молодежи, одним из авторов проведено самостоятельное социологическое исследование электоральной активности студенчества.

18 мая 2004 года состоялось итоговое заседание Конкурсной комиссии, на котором были определены лучшие работы.

23 июня 2004 года в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации состоялась торжественная церемония вручения премий и дипломов победителям конкурса, на которой присутствовали Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А. Вешняков, члены ЦИК России С.В. Большаков, В.П. Волков, Н.Е. Конкин, В.А. Крюков, В.И. Лысенко, С.М. Шапиев, руководитель Аппарата ЦИК России А.Н. Адров, руководитель Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России Ю.А. Веденеев, члены Конкурсной комиссии, работники Аппарата ЦИК России и РЦОИТ при ЦИК России.

Приложение 1

Перечень вузов России, студенты и аспиранты которых приняли участие в конкурсе

№п/п	Учебное заведение	Кол-во работ
1	2	3
1	Академия права и управления Российского Совета ветеранов МВД и ВВ - (Брянский филиал)	1
2	Академия права и управления Министерства юстиции Российской Федерации - (Рязанский филиал)	3
3	Академия права и управления Российского Совета ветеранов МВД и ВВ - (Рязанский филиал)	1
4	Алтайская академия экономики и права	4
5	Астраханский государственный университет	1
6	Байкальский государственный университет экономики и права	2
7	Белгородский юридический институт МВД России	1
8	Белгородский государственный университет	1
9	Бурятский государственный университет	2
10	Владивостокский государственный университет экономики и сервиса	1
11	Волгоградская академия госслужбы	3
12	Воронежский государственный университет - (Старооскольский филиал)	1
13	Горский государственный аграрный университет	3
14	Дальневосточный институт законодательства и правоведения	1
15	Забайкальский государственный педагогический университет им. Н.Г. Чернышевского	4
16	Калининградский государственный университет	1
17	Кемеровский государственный университет - (Беловский институт (филиал))	2

18	Коми республиканская академия госслужбы и управления при Главе Республики Коми	1
19	Кузбасский институт экономики и права	1
20	Курганский государственный университет	1
21	Курский государственный университет	2
22	Международный юридический институт при Минюсте России - (Астраханский филиал)	1
23	Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева	1
24	Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова	2
25	Московский государственный институт сервиса - (Камчатский филиал)	2
26	Московская государственная юридическая академия	3
27	Московская государственная юридическая академия - (Магаданский филиал)	2
28	Московский городской педагогический университет	1
29	Московский институт права - (Курский филиал)	1
30	Московский психолого-социальный институт - (Муромский филиал)	2
31	Московский университет потребительской кооперации - (Саранский кооперативный институт (филиал))	1
32	Московская финансово-юридическая академия - (Калужский филиал)	1
33	НОУ "Институт права и экономики"	1
34	Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского	1
35	Нижегородская академия МВД России - (Чебоксарский филиал)	1
36	Омская академия МВД России	1
37	Оренбургский государственный университет - (Бузулукский гуманитарно-технологический институт (филиал))	1
38	Орловская региональная академия государственной службы при Президенте Российской Федерации - (Брянский филиал)	1
39	Поволжская академия госслужбы им. П.А. Столыпина	3
40	Российский государственный гуманитарный университет - Институт экономики, управления и права	1
41	Российская правовая академия Минюста России - (Иркутский юридический институт (филиал))	2
42	Российская правовая академия Минюста России - (Северо-Западный филиал)	1
43	Российская таможенная академия - (Санкт-Петербургский филиал им. В.Б. Бобкова)	4
44	Ростовский государственный университет путей сообщения	2
45	Ростовский государственный университет	1
46	Рязанский государственный педагогический университет им. С.А. Есенина	3
47	Санкт-Петербургский государственный политехнический университет	1
48	Саратовский госуниверситет им. Н.Г. Чернышевского	1
49	Саратовский юридический институт - (Самарский филиал)	1
50	Саратовская государственная академия права	2
51	Саратовская государственная академия права - (Астраханский филиал)	2
52	Саратовский государственный социально-экономический университет	1
53	Северо-Западная академия госслужбы при Президенте Российской Федерации	4
54	Северный международный университет	2
55	Современная гуманитарная академия - (Тверской филиал)	1
56	Современный гуманитарный институт - (Йошкар-Олинский филиал)	1
57	Современный гуманитарный институт - (Ковровский филиал)	1
58	Современный гуманитарный институт - (Пензенский филиал)	2
59	Тверской государственный университет	1
60	Тюменский юридический институт МВД России	10
61	Читинский государственный университет	2
62	Южно-Российский гуманитарный институт - (Астраханский филиал)	1
63	Южно-Уральский государственный университет	1

Приложение 2

Сведения о количестве представленных на конкурс работ из субъектов Российской Федерации

№п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Количество работ			
		2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
1	2	3	4	5	6
1	Республика Адыгея	1			
2	Республика Алтай				
3	Республика Башкортостан	1		4	
4	Республика Бурятия	2	2	2	2
5	Республика Дагестан	1			
6	Республика Ингушетия				
7	Кабардино-Балкарская Республика	1		1	
8	Республика Калмыкия				
9	Карачаево-Черкесская Республика				
10	Республика Карелия				
11	Республика Коми			3	1
12	Республика Марий Эл			3	1
13	Республика Мордовия		1		2
14	Республика Саха (Якутия)				1
15	Республика Северная Осетия - Алания	7	2	3	3
16	Республика Татарстан	4		1	
17	Республика Тыва				
18	Удмуртская Республика		1		
19	Республика Хакасия	4			
20	Чеченская Республика				
21	Чувашская Республика - Чувашия		3	1	1
22	Алтайский край		5	3	4
23	Краснодарский край	3	7	1	
24	Красноярский край				
25	Приморский край	7		2	1
26	Ставропольский край	19	6	8	
27	Хабаровский край			3	1
28	Амурская область	1		1	
29	Архангельская область	2	2	1	
30	Астраханская область		2		5
31	Белгородская область	6	1	1	3
32	Брянская область	1	3		2
33	Владимирская область	4	4	1	3
34	Волгоградская область	2	5		3
35	Вологодская область		2	1	
36	Воронежская область		2		
37	Ивановская область	3	1		
38	Иркутская область	1	6	4	4
39	Калининградская область				1
40	Калужская область		1	1	1
41	Камчатская область	2			2
42	Кемеровская область	2	1		3
43	Кировская область	2	1		
44	Костромская область				

45	Курганская область				1
46	Курская область	1			3
47	Ленинградская область		3		
48	Липецкая область	6	3	2	
49	Магаданская область		2	2	4
50	Московская область			1	
51	Мурманская область				
52	Нижегородская область	7	3	9	1
53	Новгородская область		1	1	
54	Новосибирская область		6	2	
55	Омская область	1			2
56	Оренбургская область	1	7	3	1
57	Орловская область	1		1	
58	Пензенская область			2	2
59	Пермская область				
60	Псковская область				
61	Ростовская область	4	2	3	3
62	Рязанская область	1	4	6	7
63	Самарская область		1	3	1
64	Саратовская область	7	7	5	7
65	Сахалинская область		2		
66	Свердловская область		1	1	
67	Смоленская область			1	
68	Тамбовская область	3	2		
69	Тверская область	4	2		2
70	Томская область	1		3	
71	Тульская область	1	1	1	
72	Тюменская область	2	7	16	10
73	Ульяновская область			5	
74	Челябинская область	1	4		1
75	Читинская область		2	3	6
76	Ярославская область		2	2	
77	Город Москва	35	13	14	7
78	Город Санкт-Петербург	1	6	7	10
79	Еврейская автономная область				
80	Агинский Бурятский автономный округ				
81	Коми-Пермяцкий автономный округ				
82	Корякский автономный округ				
83	Ненецкий автономный округ				
84	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ				
85	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ				
86	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	1			
87	Чукотский автономный округ				
88	Эвенкийский автономный округ				
89	Ямало-Ненецкий автономный округ				
	Всего:	154	139	137	112

Приложение 3

Перечень представленных работ

№п/п	Тема работы	Кол-во работ
1	2	3
Раздел I. Избирательное право		
1	Актуальные проблемы совершенствования избирательного права и процесса в Российской Федерации (по материалам правоприменительной практики Белгородской области)	1
2	Актуальные вопросы становления и развития российского избирательного права и законодательства	1
3	Значение избирательной системы в формировании институтов представительной власти	1
4	Избирательная система и проблемы реализации принципов народного представительства в Российской Федерации	1
5	Избирательные цензы: понятия и виды	1
6	Институт выдвижения и регистрации кандидатов: понятие, юридические условия и гарантии реализации пассивного избирательного права	3
7	Институт президентства в современном виде	1
8	Интернет и выборы	3
9	Конституционно-правовая ответственность за нарушения законодательства о выборах	1
10	Кандидаты и избиратели как субъекты избирательных отношений	1
11	Место партий в политической системе общества	1
12	Некоторые аспекты становления и развития регионального избирательного права и законодательства (на примере Тюменской области)	1
13	Основные понятия и категории избирательного права	1
14	Позиционирование политических партий на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва (2003 г.) и на выборах Президента Российской Федерации (2004 г.)	1
15	Политические партии в избирательном процессе	4
16	Правовое регулирование выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации	1
17	Правовое регулирование предвыборной агитации в Российской Федерации	1
18	Правовое регулирование финансирования выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации	1
19	Правовое регулирование деятельности политических партий	1
20	Правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: понятие, компетенция, структура, акты, регламент	1
21	Правовые основы финансирования выборов	1
22	Правовые проблемы конституционно-правовой ответственности за нарушение законодательства о выборах	1
23	Предвыборная агитация и "паблик рилэйшенз": соотношение понятий и проблемы правового регулирования в Российской Федерации	1
24	Проблемы законодательного регулирования предвыборной агитации	1

25	Проблемы обеспечения гарантий избирательных прав граждан России при регистрации (учете) избирателей и составлении списков избирателей	1
26	Проблемы правового регулирования организации и проведения выборов в законодательные (представительные) органы власти и досрочного прекращения полномочий депутатов на примере Курской области	1
27	Проблемы толкования и применения норм избирательного права с оценочными понятиями (на примере норм об отказе в регистрации кандидатов)	1
28	Развитие избирательного права в дореволюционный период	1
29	Развитие института референдума в России	1
30	Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник избирательного права России	1
31	Роль Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права	1
32	Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в избирательных спорах	1
33	Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства	1
34	Совершенствование избирательного законодательства России: необходимость или закономерность	1
35	Совершенствование избирательного законодательства в Магаданской области: внесение изменений и дополнений в ряд законов Магаданской области	1
36	Становление и развитие федерального избирательного права и законодательства	1
37	Становление и развитие избирательного права в России	1
38	Становление и развитие института общественного наблюдения (контроля) в Российской Федерации	1
39	Участие политических партий в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	1
40	Федеральное и региональное избирательное законодательство: соотношение и пути совершенствования (на примере Республики Бурятия)	1
41	Формы волеизъявления народа при выборах и референдуме по Положению 1905 года и по действующему законодательству Российской Федерации	1
42	Федерализм в России: проблемы и перспективы	1

Раздел II. Избирательный процесс

1	Административный ресурс в российском избирательном процессе	1
2	Актуальные проблемы избирательных технологий в Российской Федерации	1
3	Графический и когнитивный анализ политической рекламной печатной продукции Политической партии "Единая Россия"	1
4	Избирательный процесс и избирательные технологии	1
5	Избирательный процесс понятие и структура	2
6	Избирательный процесс понятие и стадии	1
7	Избирательные споры и способы их разрешения	6
8	Избирательные споры и методы их разрешения	1
9	Избирательная кампания Владимира Путина: секреты триумфатора	1
10	Информационное обеспечение выборов: информирование избирателей и предвыборная агитация	1
11	Листовки как форма агитационного воздействия на избирателей	1
12	Меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения	1
13	Механизмы обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации	1

14	Особенности уголовной ответственности участников избирательного процесса	1
15	Образ кандидата на выборах	1
16	Правовое регулирование выборов в Российской Федерации	1
17	Проблемы реализации и использования предвыборной агитации	1
18	Проблемы использования "грязных" избирательных технологий и борьба с ними	1
19	Предвыборная агитация: политико-правовой аспект	1
20	Современные избирательные технологии	4
21	Современные избирательные технологии в Российской Федерации	1
22	Современные технологии организации и проведения избирательной кампании	1
23	Средства массовой информации и выборы в России	1
24	Технология воздействия на общественное мнение в избирательных кампаниях	1
25	Уголовная ответственность за преступления в области избирательного права	1
26	Уголовная ответственность за преступления, посягающие на достоверность волеизъявления граждан Российской Федерации как избирателей: содержание и пути совершенствования	1
27	Уголовная ответственность за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий	1
28	Финансирование выборов	2
29	Эволюция партийной конъюнктуры в избирательном процессе российского государства	1
30	Электоральное поведение граждан: понятие, особенности, реальность	1
31	Эффективность механизмов юридической ответственности за нарушения избирательного законодательства Российской Федерации: содержание и пути устранения недостатков обновленных механизмов юридической ответственности	1
32	Юридическая ответственность в избирательном процессе Российской Федерации	3

Раздел III. Международные избирательные стандарты, зарубежное и сравнительное избирательное право

1	Избирательное законодательство Российской Федерации в контексте международных избирательных стандартов	1
2	Избирательное право Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии	1
3	Избирательная система Великобритании	1
4	Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного права	1
5	Международные избирательные стандарты, их роль и значение в российском законодательстве	1
6	Особенности парламентских выборов в отдельных странах Содружества	1
7	СМИ как субъект избирательного процесса в демократическом обществе (сравнительный анализ прессы Германии и России)	1
8	Сравнительный анализ избирательных систем России, Германии, США	1
9	Сравнительно-правовой анализ избирательного права Российской Федерации и Федеративной Республики Германия (на примере Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Бундестага ФРГ)	1

Раздел IV. Молодежь и выборы

1	Молодежный парламентаризм как форма участия молодежи в жизни муниципальных и региональных образований	1
2	Формы и методы привлечения молодежи к участию в выборах	2
3	Участие молодежи в выборах	1

4	Электоральное поведение молодежи. Повышение ее электоральной активности	1
---	---	---

Раздел V. Методические пособия

1	Лекция на тему "Интернет и выборы"	1
2	Лекция на тему "Международные избирательные стандарты и их роль в развитии избирательного права"	1
3	Программа курса "Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации"	1
4	Проведение деловых игр в области избирательного права и процесса	1
5	Реализация права военнослужащих на получение информации о кандидатах, избирательных блоках, политических партиях, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов	1

НОРМАТИВНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

РАЗДЕЛ I

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2003/2004 учебном году

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

1. Провести совместно с Министерством образования Российской Федерации с 15 октября 2003 года по 1 июля 2004 года конкурс среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2003/2004 учебном году.

2. Утвердить Положение о конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2003/2004 учебном году (приложение № 1), состав Комиссии по подведению итогов конкурса (приложение № 2) и Примерный перечень тем работ по вопросам избирательного права и процесса (приложение № 3).

3. Комиссии по подведению итогов конкурса до 1 июня 2004 года представить Центральной избирательной комиссии Российской Федерации материалы об итогах конкурса и кандидатурах победителей.

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

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

6. Опубликовать настоящее постановление в журнале "Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации" и направить в журнал "Вестник образования России".

**Председатель
Центральной избирательной комиссии**

г. Москва
24 сентября 2003 года
№ 29/217-4

Секретарь
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
О.К. Застрожная

СОГЛАСОВАНО
Заместитель Министра образования
Российской Федерации
М.Н. Стриханов

Приложение 1
УТВЕРЖДЕНО
Постановлением
Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
от 24 сентября 2003 года № 29/217-4

ПОЛОЖЕНИЕ
о конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических
учебных заведений (юридических факультетов вузов)
Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права
и процесса в 2003/2004 учебном году

1. Общие положения

1.1. Конкурс среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2003/2004 учебном году (далее - конкурс) проводится с целью повышения уровня профессиональной подготовки будущих специалистов-правоведов, реализации творческого потенциала молодых ученых, актуализации интереса к таким важным проблемам, как избирательный процесс, избирательное право.

1.2. Конкурс с 15 октября 2003 года по 1 июля 2004 года проводится при содействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации совместно с Министерством образования Российской Федерации.

1.3. Организационное и методическое обеспечение проведения конкурса и деятельности Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2003/2004 учебном году (далее - Конкурсная комиссия) осуществляет РЦОИТ при ЦИК России.

2. Условия конкурса

2.1. Для участия в конкурсе студентам и аспирантам высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) или коллективам авторов (в составе не более трех человек) необходимо подготовить работу, методическое пособие в соответствии с Примерным перечнем тем работ по вопросам избирательного права и процесса (приложение № 3) и не позднее 1 февраля 2004 года представить ее на рассмотрение соответствующей кафедры вуза.

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

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

2.3. Работа должна быть представлена на конкурс в отпечатанном и сброшюрованном виде на листах формата А4. Объем работы - не более 45 и не менее 30 страниц машинописного текста, напечатанного

через два интервала. Представление макетов и натуральных экспонатов не допускается. Прилагаемые к работе плакаты, схемы и другой иллюстративный материал должны быть сложены так, чтобы соответствовать формату А4.

2.4. На титульном листе работы необходимо указать:

наименование, почтовый индекс и адрес вуза;

фамилию, имя, отчество ректора, телефон приемной ректора;

тему работы;

данные об авторе:

фамилия, имя, отчество, группа, курс, отделение (дневное, вечернее, заочное), факультет;

почтовый индекс, домашний адрес, код города, телефон;

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

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

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

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

3. Порядок проведения конкурса

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

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

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

3.3. Конкурс проводится в два этапа.

На первом этапе конкурсные комиссии вузов (факультетов) проводят отбор лучших работ, которые с сопроводительным письмом ректора вуза (декана факультета) направляются в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, откуда не позднее 15 марта 2004 года (дата отправки определяется по штемпелю почтового отделения) направляются в РЦОИТ при ЦИК России (109012, г. Москва, Б. Черкасский пер., д. 7) для рассмотрения и оценки Конкурсной комиссией.

К каждой работе должны быть приложены:

сопроводительное письмо избирательной комиссии субъекта Российской Федерации;

рекомендация соответствующей кафедры о выдвижении работы на второй этап конкурса;

рецензия научного руководителя;

дискета с текстом работы, если работа выполнена на компьютере.

На втором этапе Конкурсная комиссия до 15 мая 2004 года отбирает лучшие работы: отдельно - аспирантов, отдельно - студентов.

4. Подведение итогов конкурса

4.1. Итоги конкурса подводит Конкурсная комиссия.

4.2. Представленные работы рецензируются и оцениваются членами Конкурсной комиссии.

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

4.3. Конкурсная комиссия до 25 мая 2004 года подводит итоги конкурса и открытым голосованием определяет победителей конкурса, исходя из количества присуждаемых премий в каждой категории участников. Заседание Конкурсной комиссии считается правомочным, если в нем принимает участие простое большинство членов Конкурсной комиссии.

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

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

может ограничиться вручением дипломов.

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

Результаты голосования и решение Конкурсной комиссии заносятся в протокол Конкурсной комиссии, который подписывают председатель, секретарь и члены Конкурсной комиссии, принимавшие участие в голосовании. Решение Конкурсной комиссии направляется в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации до 1 июня 2004 года.

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

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

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

За разработанные методические пособия, лекции, сценарии деловых игр, видеороликов, тренингов, мастер-классов, программы обучения присуждается три поощрительных премии по 5 тысяч рублей.

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

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

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

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

5. Вручение премий победителям конкурса

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

5.2. Премии и дипломы вручаются победителям конкурса до 1 июля 2004 года.

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

5.4. Лучшие работы по предложению Конкурсной комиссии могут быть опубликованы в журнале "Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации", приложении к нему - "Журнале о выборах", а также в сборнике, который будет подготовлен РЦОИТом при ЦИК России.

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

Приложение 2

СОГЛАСОВАН

Заместитель Министра образования
Российской Федерации

М.Н.Стриханов

УТВЕРЖДЕН

Постановлением
Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
от 24 сентября 2003 года № 29/217-4

СОСТАВ

**Комиссии по подведению итогов конкурса
среди студентов и аспирантов
высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов)**

**Российской Федерации на лучшую работу
по вопросам избирательного права и процесса в 2003/2004 учебном году**

ВЕШНЯКОВ
Александр Альбертович

Председатель
Председатель Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
кандидат юридических наук

СТРИХАНОВ
Михаил Николаевич

Заместитель Председателя
заместитель Министра образования
Российской Федерации
доктор физико-математических наук

ВЕДЕНЕЕВ
Юрий Алексеевич

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

АМЕЛИН
Владимир Николаевич

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

БОЛЬШАКОВ
Сергей Владимирович

член Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации,
кандидат юридических наук

ВОЛКОВ
Василий Петрович

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

ЗАСТРОЖНАЯ
Ольга Кирилловна

секретарь Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации,
кандидат юридических наук

ЗОТОВА
Зоя Михайловна

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

ЛЫСЕНКО
Владимир Иванович

член Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации,
доктор юридических наук

ПЕРШУТКИН
Борис Васильевич

начальник отдела региональной
научно-технической политики Управления
развития и планирования научных исследова-
ний Министерства образования
Российской Федерации

ШАБЛИНСКИЙ
Илья Георгиевич

начальник информационно-аналитического
отдела Аппарата Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации,
доктор юридических наук

ШАПИЕВ
Сиябшах Магомедович

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

Приложение 3

УТВЕРЖДЕН
Постановлением
Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации

от 24 сентября 2003 года № 29/217-4

**ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ
тем работ по вопросам избирательного права и процесса**

I. Избирательное право

1. Избирательное право и институты народовластия.
2. Избирательная система и ее значение в формировании институтов представительной демократии.
3. Основные понятия и категории избирательного права.
4. Становление и развитие федерального избирательного права и законодательства.
5. Становление и развитие регионального избирательного права и законодательства (по материалам субъектов Российской Федерации).
6. Правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: понятие, компетенция, структура, нормативные акты, регламент.
7. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права.
8. Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства.
9. Политические партии в избирательном процессе.
10. Интернет и выборы.

II. Избирательный процесс

1. Избирательный процесс: понятие и структура.
2. Современные избирательные технологии.
3. Финансирование выборов.
4. Институт выдвижения и регистрации кандидатов: понятие, юридические условия и гарантии реализации пассивного избирательного права.
5. Юридическая ответственность в избирательном процессе.
6. Избирательные споры и способы их разрешения.

III. Международные избирательные стандарты, зарубежное и сравнительное избирательное право

1. Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного права.
2. Избирательное законодательство Содружества Независимых Государств.
3. Избирательное право Республики Беларусь.
4. Избирательное право Республики Украина.
5. Избирательное право Республики Казахстан.
6. Избирательное право Соединенных Штатов Америки.
7. Избирательное право Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.
8. Избирательное право Французской Республики.
9. Избирательное право Федеративной Республики Германии.

10. Избирательное право Мексиканских Соединенных Штатов.
11. Избирательное право Республики Польша.
12. Сравнительное избирательное право.

IV. Молодежь и выборы

1. Молодежные парламенты и их роль в формировании активной гражданской позиции.
2. Формы и методы привлечения молодежи к участию в выборах.
3. Политическая культура молодежи и электоральная активность.
4. Молодежь, Интернет и выборы.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Об итогах конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2003/2004 учебном году

В соответствии с постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 24 сентября 2003 года № 29/217-4 "О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2003/2004 учебном году" Центральная избирательная комиссия Российской Федерации постановляет:

1. Принять к сведению информацию Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2003/2004 учебном году.
2. Две первых премии и три поощрительных премии за разработанные методические пособия не присуждать.
3. Вручить дипломы и присудить следующие премии победителям конкурса.

Три вторых премии в размере 10 тысяч рублей каждая:

СИНЯКОВОЙ
Ларисе Сергеевне

студентке 4-го курса Рязанского филиала Академии права и управления Российского Совета ветеранов органов внутренних дел и внутренних войск за работу «Молодёжный парламент как форма участия молодёжи в жизни муниципальных и региональных образований»

КИСЛИЦЫНОЙ
Ирине Сергеевне

студентке 3-го курса Ростовского государственного университета за работу «СМИ как субъект избирательного процесса в демократическом обществе (сравнительный анализ прессы Германии и России)»

Коллективу авторов:
ЗОЛОТОВСКОЙ
Ирине Александровне
СМИРНОВОЙ
Марии Константиновне

аспирантам юридического факультета Северо-Западной академии государственной службы за работу «Механизм обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации»

Пять третьих премий в размере 5 тысяч рублей каждая:

БУЛАТОВОЙ
Полине Сергеевне

студентке 5-го курса Северо-Западной академии государственной службы за работу "Пробле-

мы обеспечения гарантий избирательных прав граждан России при регистрации (учете) избирателей и составлении списков избирателей"

ИЛЬИНУ
Илье Владимировичу

слушателю 3-го курса Санкт-Петербургского филиала им. В.Б. Бобкова Российской таможенной академии за работу "Уголовная ответственность за преступления, посягающие на достоверность волеизъявления граждан Российской Федерации как избирателей: содержание и пути совершенствования"

ТЕЗИКОВОЙ
Анастасии Владимировне

студентке 4-го курса Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова за работу "Особенности парламентских выборов в отдельных странах Содружества"

ШТУРНЕВУ
Алексею Евгеньевичу

соискателю ученой степени Байкальского государственного университета экономики и права за работу "Меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения"

МИРОНОВУ
Андрею Владимировичу

аспиранту Байкальского государственного университета экономики и права за работу "Проблемы толкования и применения норм избирательного права с оценочными понятиями (на примере норм об отказе в регистрации кандидатов)"

4. Отметить возросший уровень представленных на конкурс работ, большую организаторскую работу конкурсных комиссий Байкальского государственного университета экономики и права, Института экономики, управления и права Российского государственного гуманитарного университета, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Камчатского филиала Московского государственного университета сервиса, Московской государственной юридической академии, Московского городского педагогического университета, Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, Ростовского государственного университета, Рязанского филиала Академии права и управления Российского Совета ветеранов органов внутренних дел и внутренних войск, Санкт-Петербургского государственного политехнического университета, Санкт-Петербургского филиала им. В.Б. Бобкова Российской таможенной академии, Саратовской государственной академии права, Северо-Западной академии государственной службы, Северо-Западного филиала Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, Тверского государственного университета.

5. Провести церемонию торжественного вручения премий и дипломов, заслушивание сообщений победителей по темам конкурсных работ в третьей декаде июня 2004 года.

6. Бухгалтерии Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации за счет средств, выделенных на повышение профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовое обучение избирателей Российской Федерации в 2004 году, обеспечить выплату денежных премий и оплату расходов победителей конкурса, связанных с их проживанием в гостинице, проездом от места жительства до Москвы и обратно, проведением культурной программы.

7. Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации подготовить к изданию лучшие работы участников конкурса за счет средств, выделенных на повышение профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовое обучение избирателей Российской Федерации в 2004 году.

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

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

*г. Москва
1 июня 2004 года
№ 105/830-4*

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

**КОНКУРСНЫЕ РАБОТЫ
РАЗДЕЛ 2**

I. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

**Таровик
Светлана Сергеевна,**
студентка 5-го курса
Северо-Западной академии
государственной службы

**Научный руководитель:
Овчинников Валентин Алексеевич,**
доцент кафедры конституционного
и муниципального права
Северо-Западной академии
государственной службы,
кандидат юридических наук,
кандидат технических наук

Основные понятия и категории избирательного права

Изучение понятийно-категориального аппарата избирательного права оставило свой след в мировой истории в виде трудов знаменитых мыслителей, в которых, в частности, отмечалось: "Если правительство опирается на всеобщую волю, свобода каждого отдельного гражданина становится делом, важным для всех"¹ (Т. Джефферсон); "Демократия не может подняться над уровнем того человеческого материала, из которого сделаны избиратели"² (Б. Шоу); "Всякий народ имеет такое правительство, какого заслуживает" (Ж. де Местр). Сенека Младший⁴ утверждал, что "недолговечна та власть, которая управляет во вред народу". Однако в настоящей статье основное внимание уделено исследованию понятийно-категориального аппарата российского избирательного права, основополагающим источником которого является Конституция Российской Федерации⁵, провозгласившая носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. В основном законе России также закреплены положения о том, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации⁶. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме, однако это право отсутствует у граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда⁷. В целях реализации этих и прочих конституционных положений, провозгласивших избирательные права граждан Российской Федерации, был принят ряд федеральных актов⁸. Обозначенные конституционные положения помимо их реализации в федеральном законодательстве находят свое отражение также в законодательстве субъектов Российской Федерации, а именно в их конституциях (уставах) и законах, регулирующих выборы в органы государственной власти и в органы местного самоуправления. В силу положения, установленного Конституцией Российской Федерации⁹, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Международные избирательные стандарты - это обязательства государств предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией, какие-либо определенные права и свободы на участие в свободных, справедливых, подлинных и периодических выборах, а также не посягать на такие права и свободы, принимать соответствующие меры по их реализации¹⁰, то есть международные

избирательные стандарты должны "определять содержание национального законодательства и его применение"¹¹. Приведенные выше стандарты содержатся в ряде источников¹². Помимо реализации обозначенных конституционных положений в федеральном и региональном законодательстве, эти положения отражены в нормативных правовых актах местного самоуправления - в Уставе муниципального образования, в нормативных правовых актах органов местного самоуправления. Кроме того, источниками избирательного права являются нормативные правовые акты избирательных комиссий, принятые ими в рамках делегированного правотворчества, например, статья 22 Федерального закона "Об основных гарантиях..."¹³ предоставила Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в пределах своей компетенции право издавать инструкции по вопросам единообразного применения данного закона, а в случаях, предусмотренных Федеральным конституционным законом и Федеральным законом Российской Федерации, также инструкции по вопросам единообразного применения соответствующих федеральных конституционных законов и федеральных законов Российской Федерации. Подобные полномочия в отношении выборов депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации предоставлены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации соответствующими федеральными законами Российской Федерации¹⁴. Все упомянутые акты во главе с Конституцией Российской Федерации составляют систему источников избирательного права, под которыми принято понимать "правовые акты, содержащие нормы, регулирующие избирательные отношения", а также понимают нормы избирательного права¹⁵. Под избирательным правом понимают "в объективном смысле совокупность правовых норм, регулирующих избирательные отношения, а в субъективном смысле - право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления"¹⁶. Необходимость произведенного уточнения подчеркивает важность определения основных понятий и категорий, которыми оперируют наука и учебная дисциплина избирательного права и которые были использованы в системе источников. Относительно указанных понятий и категорий необходимо уточнить, что наука и учебная дисциплина обладают сходной структурой, хотя существенно отличаются по своему содержанию. Содержательное несовпадение науки и учебной дисциплины объясняется некоторым различием между их предметами. Предметом науки избирательного права является само избирательное право в неразрывной связи с практикой его применения. Наука избирательного права разрабатывает ряд общих вопросов, имеющих теоретическое и практическое значение: предмет и метод права, учение о принципах, учение о правоотношении и его субъектах. Также наука изучает историю развития избирательного права и его важнейших институтов и так далее. Учебная дисциплина изучает отдельные положения науки, которая открывает, формулирует определенные закономерности, под ее содержанием понимают такие достижения науки, которые апробированы и основательно вошли в арсенал учебной дисциплины избирательного права. Таким образом, можно сказать, что в науке отражается реальность, а отдельные научные положения отражаются в учебной дисциплине, которая подлежит изучению. Поэтому следует уточнить, что в настоящей работе внимание будет уделено основным понятиям и категориям, которыми оперирует учебная дисциплина избирательного права, а также основным понятиям, используемым в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав..."¹⁷, так как именно этот закон является универсальным актом, регулирующим любой избирательный процесс на территории Российской Федерации, а также является актом, носящим рамочный характер, в силу того что нормы, содержащиеся в нем, адресованы как правоприменителям, так и самому законодателю, потому как закон установил обязательные стандарты обеспечения избирательных прав граждан, подлежащие соблюдению не только в правоприменительном, но и в законотворческом процессе.

Затем, рассмотрев основные понятия и категории избирательного права, в заключение статьи целесообразно будет затронуть основные, существенные проблемы этой отрасли права, которые отражают пробелы и бреши в действующем законодательстве Российской Федерации, и сформулировать ряд предложений по их устранению. Таким образом, тема настоящей статьи "Основные понятия и категории избирательного права" будет рассмотрена в двух основных аспектах. Первое - это основные понятия и категории, используемые учебной дисциплиной избирательного права, и второе - некоторые понятия и категории избирательного права, используемые в Федеральном законе "Об основных гарантиях..."¹⁸. В заключении будет обобщен ряд проблем избирательного права и основные пути их разрешения при помощи реформирования действующего законодательства.

1. Основные понятия и категории, используемые учебной дисциплиной избирательного права

В настоящий момент становление и развитие демократического правового государства в России возможно лишь при одном важном условии - юридическом обеспечении императивного проведения выборов как единственно допустимого легитимного способа делегирования власти народа представительным государственным органам и органам местного самоуправления¹⁹. В этой связи будет уместно замечание В.И. Лысенко о реализации власти народа в избирательном процессе посредством организации и проведения референдума и выборов, являющихся исходной основой для становления избирательного права, как правового гаранта общественной и государственной безопасности²⁰. Здесь интересно будет отметить, что Дж. Вудберри считал: "Массы обладают политической мудростью, потому что жизнь народа и есть жизнь государства"²¹, а "...политика, - подчеркивал А. Ривароль, - подобно сфинксу из сказки: попирает всех, кто не может разгадать ее загадок"²². Однако Ю.А. Веденеев считает, что выборы занимают особое место среди других форм осуществления народовластия²³. Свободные, периодические, справедливые и нефальсифицированные выборы, по мнению С.Д. Князева, станут обязательным атрибутом современного Российского государства, что объективно будет способствовать повышению роли и значения опосредующего их избирательного права, образующего юридический фундамент для всех институтов системы представительной демократии²⁴.

Несмотря на внушительный объем исследований избирательной системы Российской Федерации, многие принципиальные вопросы юридического характера трактуются очень противоречиво, и поэтому необходимо уяснить существо правового феномена избирательного права, его предмет и метод. В отечественной правовой науке существуют разные взгляды на определение понятия "объективное избирательное право". Однако преимущественно указанная трактовка была ограничена констатацией связи российского избирательного права с осуществлением конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления²⁵. Например, А.Е. Постников определил его как совокупность правовых норм, регулирующих субъективное избирательное право граждан Российской Федерации и порядок реализации этого права²⁶, а А.В. Иванченко считает, что избирательное право²⁷ представляет собой "систему правовых норм, сформулированных в законодательных и иных нормативных правовых актах, которые регулируют общественные отношения, деятельность

субъектов, устанавливают их права и обязанности в сфере осуществления народовластия - выборов в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления²⁸, в объективном смысле - это сфера научных исследований и учебная дисциплина"²⁹. Другие исследователи имеют аналогичные мнения относительно понятия избирательного права, считая подобную оценку избирательного права в Российской Федерации, "отражающей его содержание, соответствующей назначению предписаний избирательного законодательства в механизме юридической регламентации воспроизводства публичной политической власти"¹⁰.

Но существует и иной, более рациональный подход к обозначенному определению. Как уже ранее отмечалось, ЮА Веденеев указанный термин³¹ употребляет в двух значениях: "В объективном смысле - это совокупность правовых норм, регулирующих избирательные отношения, а в субъективном смысле - это право гражданина избирать (активное) и быть избранным (пассивное)³² в органы государственной власти и органы местного самоуправления"³³. Интересно, что замена понятия "право быть избранным" понятием "пассивное право" неудачна, так как в старину "деление граждан на активных и пассивных означало ограничение объема прав пассивного по сравнению с активным гражданином"³⁴. Таким образом, объективное избирательное право Ю.А. Веденеевым рассматривается как структурная часть российской правовой системы, а для определения понятия "избирательное право" необходимо коснуться основной категории избирательного права в ее двух главных аспектах - проблемы выборов³⁵. Во-первых, выборы являются механизмом реализации указанного ранее конституционного права³⁶ граждан избирать и быть избранными, которое обусловлено наличием государства, без которого невозможно избирательное право граждан, и во-вторых, выборы являются формой народовластия³⁷, механизмом формирования органов государства³⁸, а также органов местного самоуправления. Указанные аспекты взаимообусловлены, а потому не существуют отдельно друг от друга³⁹.

В этой связи нельзя не согласиться с Ю.А. Веденеевым и В.И. Лысенко, утверждающими, что "социальная ценность выборов в том, что они являются одним из моментов политического самоутверждения граждан, юридически признанной возможностью быть субъектами государственной власти"⁴⁰. Таким образом, выборы представляют собой центральное понятие, идентифицирующее само избирательное право, а также выборы являются самым простым определением его предмета.

Более детально предмет избирательного права, по мнению Ю.А. Веденеева, можно определить как общественные отношения, возникающие в сфере организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления⁴¹. Это определение наиболее конкретно, логично трактует исследуемое понятие. Однако существуют и иные мнения по этому вопросу, например, известный американский социолог Питер М. Блау считает, что проблема, которую решает избирательное право, заключается в гармонизации социальных процессов, управляющих "сложными структурами сообществ и обществ, с более простыми процессами, которые охватывают общение индивидов и их межличностные отношения", а это означает, что предмет избирательного права охарактеризован сквозь призму электоральных отношений - на межличностном уровне и на уровне социализации выборных институтов государственной и муниципальной власти⁴².

Важно подчеркнуть, что избирательное право регламентирует не все отношения, возникающие при организации и проведении выборов, а те, которые нуждаются в правовом регулировании путем закрепления прав и обязанностей за субъектами общественных отношений. Например, политические отношения, возникающие между кандидатами избирательных объединений по выявлению неформальных лидеров избирательных кампаний и по предварительной социологической апробации их выборного рейтинга, не регулируются правом. Возникновение этих и подобных им электоральных связей не только не нуждается в юридической регламентации, но и, по образному выражению Т. Парсона, придает правовому регулированию избирательных кампаний "латентную поддержку"⁴³ в виде обычаев, ритуалов и традиций, способствующих эффективной адаптации законодательства о выборах к электорально-политической среде.

В этой связи интересны рассуждения В.Д. Сорокина, полагающего, что предмет правового регулирования может быть охарактеризован как "социально-правовая среда"⁴⁴, за рамками которой остается та часть общественных отношений, которые не нуждаются в правовой регламентации. Однако в этом случае, как справедливо отмечает В.М. Баранов, перед любой отраслью права стоит сложная двуединая задача, связанная с определением тех фрагментов, которые в действительности надлежит в той или иной форме подвергнуть регулированию; и с выяснением той части действительности, которая не подвергается правовому регулированию⁴⁵. Поэтому понятие выборов как системы отношений, опосредующих наделение народом своих представителей правом осуществления публичной власти, шире, чем предмет избирательного права.

Выборы включают в себя политические, этические, корпоративные отношения, регуляторами которых выступают соответствующие социальные нормы. Избирательное право регулирует не только отношения, возникающие непосредственно при проведении выборов, а также отношения, возникающие в период между выборами (отношения по регистрации избирателей, формированию постоянно действующих избирательных комиссий), а такие отношения всегда связаны с выборами. Особо важно, по мнению Ю.А. Веденеева, "отграничение избирательных отношений от иных отношений, возникающих в сфере непосредственного осуществления народом своей власти"⁴⁶. Этими отношениями, сходными с избирательными, являются референдумные и отношения по отзыву выборных лиц. Однако по данному вопросу А.В. Зиновьев придерживается иной точки зрения⁴⁷. Он полагает, что избирательные права граждан должны гарантироваться не только обеспечением реальной возможности их фактического использования, но и посредством ответственности законно избранных депутатов перед своими избирателями⁴⁸. Исходя из этого, он определяет избирательное право как совокупность юридических норм, закрепляющих права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, а также право отзыва избирателями избранных лиц, не оправдавших их доверия.

С.Д. Князев по указанной проблеме не согласен с А.В. Зиновьевым⁴⁹ и считает такой подход к определению контуров избирательного права размывающим объект его регулирования, так как без достаточных оснований отнесены к нему вопросы отзыва депутатов и выборных должностных лиц. Институт отзыва не связан с избирательными правами граждан, он является своеобразной формой ответственности избранных депутатов и должностных лиц, а это значит, что в законодательном плане он приурочен к юридическому оформлению их статуса, что не имеет ничего общего с целями и задачами избирательного законодательства⁵⁰. Существует также мнение о том, что "право отзыва становится средством давления избирателей на инакомыслящего депутата"⁵¹.

Итак, референдумом называется голосование по наиболее значимым вопросам общегосударственного, регионального или местного масштаба. Основанием для разграничения

избирательных, референдумных и отзывных отношений является то, 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 и местного масштаба, не связанным с избранием лиц, а отзыв - досрочное прекращение полномочий выборных лиц. Проведение выборов также является обязательным в силу ограниченного срока полномочий избираемых органов, проведение же референдума и отзыва целиком зависит от инициативы определенных законом субъектов.

Здесь будет интересно мнение⁵² С.Д. Князева: изложенная Ю.А. Веденеевым мысль⁵³ свидетельствует о том, что в политическом и юридическом плане институт отзыва является прямой противоположностью выборам, и как следствие, отношения, обслуживающие право отзыва и механизм его реализации, нуждаются в самостоятельном правовом регулировании и выходят за рамки избирательного права. Избирательные отношения необходимо также отграничивать от отношений, имеющих иную отраслевую природу, но возникающих в связи с проведением выборов, - отношения, регулируемые трудовым правом, финансовым правом, уголовным и административным правом, иными отраслями права. Эти отношения не являются предметом избирательно-правового регулирования, так как они не направлены непосредственно на реализацию избирательных прав граждан, на формирование выборных органов, а реализуют в сфере выборов лишь обеспечительные или охранительные функции. Таким образом, Ю.А. Веденеев определил избирательное право как систему правовых норм⁵⁴, регулирующих общественные отношения в сфере организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, и отметил также, что важнейшим свойством и своеобразием избирательного права является его материально-процессуальная природа, которая заключается в том, что оно состоит из двух крупных регулятивных блоков - материально-правового регулирования субъективного избирательного права граждан, основных начал избирательного права, а также процессуально-правового регулирования реализации избирательного права и порядка формирования этих органов⁵⁵.

Однако основное содержание избирательного права составляют процессуальные нормы, назначение которых состоит в регламентации процедуры реализации материально-правовых норм, закрепляющих субъективное избирательное право. Само наличие процессуальных норм в избирательном праве обусловлено спецификой предмета избирательного права, спецификой субъективного избирательного права, которое может быть реализовано только в рамках сложной правовой процедуры. Необходимо отметить также, что по своему месту в системе права избирательное право является подотраслью конституционного права Российской Федерации⁵⁶.

Итак, предмет избирательного права отражает юридически значимые зоны его воздействия на политические электоральные отношения, а метод избирательного права связан с "инструментарием регулирования"⁵⁷, включающим в себя определенный набор специфических юридических приемов и способов, используемых в качестве упорядочивающего фактора воздействия на определенную предметом область общественных отношений. Интересен анализ метода правового регулирования, применяемого избирательным правом, проведенный А.Е. Постниковым, который исходил в своих рассуждениях из того, что избирательное право регулирует публично-правовые отношения: "Особенность метода правового регулирования определяется тем, что оно является составной частью публичного права"⁵⁸. Соответственно, основываясь на посвященных изучению публичного права работах⁵⁹ Ю.А. Тихомирова, А.Е. Постников делает вывод, что избирательное право имеет императивный метод регулирования, являющийся специфическим для всех отраслей публичного права⁶⁰.

Нельзя не признать, что эти суждения не лишены логических оснований. Вместе с тем такую характеристику метода правового регулирования электоральных отношений вряд ли можно признать достаточной. В современной отечественной юридической науке отсутствует единство мнений по вопросу о методе правового регулирования и его значении для структурирования российской правовой системы. Как правило, принято считать, что наличие специфического метода и свойственных ему правовых средств является наряду с единством предмета регулирования главным критерием разграничения отраслей права.

Так, Л.С. Явич полагает⁶¹, что как для дифференцирования правовой системы на автономные отрасли важно лишь подразделение общественных отношений, которое влечет за собой образование

специфических методов регулирования, так и для конструирования отраслевого юридического метода следует исключить произвольный набор приемов и способов воздействия права на общественные отношения, нивелирующий различия между отдельными отраслями права. Метод отличается также известной замкнутостью, поэтому он, как и предмет регулирования, является персональной "визиткой" любой отрасли права.

Принципиально иную позицию в оценке метода правового регулирования занимают те, кто полагает, что для всей системы права присущ один и тот же метод воздействия на социальные процессы. Так, В.Д. Сорокин считает: "Метод правового регулирования отличается высокой универсальностью. Составляющие его элементы - дозволение, предписание и запрет, обладают способностью выступать в различных вариациях, сообразно характеру отношений социально-правовой среды"⁶². Автор также признает, что воздействие права на отношения может осуществляться только посредством дозволения, предписания и запрета, вследствие чего специфика отраслей проявляется лишь в комбинациях этих приемов, составляющих сущность единого метода правового регулирования. Такой подход к оценке метода, безусловно, заслуживает внимания, так как строится на обусловленности отраслевых методов правового регулирования универсальными, едиными для всех элементов структуры российского права приемами регулирующего воздействия на общественные отношения. Однако, как справедливо отмечается в юридической литературе, из него вовсе не следует вывод "об отсутствии у правовых отраслей собственных, не тождественных различным модификациям единого метода правового регулирования институциональных способов юридического воздействия на объект регулирования"⁶³.

Нельзя не согласиться с Л.С. Явичем в том, что "формирование отраслевых методов регулирования не ограничивается установлением запретов, обязанностей и правомочий и включает в себя определение правового статуса субъектов данной отрасли права"⁶⁴. Очевидно исходя из этих соображений, С.С. Алексеев рассмотрел в качестве критерия деления системы права на отрасли не метод регулирования, а специфический юридический режим правового регулирования, понимая под ним "особую, целостную систему регулятивного воздействия, характеризуемую специфическими приемами регулирования - особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов..."⁶⁵.

Еще более широкая трактовка правовых средств, влияющих на формирование отраслевых юридических комплексов, предложена А.А. Белкиным: "Особенности правового опосредования отдельных областей общественной жизни отражает концепция правового регулирования, заключающаяся в совокупности конструктивных элементов, свойств и взаимосвязей права с социальной действительностью, и она же охватывает их цели, юридическую силу, специально-юридические принципы построения..."⁶⁶. От содержания метода избирательного права во многом зависит эффект юридического воздействия на политические отношения: метод избирательного права "служит универсальным средством воздействия на электоральные отношения, способен сужать или расширять интеллектуально-волевой потенциал юридического вторжения в социально-политическую среду выборов и сопутствующих им отношений"⁶⁷. В этом смысле именно метод правового регулирования предопределяет характер взаимосвязей между участниками электоральных правоотношений, возникающих при реализации норм избирательного права.

Принципы избирательного права отражают основные начала, являющиеся фундаментом правового регулирования электоральных отношений. По мнению Л.С. Явича, принципы права представляют собой начала, отправные идеи его бытия⁶⁸, выражающие важнейшие закономерности и устои данной общественно-экономической формации, и составляют главное содержание права, обладают универсальностью, высшей императивностью и общезначимостью⁶⁹. Эту же позицию в оценке правовых принципов поддерживает и Р.З. Лившиц, полагающий, что принципы права⁷⁰ необходимо выводить из самой правовой материи, а не из идеологических категорий и представлений⁷¹. Каждый принцип, как подчеркивает Н.С. Малеин, представляет собой "идею, то есть мысль как продукт человеческого мышления об общем и наиболее существенном представлении о праве..."⁷². Таким образом, принципы права предстают как одна из наиболее абстрактных характеристик сущности и содержания права в целом и отдельных его отраслей и институтов.

В этой связи будет интересно мнение Ю.А. Веденева, который определил принципы избирательного права⁷³ "как основополагающие нормы, отражающие в концентрированном виде демократическое содержание избирательного права, системы государства"⁷⁴. Именно через призму принципов

избирательного права должны оцениваться и толковаться избирательно-правовые нормы, их содержание и механизм действия.

Не случайно Конституционный Суд Российской Федерации, разрешая вопросы конституционности норм избирательного права, в своих решениях исходит из общепризнанных принципов избирательного права, закрепленных Конституцией Российской Федерации и международно-правовыми актами. По этому поводу В.В. Гаврилов замечает, что "правовое регулирование принципов участия граждан в выборах внутренне противоречиво и не согласуется с международными обязательствами Российской Федерации"⁷⁵. Однако значение избирательно-правовых принципов велико не только в судебной сфере⁷⁶, но и в деятельности основных правоприменяющих субъектов избирательного процесса - избирательных комиссий, которые должны строго следовать принципам избирательного права.

По мнению С.Д. Князева, принципы права образуют определенную систему с наличием специфических связей, отражающих отдельные правовые начала для формирования и развития российского права. Так, в юридической литературе традиционно различают основные, межотраслевые и отраслевые принципы права⁷⁷. Основные принципы права являются наиболее важными и стабильными элементами права, охватывающими собой идеи свободы, справедливости, демократизма, законности. Еще Цицерон отмечал: "Только общество, в котором народ пользуется верховной властью, есть истинное вместилище свободы"⁷⁸. Вольтер считал: "Свобода состоит в том, чтобы зависеть только от законов"⁷⁹. Ш. Монтескье подчеркивал: "Свобода есть право делать все, что дозволено законом"⁸⁰, а Б. Шоу предостерегал: "Свобода означает ответственность. Вот почему многие боятся ее"⁸¹.

А межотраслевые принципы выступают в качестве специфических юридических начал правового регулирования, характерных для ряда отраслей и институтов права, и включают гласность, сочетание императивности и диспозитивности регулирования, ответственность за вину. Отраслевые принципы отражают особенности правового регулирования общественных отношений соответствующей отрасли права Российской Федерации. Вместе с тем нельзя не согласиться с Л.С. Явичем в том, что каждая отрасль права характеризуется: а) общими для всех отраслей основными принципами права; б) межотраслевыми принципами, которые свойственны объективному и субъективному праву сравнительно больших отраслей права; в) принципами, имеющими отношение только к данной отрасли права, обусловленными предметом регулирования и влияющими на методы юридической регламентации⁸².

При этом, однако, по его мнению, стабильность правового режима во многом зависит именно от ее особых принципов, а значит, уяснение принципов избирательного права составляет важнейшую задачу исследования механизма правового регулирования электоральных отношений.

Принципы избирательного права "очерчивают исходные параметры, в которых складывается механизм правового регулирования электоральных отношений, и выступают в качестве своеобразного вектора, определяющего направление развития этой подотрасли права"⁸³. В отечественной научной литературе не выработана единая, общепризнанная классификация принципов избирательного права. Проблема классификации принципов находится в избирательно-правовой науке в стадии разработки, обмена мнениями среди различных исследователей. Для советского периода развития избирательной системы характерным было отождествление принципов избирательного права исключительно с условиями реализации гражданами субъективного права избирать и быть избранными в органы государственной власти. Соответственно, в качестве принципов рассматривалось только участие граждан в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Следует признать, что и в современной юридической литературе подход к принципам избирательного права иногда также ассоциируется только с субъективным избирательным правом и отправными условиями его реализации, поэтому "налицо адаптация института выборов на постсоветской почве"⁸⁴. Однако сейчас присутствует и расширительное понимание принципов включения в их систему не только концептуальных условий участия граждан в выборах, но и фундаментальных начал избирательного процесса, отражающих демократическую природу выборов как политического института народовластия и обеспечивающих свободное и открытое участие граждан в формировании представительных основ публичной власти⁸⁵. Например, М.С. Матейкович на основе комплексного анализа⁸⁶ избирательного законодательства предлагает систематизировать принципы избирательного права в три вида⁸⁷. Первый - это основополагающий принцип, вытекающий из основ конституционного строя Российской Федерации и характеризующий выборы как высшую непосредственную форму народовластия (принцип свободы выборов). Второй вид - политические

принципы: а) принципы участия граждан Российской Федерации в выборах (всеобщее равное и прямое избирательное право, тайное голосование, добровольность участия граждан в выборах); б) принципы, обеспечивающие избирателям возможность реального выбора и контроля за соблюдением законности проведения выборов (гласность, открытость и доступность выборов, состязательность кандидатов); в) принципы, обеспечивающие ответственность избранных кандидатов перед своими избирателями (периодичность и обязательность выборов). Третий вид - организационные принципы (подготовка и проведение выборов избирательными комиссиями⁸⁸, территориальный принцип организации выборов).

Несомненно, что указанный взгляд на систему принципов избирательного права способствует преодолению узкого подхода к оценке исходных начал правового регулирования избирательных отношений, преобладавшего в юридической науке. Однако нельзя не отметить, что в основе этой классификации нет четких критериев обособления отдельных групп принципов избирательного права. Поэтому Ю.А. Дмитриев, В.Б. Израелян и С.Ю. Чудина считают предпочтительным выстраивать систему принципов, основываясь на их целевом предназначении в механизме правового регулирования электоральных отношений⁸⁹. По этому критерию все принципы можно систематизировать как принципы организации и проведения выборов и принципы участия российских граждан в выборах.

Однако наиболее обоснованной в научной литературе является классификация⁹⁰ С.Д. Князева, положенная в основу классификации⁹¹, изложенной Ю.А. Дмитриевым, В.Б. Израеляном и С.Ю. Чудиной, которая приведена выше, но она все же не является абсолютно завершенной и единственно правильной.

Например, Ю.А. Веденеев считает, что целесообразно при классификации принципов⁹² исходить из природы избирательного права как сложной материально-процессуальной структуры. Это позволяет разделить принципы на материально-правовые и процессуально-правовые. Материально-правовые принципы будут первичными, так как они составляют костяк всего правового регулирования отношений в сфере выборов, а процессуально-правовые принципы производны от материально-правовых, они конкретизируют, развивают их в отношении избирательного процесса. Материально-правовые принципы С.Д. Князев делит на принципы участия граждан в выборах и принципы их организации и проведения⁹³.

В избирательном праве нет единой трактовки его норм, в силу чего разными исследователями предложены свои определения норм избирательного права. Например, нормы избирательного права, по мнению С.Д. Князева, - первичный, минимальный компонент избирательного права, сохраняющий все его специфические свойства и одновременно отражающий особенности механизма юридического воздействия избирательного права на поведение участников общественных отношений в сфере осуществления конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления⁹⁴. Специфика избирательно-правовых норм обусловлена содержанием предмета регулирования. А это значит, что нормы избирательного права представляют собой, по мнению Ю.А. Дмитриева, В.Б. Израеляна и С.Ю. Чудиной, "правила, регулирующие отношения, обслуживающие процесс формирования представительных основ народовластия в Российской Федерации посредством организации и проведения демократических, свободных, периодических и нефальсифицированных выборов"⁹⁵, что подчеркивает их особую значимость, ибо "законодательная власть - сердце государства, власть исполнительная - его мозг"⁹⁶ (Ж.-Ж. Руссо). Значит, нормы избирательного права имеют ярко выраженный политический характер.

Свой вариант трактовки норм избирательного права представлен и у Ю.А. Веденева, который понимает под ними "общеобязательные, абстрактные, формально-определенные в избирательно-правовых актах правила, установленные или санкционированные государством, направленные на регулирование избирательных отношений путем установления прав и обязанностей их участников"⁹⁷. По его мнению, нормы избирательного права, являясь разновидностью правовых норм, содержат в себе свойства, характерные для всех правовых норм, и специфические качества, определяемые принадлежностью к избирательному праву. К общим свойствам избирательно-правовых норм относятся:

1) нормативность, то есть производное от слова норма, что представляет собой правило, образец поведения лиц, выступающий в качестве социального регулятора общественных отношений через определение прав и обязанностей участников этих отношений;

2) обобщенность нормы, то есть она рассчитана на неоднократное применение к возникающим общественным отношениям и устанавливает правило поведения, которому должны следовать субъекты

этих отношений;

3) общеобязательность правовой нормы - необходимость подчинения ей всех субъектов, на которых распространяются ее нормы;

4) формальная определенность правовой нормы - она содержится в определенных нормативных правовых актах, именуемых источниками права.

Своеобразие избирательно-правовых норм обусловлено следующими обстоятельствами:

1) предметом регулирования избирательно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в сфере организации и проведения выборов;

2) источниками, в которых выражены избирательно-правовые нормы; интересно, что Конституция РСФСР 1918 года использовала обычай в качестве источника⁹⁸. Особенностью избирательного права является также содержание избирательно-правовых норм в международно-правовых актах";

3) преобладанием в составе избирательного права процессуально-правовых норм, регламентирующих процедуру реализации субъективного избирательного права граждан, порядок формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Специфика норм избирательного права оказывает воздействие на их структуру, под которой традиционно, по мнению Ю.А. Дмитриева, В.Б. Израеляна и С.Ю. Чудиной, принято понимать внутреннее строение правовой нормы, отражающее складывающиеся между отдельными ее составными частями связи, сообщающие норме права особые свойства специфического юридического воздействия на общественные отношения¹⁰⁰. В заключение необходимо отметить, что более "компактное" определение структуры избирательно-правовых норм сформулировал Ю.А. Веденеев, который понимает "под структурой правовой нормы ее внутреннее строение, характеризующее единством и взаимосвязью составляющих ее элементов"¹⁰¹.

Правоотношения занимают центральное место в механизме правового регулирования выборов, по мнению Ю.А. Дмитриева, В.Б. Израеляна и С.Ю. Чудиной, - именно через них абстрактные предписания и формулы избирательного законодательства получают конкретное социальное наполнение и реализуются в поведении участников избирательного процесса¹⁰². Однако внимание исследователей сводится преимущественно к природе избирательного права, его внутреннему строению, субъектам избирательного процесса и гарантиям их прав. Что же касается избирательных правоотношений, то они, как правило, остаются вне поля зрения, поэтому за рамками восприятия оказывается юридический механизм реализации норм избирательного права, включающий в себя праворегулирующие, правоприменительные и правоохранительные функции государства¹⁰³.

Значение избирательных правоотношений для обеспечения реализации публичного политического избирательного права граждан трудно переоценить. Учитывая характеристику, данную С.С. Алексеевым правоотношению¹⁰⁴, как главному элементу механизма правового регулирования, можно утверждать, что именно избирательные правоотношения: 1) фиксируют круг лиц, на которых в тот или иной момент распространяется действие отдельных норм избирательного права; 2) определяют юридическую структуру поведения, которому должны или могут следовать субъекты избирательного процесса; 3) являются условием для возможного приведения в действие специальных юридических средств обеспечения избирательных прав граждан и обязанностей иных участников избирательного процесса. Все это свидетельствует о том, что избирательные правоотношения являются универсальным средством обеспечения устойчивой связи законодательства о выборах с избирательной практикой. Реализация избирательного права невозможна вне правоотношений, которые представляют собой обязательный компонент в механизме правового регулирования.

Однако всеобщий характер правоотношений разделяется далеко не всеми исследователями: Р.О. Халфин, касаясь основополагающих конституционных норм¹⁰⁵, указывает, что они реализуются не в правоотношениях, а лишь создают предпосылки для реализации детализирующих их актов в конкретных правоотношениях. Конечно, с этим взглядом трудно согласиться. Правовое воздействие конституционных норм, осуществление их юридических свойств возможно исключительно через правоотношения. Следует иметь в виду, что характер и степень обобщенности правоотношений, складывающихся на основе конституционных норм, отличается существенной спецификой¹⁰⁶, а это значит, что правоотношения, возникающие на основе конституционных норм, характеризуются меньшей степенью конкретности, отсутствием строгой индивидуализированной правовой связи их участников. Однако они обладают повышенным нормативным потенциалом, влияющим на адресатов норм и оказывающим прямое воздействие на содержание и структуру сопутствующего им

законодательства.

Эти отношения отличает также особый публично-правовой статус, обусловленный значимостью объекта правового регулирования. Именно в конституционно-правовом отношении, опосредующем избирательные права граждан и обязанности государства, лежит социально-политический смысл всех избирательных правоотношений, являющихся необходимым условием для практической реализации избирательных прав. Специфика избирательных правоотношений определяется их социально-политическим содержанием. По существу, именно через них реализуется конституционное положение о власти народа, высшим непосредственным выражением которой являются референдум и свободные выборы. Юридически обеспечивая практическое участие граждан в преобразовании власти народа в государственную и муниципальную власть посредством демократических выборов, избирательные правоотношения фактически опосредуют воспроизводство власти в Российской Федерации. Однако не все общественные отношения, складывающиеся во время выборов, нуждаются в институционализации. Некоторые из них являются исключительно внутренним вопросом действующих на избирательной арене политических сил и потому не урегулированы правовыми предписаниями. Вместе с тем было бы неправильно отождествлять содержательную сторону избирательных правоотношений только с юридически значимыми аспектами выборов, ограничивая их возможные рамки непосредственно избирательной кампанией. Публичная функция избирательных правоотношений распространяется на создание надлежащих условий реализации избирательных прав граждан в период между выборами¹⁰⁷ (отношения, связанные с функционированием системы постоянного учета избирателей). Избирательные правоотношения опосредуют практическую реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранными, они производны от конституционно-правового отношения, дополняют его в процессе организации, проведения выборов и в период между выборами. Именно в рамках избирательных правоотношений создаются предпосылки для осуществления избирательных прав граждан и происходит передача публичной власти от ее носителя и единственного источника выборным государственным и муниципальным органам, их должностным лицам, и здесь уместно вспомнить изречение Платона: "Те, кто достаточно умны, чтобы не лезть в политику, наказываются тем, что ими правят люди глупее их самих"¹⁰⁸.

Итак, по мнению Ю.А. Веденеева, избирательно-правовое отношение: это возникающая на основе норм избирательного права юридическая связь между субъектами, выражающаяся в форме их субъективных прав и обязанностей, в ней реализуются нормы избирательного права¹⁰⁹. Правоотношения же выступают средством закрепления за конкретными субъектами предусмотренных правовыми нормами прав и обязанностей.

Достаточно интересно будет рассмотреть понятия системы избирательного права Российской Федерации и избирательной системы, на первый взгляд созвучные, но при ближайшем рассмотрении представляющие собой полярные понятия¹¹⁰. Здесь от перемены мест слов в предложении зависит их значение, суть, таким образом, это не художественный прием и не инверсия, а самостоятельные термины¹¹¹. Хотя некоторые авторы отождествляют указанные понятия¹¹². Итак, избирательное право Российской Федерации имеет достаточно сложное внутреннее строение, которое может быть объектом системно-структурного анализа. В этом плане система избирательного права выглядит как совокупность элементов, отражающих объективное рассредоточение образующих его норм по отдельным внутренним "ячейкам", обусловленное различием их служебных функций в реализации и защите избирательных прав граждан¹¹³.

Избирательное право как подотрасль конституционного права имеет собственную систему, представляющую собой его внутреннее строение, определяемое дифференциацией и интеграцией избирательно-правовых норм¹¹⁴. Таким образом, система избирательного права обусловлена взаимосвязями избирательно-правовых норм, объединяющих их в правовые институты. Следует уточнить, что под "системой" понимают множество элементов, взаимодействующих между собой и тем самым придающих системе свойство целостности¹¹⁵, а доказательством недооценки системных основ права как средства правового регулирования, считают некоторые исследователи, "является современное плачевное состояние избирательного законодательства"¹¹⁶. Первичным звеном системы любого правового образования всегда выступает правовая норма, ее совокупности, регулирующие относительно самостоятельные блоки общественных отношений, которые называются институтами избирательного права.

Система избирательного права подразделяется в том числе и на крупные образования: Общая и

Особенная части. Нормы Общей части закрепляют положения, применимые к любым возникающим избирательным отношениям. Нормы Особенной части, конкретизируя нормы Общей части, применяются при проведении отдельных видов выборов. Общая часть включает в себя институты: принципы избирательного права, избирательный процесс, финансирование выборов, защита избирательных прав граждан, ответственность за нарушения избирательных прав граждан, избирательные системы. Особенная часть избирательного права делится на институты, регулирующие отдельные виды выборов в соответствии с разделением власти по федеративному принципу и разделением государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. В свою очередь, институты избирательного права имеют собственное деление. Так, институт избирательного процесса делится на подинституты, регулирующие отдельные его стадии.

Однако могут быть и иные варианты построения системы избирательного права. Например, выделяют федеральное избирательное право - совокупность конституционных норм и норм, установленных в федеральных законах, и избирательное право субъектов Российской Федерации, то есть нормы, содержащиеся в конституциях, уставах и законах субъектов Российской Федерации. Систему избирательного права как объективного юридического феномена нельзя смешивать с системой соответствующей отрасли правовой науки и учебного курса.

Естественно, они находятся в известной взаимозависимости, что все-таки не исключает выхода научных воззрений и учебных нормативов за рамки предмета российского избирательного права. Поэтому система избирательного права как науки и учебного курса может быть дополнена такими разделами, как предмет и источники избирательного права России, история проведения выборов¹¹⁷ и развития избирательного законодательства, избирательно-правовые нормы и отношения и так далее.

При анализе избирательного права нельзя обойти вниманием вопрос о его месте в российской правовой системе. Однако стоит отметить, что единства взглядов здесь нет. Как правило, избирательное право ассоциируется с институтом, подотраслью или самостоятельной отраслью российского права¹¹⁸. Причем практически все указанные вариации на данную тему сопровождаются причислением избирательного права к подсистеме конституционного права¹¹⁹, обладающей вместе с тем и нормативными вкраплениями иного отраслевого (административного, трудового, финансового, гражданского процессуального и так далее) характера.

Действительно, в основе избирательного права лежат отношения, опосредующие реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранными и иных избирательных прав¹²⁰. Однако увязывание природы избирательного права с различными формами проявления исключительно конституционного права Российской Федерации заранее ограничивает его анализ рамками отдельного, конституционного типа регулирования¹²¹. Ю.А. Веденеев в этой связи отмечает, что избирательное право является подотраслью, структурным звеном конституционного права¹²². Весьма оригинальный взгляд на соотношение конституционного, государственного и избирательного права высказан А.Н. Кокотовым: "Внутри конституционного права с учетом функционально-предметной специализации обособляется общая его часть, то есть совокупность конституционных принципов, распространяющих свое действие на все составные части данной отрасли. Наряду с этим в конституционном праве обособляется и особенная часть, распадающаяся на две подсистемы, одна из которых представлена государственным правом в его единстве с муниципальным правом, а другая - гражданско-публичным правом"¹²³. А избирательное право в иерархической структуре российской правовой системы, на взгляд Ю.А. Дмитриева, В.Б. Израеляна и С.Ю. Чудиной, было бы целесообразно рассматривать в качестве подотрасли государственного права Российской Федерации¹²⁴. Такой подход дает возможность не разрывать, например, тесное единство избирательного законодательства и законодательства о референдуме. Вместе с тем пребывание избирательного права в составе государственного права Российской Федерации в качестве его подотрасли вовсе не является категорическим императивом, это лишь субъективное мнение. Процесс реформирования избирательной системы Российской Федерации далек от завершения, а развитие избирательного права далеко не исчерпало всего своего потенциала в создании оптимального правового режима. Поэтому по мере осознания социальной значимости регулируемых избирательным правом отношений вовсе не исключается трансформация избирательного права в разряд самостоятельной отрасли публичного права. Хотя некоторые исследователи уже причисляют избирательное право Российской Федерации к самостоятельным правовым отраслям¹²⁵. С подобной оценкой избирательного права трудно не согласиться, хотя оговоримся, что обретение статуса самостоятельной отрасли для избирательного права - это все-таки дело будущего. Итак, завершив

трактовку термина "система избирательного права Российской Федерации", необходимо дать определение понятию "избирательная система" для уяснения сути различия между этими терминами.

В советском избирательном праве под избирательной системой понималась совокупность общественных отношений, возникающих в ходе выборов¹²⁶. В настоящее время избирательное право включает в понятие "избирательная система" более узкое, конкретное содержание: "Речь идет о способах и методах определения результатов выборов"¹²⁷, то есть о заключительной стадии выборов. Аналогичное мнение высказала В.В. Комарова, понимающая под избирательной системой "способ определения результатов выборов в той мере, в какой от него зависит порядок распределения мандатов и сам механизм голосования"¹²⁸. В этой связи интересно мнение исследователя К. Бауна о том, что "избирательная система включает в себя три аспекта: определение того, что представляет собой один голос, порядок суммирования голосов и правило перевода доли полученных голосов в распределение мандатов"¹²⁹. Конечно, выбор избирательной системы влияет на всю организацию выборов, но ее суть составляет определение результатов выборов, регулируемых нормами права¹³⁰. Встречаются другие определения избирательной системы, например: "совокупность демократических принципов, на основе которых осуществляются выборы представительных органов государства"¹³¹, "совокупность общественных отношений, основанных на определенных правовых и демократических принципах"¹³². Указанная интерпретация "не является исчерпывающей, так как не учитывает сложной внутренней организации общественных отношений"¹³³ и "абстрагируется от необходимости соотношения процесса организации и проведения выборов с иными, связанными с осуществлением избирательных прав граждан действиями"¹³⁴. В определении указанного термина "нельзя не учитывать правовых и демократических принципов, ошибочно связывать сущность понятия только с выборами"¹³⁵, "совокупность юридических норм, закрепляющих порядок организации и проведения выборов, избирательных прав граждан и демократический порядок определения результатов голосования"¹³⁶, "совокупность правовых норм, регулирующих отношения по поводу формирования органов государственной власти и местного самоуправления путем выборов"¹³⁷. Определение понятия избирательной системы через понятие выборы некорректно, так как "конституционные права не прекращаются и не возникают вновь, а существуют постоянно, имеют одинаковый объем и содержание для всех граждан"¹³⁸. Однако интересно определение рассматриваемого понятия, как "совокупности общественных отношений, регулируемых правовыми нормами, которые определяют избирательные права граждан, организацию и порядок выборов представительных органов и должностных лиц, взаимоотношения избирателей и избранных ими представителей"¹³⁹. Отмечают также, что в жизнедеятельности избирательной системы наряду с "правилами и приемами участвуют избиратели, избирательные комиссии, органы законодательной, исполнительной, судебной власти, органы местного самоуправления, правоохранительные органы, партии и политические движения, независимые кандидаты, СМИ"¹⁴⁰.

Кроме того, Н.Б. Яргомская считает, что "избирательная система напрямую воздействует на интенсивность соревновательных кооперативных отношений между партиями на электоральном и парламентском уровнях"¹⁴¹, и именно смешанная избирательная система в Российской Федерации сыграла в становлении высоко фрагментированной партийной системы не последнюю роль"¹⁴². Однако, по мнению Ю.А. Веденева¹⁴³, в юридической литературе термин "избирательная система" употребляется в двух значениях - широком и узком¹⁴⁴. В широком смысле понимается совокупность общественных отношений, возникающих в процессе формирования органов государственной власти и местного самоуправления посредством выборов¹⁴⁵, а в узком смысле это способ распределения мандатов между кандидатами (списками кандидатов)¹⁴⁶. Ряд ученых отдают предпочтение понятию "избирательная система" в "широком смысле", как "совокупности фактических общественных отношений, возникающих в процессе (по поводу) организации и проведения выборов"¹⁴⁷. Близкое по смыслу определение сформулировано М.В. Трегубовым, считающим, что "избирательная система - это некая система правовых норм, регулирующих порядок формирования выборных государственных органов, чья эффективность определяется тем, насколько в ней учитываются права граждан избирать и быть избранными, ибо от этого зависит, кто будет осуществлять власть в стране и кого будут представлять эти люди"¹⁴⁸. В зависимости от используемой избирательной системы результаты выборов при одних и тех же результатах голосования могут быть совершенно различными¹⁴⁹. В самом общем виде "тип избирательной системы определяется тем, какое количество голосов избирателей необходимо для победы в выборах"¹⁵⁰.

Как правило, политические силы, реально взвесив свои возможности в рамках каждого вида избирательных систем, отстаивают наиболее выгодный им вариант формирования органа государственной власти и местного самоуправления. Например, большой резонанс произвели очередные президентские выборы в США, проведенные 7 ноября 2000 года. В частности, в статье профессора А.В. Зиновьева на эту тему аргументировано доказывалось, что "вне всякого сомнения, избирательная система США нуждается в радикальной реформе, в демократизации, в равной удаленности претендентов - соперников и иных, заинтересованных в исходе выборов лиц от возможности воздействовать на избирательные комиссии"¹⁵¹.

Теоретически обоснованы и практически применяются два основных вида избирательных систем¹⁵²: мажоритарная и пропорциональная¹⁵³, которые имеют массу различных вариантов - это система относительного большинства, которая "всегда результативна, но лишает малые партии представительства"¹⁵⁴. Избирательные системы могут сочетаться друг с другом в виде смешанной системы¹⁵⁵, по которой избираются в Российской Федерации¹⁵⁶ депутаты Государственной Думы¹⁵⁷, однако на этой основе могут быть предложены и иные системы¹⁵⁸.

2. Некоторые понятия избирательного права, используемые Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"

В этой части статьи будут рассмотрены лишь некоторые, наиболее дискуссионные понятия избирательного права, используемые Федеральным законом "Об основных гарантиях...". Таковым является понятие выборов, о которых еще Ф. Панантти отмечал: "Уметь управлять - значит уметь выбирать"¹⁵⁹, а Ж.Б. Мольер предостерегал: "Мы ответственны не только за то, что делаем, но и за то, что не делаем"¹⁶⁰. Интересно, что в 1905 году понятие "выборы" определялось, как "эффективнейшее средство поставить парламент в зависимость от массы населения"¹⁶¹. Здесь будет интересно отметить, что К. Маркс определял понятие выборов как "политическую форму, зависящую от экономических связей избирателей между собой"¹⁶². Однако М. Прело считал, что термином "выборы" обозначается "соствязание юридически квалифицируемых волей с целью провести назначение"¹⁶³. Иначе считает А.И. Денисов, называющий выборами поручение лицам выполнение определенной государственной работы, производимое либо выборщиками, либо непосредственно избирателями"¹⁶⁴. А закон трактует понятие выборов как "форму прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица"¹⁶⁵.

Встречаются и иные варианты трактовки понятия "выборы": "Выборы в Российской Федерации - это совокупность взаимосвязанных процедур по избранию непосредственно гражданами Российской Федерации из числа кандидатов..."¹⁶⁶; "выборы - это совокупность правовых норм, регулирующих процесс избрания кандидатов в представительные органы и на выборные должности"¹⁶⁷; "выборы - это выделение на основе выяснения воли избирателей с помощью закрепленной законом процедуры из значительного числа лиц тех, кто предпочтительнее"¹⁶⁸; "выборы - это политический институт и процесс"¹⁶⁹; "выборы - это непосредственное волеизъявление, выделение из своей среды представителей для выполнения функций по осуществлению государственной власти в соответствии с волей людей"¹⁷⁰. Но наиболее интересно лаконичное, философское определение: "Выборы - это изначальный конфликт"¹⁷¹.

Кроме того, любые выборы немыслимы без предвыборной агитации. А предвыборная агитация - это "деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов"¹⁷². Так, в ходе агитации в различных формах осуществляется воздействие на избирателей с целью побудить их к голосованию за тех или иных кандидатов¹⁷³. Необходимо отметить, что любые выборы непременно освещаются в СМИ, а потому важно знать, что представитель СМИ - это "лицо, имеющее редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий его полномочия представителя организации, осуществляющей выпуск СМИ"¹⁷⁴. В этой связи очень интересно вспомнить, что очень занятно охарактеризовал СМИ Станислав Ежи Лец:

"Прямо не верится, что ложь существовала еще до появления печатного станка"¹⁷⁵. Интересно также заметить, что у некоторых авторов есть свои рекомендации для законодателя. Так, Ю.А. Жданов рекомендует ему "наполнить содержанием термин "регистрация избирателей", предусмотреть правовую процедуру ознакомления избирателей с персональными данными о них"¹⁷⁶. А в заключение необходимо еще раз обозначить, что именно "через избирательный процесс реализуется основная политическая функция современного общества - легитимизация действующей публичной власти"¹⁷⁷.

Детально изучив основные понятия и категории избирательного права в процессе работы над статьей, в заключение нельзя не коснуться основных проблем избирательного права, освещение которых часто занимает первые полосы печатных изданий. Наиболее интересна в этом отношении работа Б.А. Макарова, посвященная проблемам избирательного права в современной России¹⁷⁸. Автор выделил пять основных проблем:

1) Проблема двойного счета. "Двойной счет" - это первичное включение избирателя в списки для голосования по месту его постоянного или преимущественного проживания, и вторичное включение избирателя в списки по месту временного пребывания. Таким образом, нарушается основной принцип демократического голосования: один человек - один голос. Например, сейчас в России десятки, а может и сотни тысяч сотрудников многочисленных силовых ведомств имеют два или более документа, удостоверяющих личность (иногда на разные фамилии), по которым они на законных основаниях имеют возможность голосовать несколько раз в разных местах. Проблема "двойного счета" характерна для военнослужащих, студентов, моряков, рыбаков, граждан, находящихся в больницах, санаториях и других учреждениях, вынужденных переселенцев и лиц, содержащихся в следственных изоляторах временного содержания и так далее. Для решения этой проблемы необходимо либо ввести принципиально новый вид паспорта гражданина Российской Федерации, либо специальную книжку избирателя, которая существует в целом ряде стран, и обязательно в масштабах всей страны вести учет всех избирателей, имеющих право голоса и принимавших участие в голосовании. Внедрение такой системы, которая в Российской Федерации может носить название "государственного реестра", позволит избирательным комиссиям контролировать общую численность избирателей и решить проблему двойного счета и проблему "мертвых душ".

2) Проблема лишения граждан избирательных прав и свободного голосования: в Конституции Российской Федерации¹⁷⁹ специально оговорена возможность лишения избирательных прав граждан, признанных недееспособными и осужденных к лишению свободы по приговору суда. Причем одной медицинской справки о психическом заболевании для лишения избирательных прав недостаточно - необходимо решение суда. Считается, что указанное конституционное положение является необходимым и достаточным для механизма лишения граждан избирательных прав. По данным Министерства юстиции, в России каждый год более двух миллионов человек проходят через следственные изоляторы. Граждане, голосующие в стенах следственных изоляторов, находятся под давлением и контролем администрации этих учреждений. Поэтому выборы там никак не могут быть признаны свободными. С очень большой натяжкой можно назвать свободным голосование в воинских частях, особенно солдат срочной службы. Поэтому в избирательном законодательстве многих стран военнослужащие лишены активного избирательного права. В России около миллиона человек каждый год находятся в местах лишения свободы и несколько миллионов признаны недееспособными. Возникает вопрос о том, где хранятся миллионы паспортов этих граждан, кто имеет к ним доступ и если паспорта уничтожаются, то где, кем и когда, контролируют ли этот процесс избирательные комиссии.

3) Проблема нарушения тайны голосования. Хотя в законе "Об основных гарантиях..." в статье 7 декларируется, что "голосование на выборах и референдуме является тайным, исключая возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина", на практике при желании всегда можно организовать процедуру выдачи бюллетеней так, что анонимность избирателя не будет гарантироваться. Из-за того что процедура тайного голосования в законах о выборах детально не описана, анонимность голосования может быть нарушена как в случае использования классической технологии голосования (бумажный бюллетень плюс ящик для сбора бюллетеней), так и в случае использования технических средств для подсчета голосов, в том числе программно-технических комплексов обработки бюллетеней, например сканеров избирательных бюллетеней.

В самом простейшем случае избирательные бюллетени могут быть пронумерованы невидимыми "симпатическими" чернилами, сложены в стопку по порядку номеров и выданы избирателю после регистрации с отметкой в отдельном списке: кому какой номер бюллетеня выдан. Аналогично при

использовании сканеров избирательных бюллетеней может быть установлена миниатюрная фото- или видеокамера, которая во время загрузки избирательного бюллетеня для автоматического голосования будет осуществлять фото- или видеосъемку избирателей с последующим достоверным раскрытием анонимности голосования. На практике применяемые на выборах в России технологии для тайного голосования не позволяют гражданину выразить свою волю конфиденциально, без опасения каких-либо преследований за свой выбор.

4) Проблема абсентеизма (низкой явки избирателей). Как активное, так и пассивное избирательное право реализуется гражданами абсолютно добровольно. В отличие от ряда других государств (Австрия, Австралия и др.), в России нет обязательного голосования. Это обстоятельство, а также политическая апатия избирателей рождает явление абсентеизма, то есть массовое неучастие избирателей в выборах. Это ставит государство и политически активных граждан в трудное положение, так как придает результатам выборов внешне менее демократический характер. Из-за массовой неявки избирателей к урнам для голосования неоднократно срывались выборы в законодательные органы субъектов Российской Федерации. Это вынуждает власти снижать норму явки избирателей, потому что в условиях отсутствия дискриминации ничто не мешает гражданам выразить свое мнение. При всей бесполезности такого протеста неявка на выборы - показатель низкой политической культуры и активности граждан¹⁸⁰, что усиливает политическую нестабильность в обществе. А.А. Вешняков видит причину неявки избирателей в том, что они стали "достаточно ленивыми"¹⁸¹, однако А.В. Зиновьев, И.С. Поляшова считают, что "такой легковесный аргумент едва ли может быть признан убедительным"¹⁸². Российское избирательное законодательство не содержит в себе механизмов поощрения граждан¹⁸³ за участие в выборах или "наказания" за неучастие в них, решая проблему снижением порога явки избирателей, при котором выборы считаются состоявшимися.

5) Проблема ложного сервера. Технически создание такого сервера вполне возможно. Если есть физическая возможность подключения к сети, по которой передаются данные, введенные в ГАС "Выборы", то, используя похищенное программное обеспечение, можно создать ложный сервер для приема информации. Он будет аккумулировать итоговые протоколы нижестоящих избирательных комиссий, изменять их в нужную сторону и затем отправлять по сети на сервер вышестоящей избирательной комиссии. При грамотной организации фальшивого сервера избирательные комиссии ничего не заметят. Для большего правдоподобия может быть использован диалоговый режим с нижестоящими и вышестоящими избирательными комиссиями. Им могут отправляться квитанции, подтверждающие факт голосования и учета отправленного ими итогового протокола. Описания таких проектов можно найти в сети Интернет. Причем затраты на такую фальсификацию будут очень незначительны¹⁸⁴.

Другие исследователи, например, Л.Г. Алехичева и А.Е. Постников обозначили несколько иную проблему современного избирательного права: "Проведение выборов на демократической основе подразумевает право участников избирательной кампании ставить вопрос о признании выборов недействительными. Однако для такой его постановки и принятия решения о недействительности результатов выборов требуются веские основания, установление серьезных нарушений закона, которые не позволяют относиться с доверием к полученным результатам выборов"¹⁸⁵. Т. Пахоменко в свою очередь считает, что "реализация избирательных прав граждан обеспечивается всеми ветвями государственной власти - законодательной, исполнительной и судебной. Важную роль в обеспечении таких прав играет прокурорский надзор"¹⁸⁶. Сходное мнение выразил А. Абрамов, считающий, что "в ходе каждой избирательной кампании возникают избирательные споры, разрешаемые в административном и в судебном порядке. Во многих судебных разбирательствах в первой и кассационных инстанциях принимает участие прокурор"¹⁸⁷. А М.К. Треушников подчеркивает, что "социальная значимость судебных решений о защите избирательных прав определяется той ролью, которую они играют в становлении демократического избирательного процесса"¹⁸⁸. Также следует отметить проблему корректного использования применяемых юридических определений, так как именно она "сегодня нуждается в систематическом и концептуальном обосновании"¹⁸⁹.

Итак, рассмотрев основные понятия и категории избирательного права, неизбежно затронув основные проблемы правового регулирования, была также определена такая правовая категория, как судебная защита избирательных прав, которая выступает в роли рационального звена, стабилизирующего современную избирательную систему России и делающего возможным ее нормальное, рациональное, легитимное функционирование в современной России. Однако судебная

защита не может решить всех существующих проблем хотя бы в силу того, что она правомочна действовать лишь на основании существующей законодательной базы, которая, увы, далека от совершенства и регулирует не все отношения, возникающие в данной отрасли права. Вот почему необходимо проведение более глубоких и тщательных реформ избирательного законодательства, которые смогли бы устранить насущные проблемы отрасли права в целом и ее отдельных элементов, заполнить существующие пробелы законодательства, основные из которых удачно сформулированы Б.А. Макаровым в его пяти пунктах¹⁹⁰, хотя В.И. Лысенко считает, что "даже конституционные основы избирательного законодательства России страдают "скупостью"¹⁹¹.

В связи с этим в заключение необходимо обобщить тот комплекс мероприятий, которые требуется произвести для устранения обозначенных проблем.

1) Для устранения проблемы "двойного счета" Б.А. Макаров предлагает ввести принципиально новый вид паспорта гражданина Российской Федерации либо специальную книжку избирателя, а также внедрить "государственный реестр" для контроля общей численности избирателей страны¹⁹². С этими предложениями можно согласиться лишь частично и урегулировать законодательством указанные "государственный реестр" и "книжку избирателя", а по поводу паспорта необходимо заметить, что эта идея обречена на провал хотя бы потому, что в стране недавно проводилась замена паспортов, представлявшая собой громоздкий, длительный и скорее всего дорогостоящий процесс. В этих условиях проще будет ввести в обиход избирательную книжку, которая выдавалась бы всем без исключения (и сотрудникам силовых ведомств) в единственном экземпляре и на одну фамилию.

2) Проблему неурегулированности механизма лишения граждан избирательных прав можно разрешить, лишь детально регламентировав данный механизм специальным законом.

3) Проблему нарушения тайны голосования наряду с проблемой "ложного сервера" можно устранить лишь изданием закона, предусматривающего создание специального независимого управления, главной функцией которого будет являться разработка и техническое обеспечение автономной системы ГАС "Выборы", к которой должен быть закрыт доступ третьих лиц, включая силовые ведомства и параллельное создание автономного контрольного управления, надзирающего за деятельностью управления по техническому обеспечению.

4) По поводу проблемы абсентеизма нельзя не согласиться с Б.А. Макаровым¹⁹², выразившим сомнение в эффективности снижения порога явки избирателей и предложившим включить в избирательное законодательство механизм "поощрения" или "наказания" за неучастие в выборах, что более эффективно будет способствовать решению этой проблемы. Таким образом, в случае устранения законодателем обозначенных пробелов и связанных с ними проблем избирательное право Российской Федерации обретет более четкие, стройные очертания и обогатится комплексом новых понятий и категорий, которые упростят правоприменительную, равно как и судебную, деятельность, обеспечив более полную реализацию основных прав и свобод граждан Российской Федерации и основных конституционных положений Российской Федерации.

I. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

КОНКУРСНЫЕ РАБОТЫ РАЗДЕЛ 2

**Глухарева
Анастасия Константиновна,**
студентка 5-го курса юридического
факультета Московского городского
государственного педагогического
университета

**Научный руководитель:
Рудинский
Феликс Михайлович,**
профессор кафедры
конституционного права
и отраслевых юридических
дисциплин Московского городского -
государственного педагогического
университета,
доктор юридических наук

Избирательная система и проблемы реализации принципов народного представительства

в Российской Федерации

Конституция Российской Федерации провозглашает многонациональный народ России носителем суверенитета и единственным источником власти в государстве (части 1 и 2 статьи 3). Свою власть народ осуществляет как непосредственно, так и через своих представителей. В Конституции закреплён, таким образом, фундаментальный принцип конституционного строя России - принцип народного представительства. Он лежит в основе современного конституционного государства, является одним из важнейших его признаков и означает, что все конституционные правомочия государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) в Российской Федерации исходят от народа через его свободно выражаемую волю¹. Институт народного представительства характеризует также состояние прав человека в государстве. Кроме того, этот институт имеет огромное значение для демократии, поскольку он является формой контроля граждан над бюрократической системой и выступает способом противодействия коррупции.

Как писал Н.И. Карпев в начале XX века, участие народного представительства в государственных делах выходит на первый план и заменяет собой принцип разделения властей в качестве основной характеристики конституционного государства². Это означает, что государство, его органы и должностные лица выступают в качестве представителей народа. При этом власть не отрывается от народа и не переходит к представительному органу. Этот орган лишь представляет народ и, осуществляя свои функции, выражает его волю. Власть поэтому не всемогуща, напротив, она ограничена обязательствами по отношению к народу в целом и гражданам в отдельности.

Идея о том, что народное представительство является выражением народной воли, впервые появилась в Англии и была высказана Э. Берком. Затем ее развивал Сейес в эпоху Французской революции. Во французской Конституции 1791 года содержалось положение о том, что представители, избранные в департаментах, будут представителями не отдельных департаментов, а всей нации, а народную волю следует искать в Национальном Собрании³. Согласно ставшему знаменитым определению Мирабо, "представительное собрание для народа есть то же, что карта для занимаемого им пространства; как в части, так и в целом, копия должна всегда иметь те же пропорции, что и оригинал". Другие юристы рассматривают представительство как "зеркало", "фотографию" народа⁴. Этот взгляд и дал возможность примирить идею народного представительства с идеей народной воли.

В то же время развитие представительных учреждений сопровождается стремлением найти правильную форму представительства, при которой воля народа выражалась бы в наиболее чистом, неискаженном виде. К сожалению, нельзя ожидать, чтобы народная воля выражалась в представительстве в своем неприкосновенном виде, без внешних воздействий. Невозможно точно и неискаженно выразить то, что само по себе неясно и неопределенно. Жан-Жак Руссо считал, что "воля не может быть представлена: она или та же самая, или иная; тут нет середины"⁵. Тем не менее в процессе принятия общего решения должны сочетаться общие элементы этой воли и частные различия воли различных субъектов в зависимости от значимости сталкивающихся мнений. Тот результат, который получается, таким образом, и есть настоящая народная воля, но не отраженная, а созданная из тех элементов народной жизни, которые были выражены в органе народного представительства. Это не копия, не зеркальное отражение народных желаний, а только временный компромисс, достигнутый представителями народа. Следовательно, народное представительство как способ выражения народной воли представляет собой не что иное, как фикцию. Тем не менее именно эта фикция обеспечивает существование демократического государства, в котором власть принадлежит народу и непосредственно им осуществляется.

Наиболее полное воплощение этой идеи в деятельности органов публичной власти обеспечивается посредством выборов. Именно благодаря выборам орган публичной власти получает "авторитет всеобщности"⁶ и вследствие этого имеет право осуществлять представительские функции. Поэтому органы, сформированные путем всеобщих равных прямых выборов при тайном голосовании, своей деятельностью реализуют волю своих избирателей. Выборность представительных органов позволяет избирателям видеть свою сопричастность с народными представителями, способствует установлению непосредственной связи между выборными лицами и их избирателями. Как писал Н.И. Лазаревский, благодаря выборности орган народного представительства "чувствует действительные нужды народа, от имени которого он имеет нравственное основание говорить с гораздо большим авторитетом, чем какой бы то ни было другой орган государства"⁷.

Мысль о том, что всенародные демократические выборы являются основой формирования представительных учреждений, неоднократно проводит в своих постановлениях и Конституционный Суд Российской Федерации. При этом Суд, основываясь на Конституции, совершенно справедливо полагает, что формируемый орган получает свой мандат непосредственно от населения, и его легитимность обеспечивается только свободным волеизъявлением народа. Руководствуясь этим конституционным положением, Суд признал противоречащими Конституции статьи Устава Алтайского края, предусматривающие избрание главы администрации региона не непосредственно жителями края, а Законодательным Собранием субъекта⁸.

Таким образом, институт народного представительства невозможно рассматривать в отрыве от избирательной системы государства. Поскольку народное представительство является формой реализации субъективного права граждан на участие в управлении государством, способом его осуществления выступает проведение выборов. С другой стороны, согласно статье 3 Конституции Российской Федерации, выборы являются формой непосредственной демократии. Следовательно, институт выборов осуществляет связь между непосредственной и представительной демократией. Таким образом, соотношение института народного представительства и избирательной системы сводится к проблеме соотношения непосредственной и представительной демократии.

Следует согласиться с А. Эсменом, утверждавшим, что избирательное право - это лишь функция, выполняемая в интересах общества, условия осуществления которой определяются законом⁹. Выборы - это лишь юридическое средство оформления власти народа. Поэтому можно утверждать, что избирательное право имеет функциональное значение по отношению к идее народного представительства и служит для ее практической реализации. Именно благодаря выборам в государстве устанавливается представительная демократия. Власть, не сменяемая по итогам выборов, приводит к возникновению на политической авансцене неотчетливой перед обществом и закрытого для гражданского и политического контроля режима правления. Ю.А. Веденеев и В.И. Лысенко предлагают оригинальное название такому режиму - "анонимная демократия"¹⁰. Реализация избирательных прав граждан в соответствии с установленными принципами позволяет в полной мере воплотить в жизнь идею народного представительства.

Избирательное право имеет первостепенное значение для реализации принципа народного представительства, поскольку качество проведенных выборов является определяющей характеристикой для реальности и адекватности представительности избранного органа. Тем не менее в полной мере отразить волю народа представителям не удастся. П.И. Новгородцев еще в начале XX века перечислял множество недостатков избирательной системы и в конце концов пришел к пессимистическому выводу, что проблема правильного, справедливого избирательного права абсолютно неразрешима. Как бы ни совершенствовались системы и приемы выборов, никогда не удастся преодолеть те естественные препятствия, которые вытекают из невозможности передать волю народа избранным им лицам¹¹. В целом с П.И. Новгородцевым нельзя не согласиться, тем не менее неизбежное искажение воли народа следует стремиться свести к минимуму. Этому и служат принципы избирательного права, соблюдение которых приведет к наиболее полному отражению народной воли в представительном учреждении.

В то же время сложившаяся в Российской Федерации ситуация подтверждает правоту П.И. Новгородцева. Современная избирательная система несет в себе немало помех для реализации принципа народного представительства, а порой и угрозы для его существования. Конечно, проблемы кроются не только в избирательной системе, их корни лежат в самом государстве и гражданском обществе. Основную угрозу представляет собой государство, всевластие которого способно поставить под сомнение реальность идеи народного представительства. Проявление как чрезмерной силы, так и неоправданной слабости правительства Б.Н. Чичерин называл главными причинами, задерживающими развитие народного представительства¹².

Действующее законодательство содержит ряд положений, способных свести идею народного представительства к нулю. В частности, угроза народному представительству исходит от исполнительной и судебной власти. Определенную опасность представляют институты гражданского общества: крупные корпорации пытаются диктовать свою волю государству, политические партии намерены выступать от имени всего общества. Определенную опасность представляет абсентеизм - неявка избирателей на выборы и их безразличное отношение к формируемым представительным учреждениям.

Угрозы народному представительству далеко не исчерпываются названными тенденциями, но в

настоящей работе хотелось бы подробнее остановиться на тех из них, которые вытекают из существующей избирательной системы. Не рассматривая подробно особенности избирательных систем субъектов Российской Федерации, акцент будет сделан на ситуации, сложившейся на федеральном уровне.

1. Голосование по спискам. Существующая в России смешанная избирательная система предполагает частичное замещение депутатских мандатов путем голосования по партийным спискам. Такой способ распределения мест способен ввести в парламент лиц, в действительности не разделяющих позицию партии и не намеренных представлять интересы проголосовавших за партию избирателей. Выдвижение кандидатов по спискам также "неудобно" для избирателей, ведь большинство кандидатов им не знакомо, и они не могут оценить их деловые и личные качества. В лучшем случае им известно несколько фамилий, возглавляющих список и обеспечивающих ему соответствующую политическую окраску. Избиратель понимает, что основные кандидаты всячески будут поддерживать своих лидеров (хотя это абсолютно не гарантировано), а вот что они сами могут сделать в законотворческой сфере - избирателю неизвестно.

В избирательном законодательстве никак не ограничено право избирательных объединений включать в свои списки людей со стороны. Между тем такая норма открывает слишком широкий простор для корыстного политического манипулирования. Мотивы этого очевидны: привлечение популярных фигур в целях более эффективного проведения избирательных кампаний, а также решение проблем финансирования своих кампаний за счет включения спонсоров в состав списков.

Что касается включения в состав списков людей, популярных в обществе, то это не могло бы вызвать принципиальных возражений, если бы не практика отказа от мандатов, столь ярко проявляющаяся на выборах¹³. Поэтому представляется целесообразным предусмотреть определенные санкции для политических партий, которые это допускают. Еще более серьезная проблема возникает, когда в партийные списки включаются представители сферы бизнеса в качестве платы за спонсирование избирательных кампаний. Эту ситуацию следует считать не только опасным для народного представительства проявлением сращивания бизнеса и политики, но и одной из форм коррупции.

В связи с этим часто высказываются соображения по поводу криминализации парламента. Заслуживает внимания позиция полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе А. Котенкова, высказанная им в интервью "Российской газете": "Зная все подводные течения наших избирательных кампаний, я могу сказать, что по партийным спискам "темных лошадок" проходит гораздо больше. Партия-головастик не имеет средств на выборы, но, сделав заявку на участие в них, она тут же начинает торговать местами в партийном списке, чтобы получить деньги. И кто эти места купит, еще не известно"¹⁴. В связи с этим необходимо установить юридическую ответственность за такую торговлю и усилить контроль за расходованием избирательных фондов.

Негативные моменты голосования по партийным спискам очевидны. Тем не менее, в литературе встречается и противоположная точка зрения. Например, В.В. Лапаева считает партийные списки почти единственной возможностью попасть во власть для политически активной части общества, не принадлежащей к старой и новой номенклатуре и мафиозным кланам¹⁵.

Трудно полностью разделить какую-либо из приведенных позиций. Этот вопрос был предметом разногласий и в кругах разработчиков существующей избирательной системы. Первоначально Указом Президента от 21 сентября 1993 года¹⁶ число мандатов, распределяемых по пропорциональной и мажоритарной системам, было установлено в соотношении 130 к 270. Однако впоследствии была принята пропорция 225 на 225, закрепленная в Положении о выборах 1993 года. Позднее, при подготовке Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в 1995 году Президент вновь попытался вернуться к первоначальному варианту, но натолкнулся на сплоченное противодействие всех депутатских фракций. В начале лета 1995 года Совет Федерации безуспешно попытался выступить инициатором пересмотра избирательного закона с целью перехода к мажоритарной избирательной системе.

Идея о необходимости если не отказа, то сокращения доли пропорциональности остается актуальной до сих пор. От достоверности распределения депутатских мандатов зависит реальность народного представительства в России. В связи с этим высказывалось мнение, что в сложившихся условиях снизить долю пропорциональной составляющей можно только с помощью механизма референдума¹⁷.

Представляется, что эта ситуация может быть разрешена и иначе. Для этого нужно изменить порядок

выдвижения кандидатов партиями и политическими движениями так, чтобы избиратели имели возможность голосовать и за партию (движение), и отдельно за кандидатов партии (движения)¹⁸. В мировой практике известно немало таких способов выдвижения кандидатов. Один из них - система единственного передаваемого голоса. Она предполагает, что при выдвижении кандидатов списком избиратель голосует за одного из кандидатов этого списка, одновременно указывая, кому из других кандидатов он отдает предпочтение. Когда определенный кандидат набирает необходимое число голосов, он объявляется избранным, а все голоса, полученные им сверх необходимого для избрания количества, передаются кандидату, набравшему наибольшее после него число отметок о предпочтении. В свою очередь, если этот кандидат собрал голосов больше установленного минимума, он отдает остаток голосов следующему "по предпочтению" кандидату и так далее¹⁹.

Считается, что данная система - одна из самых демократических. Ее преимущества, по мнению специалистов, таковы: первое - избранный орган отражает - с отклонением в несколько процентов - степень влияния политических партий и других общественных группировок среди населения; второе - любая партия или другая группа, собрав большинство голосов, получит и большинство мест; третье - элемент азарта исключен; четвертое - избирателю предоставляется возможность выбирать кандидатов, руководствуясь как их личными качествами, так и партийной принадлежностью²⁰.

Перечисленные достоинства системы единственного передаваемого голоса способны обеспечить высокий уровень представительности избранного органа. Поэтому представляется необходимым не только сокращение, но и последующий отказ от выдвижения кандидатов в депутаты по партийным спискам. Введение системы единственного передаваемого голоса способствовало бы укреплению представительных начал парламента.

2. *Порядок распределения голосов.* Российское избирательное законодательство предполагает, что остаток голосов, поданных за непрошедшие избирательные объединения и блоки, распределяется между победителями пропорционально их электоральному успеху. Таким образом, эти голоса могут быть переданы объединениям и блокам, являющимся их политическими оппонентами. Поскольку в условиях множественности претендентов на власть остаток распределяемых голосов оказывается весьма значительным, пропорциональное их распределение приводит к ощутимому искажению представительства социально-политических интересов в парламенте.

На этот вопрос обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации, который рассмотрел его в ноябре 1998 года. В постановлении Суда отмечено, что в целях обеспечения представительности и легитимности государственной Думы Федеральному Собранию следует включить в избирательное законодательство механизмы, обеспечивающие такой порядок распределения депутатских мандатов, который в большей мере соответствовал бы демократическому характеру основ конституционного строя Российской Федерации. В числе таких механизмов, в частности, указывалось анонсированное блокирование объединений, то есть предоставление непрошедшим в парламент избирательным объединениям и блокам права самим распорядиться голосами "своих" избирателей, отдав их любому из победителей²¹. Во избежание давления на них было бы целесообразно, чтобы все участники выборов заранее официально объявляли, кому они готовы отдать полученные голоса в случае своего поражения²².

Представляется, что при таком порядке избиратель смог бы лучше ориентироваться в многообразии партий, движений и объединений. Такое положение способствовало бы реализации народного представительства, ведь голоса, поданные за представителей одного политического спектра, уже не попали бы на противоположный фланг.

3. *Формирование Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.* Часть 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации устанавливает, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Это, по мнению многих юристов, сводит представительность этой палаты парламента к представительству его членами органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Вхождение в Совет Федерации руководителей исполнительного и представительного органов власти вовсе не оправдывается тем, что они ранее уже были выбраны населением своих субъектов Федерации в качестве таких руководителей, так как речь идет о различных органах власти²³. И.В. Гранкин считает, что Совет Федерации выступает скорее органом административным, чем органом народного представительства. Сам факт его существования с точки зрения порядка формирования говорит об ущемлении власти народа²⁴. Не случайно члены Совета

Федерации М. Прусак, Е. Савченко, О. Богомолов предложили либо формировать Совет Федерации путем выборов, либо ликвидировать эту палату парламента с созданием совещательного органа государственной власти²⁵. Споры об оптимальном способе формирования Совета Федерации существуют давно. Еще в период разработки Конституции Российской Федерации обсуждались различные возможности его формирования. Президент Б.Н. Ельцин в сентябре 1993 года в течение трех недель по-разному решал вопрос о формировании Совета Федерации. Указом от 21 сентября 1993 года "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" впервые было введено в действие положение, закрепившее ныне существующий вариант формирования этой палаты парламента. Однако уже 11 октября 1993 года Указ Президента "О внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период" устанавливал иное: в Совет Федерации избиралось по два депутата от каждого субъекта. В результате "верхняя" палата десятилетней давности получилась весьма разношерстной: в нее вошли 60 губернаторов, 20 руководителей местных законодательных собраний, чиновники регионального уровня, директора заводов и так далее²⁶. В период завершения работы над проектом Конституции Российской Федерации 1993 года в первоначальном варианте речь шла об избрании членов Совета Федерации населением, но согласно окончательной редакции оказалось, что они входят в Совет Федерации по одному от представительного и исполнительного органов власти субъекта Федерации.

Государственная Дума, демонстрируя сложность проблемы, дважды обращалась в Конституционный Суд Российской Федерации: 21 июня 1995 года - с запросом о толковании части 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации с точки зрения ее соответствия принципу разделения властей и 21 февраля 1997 года - с запросом о проверке конституционности положений закона о порядке формирования Совета Федерации. Но в рассмотрении этих запросов Конституционный Суд отказал. Тем не менее в других своих постановлениях: от 12 апреля 1995 года и от 17 ноября 1998 года²⁷ - Суд подчеркнул, что представительным и законодательным органом Российской Федерации, представляющим весь многонациональный народ России и все субъекты Российской Федерации, является Федеральное Собрание Российской Федерации, состоящее из Совета Федерации и Государственной Думы.

Принятый 5 августа 2000 года Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"²⁸ установил, что член Совета Федерации - представитель от законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирается законодательным (представительным) органом власти субъекта Федерации, а представитель исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Обсуждение данного законопроекта вызвало жаркие споры. Было представлено два альтернативных законопроекта, один из которых предусматривал формирование Совета Федерации путем выборов представителей регионов населением соответствующего субъекта. Данный законопроект не набрал необходимого количества голосов.

Установленный способ формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации позволяет говорить о двух различных видах народного представительства - прямом и опосредованном. Государственная Дума, избираемая всем населением России, носит качество прямого народного представительства. Вхождение же в состав Совета Федерации уже избранного однажды населением субъекта Федерации члена регионального законодательного органа является не чем иным, как случаем опосредованного проявления народного представительства. Это народное представительство осуществляется с помощью многостепенных выборов. Однако участие в Совете Федерации назначаемого члена регионального исполнительного органа невозможно отнести к какой-либо форме народного представительства. Положение, введенное законом 2000 года, не позволяет рассматривать эту палату как структуру парламента, обладающую качеством представительности. В современной ситуации представительную природу имеет лишь Государственная Дума. Поэтому столь часто высказываются предложения ликвидировать Совет Федерации как палату парламента, не отвечающую своему основному назначению - представлять интересы народа.

Оптимальным представляется другое решение этой проблемы. Совет Федерации следует сохранить, так как он выполняет важную функцию: представительство интересов населения российских регионов. Тем не менее следует сообщить этой палате все признаки представительного учреждения. Для этого необходимо изменить способ его формирования. Все члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации должны избираться населением субъекта Федерации.

4. *Институт досрочного отзыва депутатов.* Необходимым качеством народного представительства является особый характер связи избирателей с избранными ими лицами. Эта связь выражается в таких аспектах представительности, как улавливание, отражение общественных интересов представительными органами и "вливание" их в законы и иные акты, то есть нормативное их закрепление, легитимация. Эта связь поддерживается и обязанностью избранного лица реализовать заявленную им в ходе избирательной кампании программу. Кроме того, общество осуществляет контрольные действия в отношении своих представителей, применяет к ним меры юридической, политической, моральной ответственности. Эту мысль выразил Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 10 июня 1998 года²⁹. Он установил, что народ не только конституирует органы публичной власти и легитимирует их полномочия, но и вправе контролировать их деятельность в предусмотренных законом формах.

В основе характера взаимоотношений народа с избранными им депутатами лежат три различных варианта представительной демократии, которые выражаются в различных видах депутатских мандатов: императивном, свободном и смешанном. В юридической литературе XIX-XX веков они широко изучены в работах В.М. Гессена, П. Лабанда, Г. Еллинека, В.Ф. Котока, Л.А. Нудненко, А.А. Алейника, И.С. Данилова и других авторов. Не останавливаясь на подробной характеристике названных вариантов представительной демократии, кратко охарактеризуем положение, сложившееся в Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации не регулирует характер взаимоотношений депутатов с избирателями. Ни Конституция, ни закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 8 апреля 1994 года³⁰ не содержат положений о наказах избирателей, отчетах депутатов перед ними и возможности досрочного отзыва депутата избирателями. Это позволяет сделать вывод о свободном мандате депутата Государственной Думы. Вместе с тем свободный мандат не исключает такой вид деятельности депутата, как работа с избирателями³¹.

Модель мандата депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов Российской Федерации склоняется к смешанным формам. Так, в конституциях и уставах многих субъектов Российской Федерации предусмотрена возможность отзыва депутата представительных учреждений, например, в республиках Коми, Северной Осетии - Алании, Татарстане, в Архангельской, Тюменской областях³². В региональном законодательстве устанавливаются положения о подотчетности депутатов избирателям, нередко встречается и институт наказов избирателей народным представителям. Что касается уровня местного самоуправления в Российской Федерации, то здесь характер связи представителей с избирателями часто определяется моделью императивного мандата. Так, например, основанием отзыва депутатов Самарской городской Думы является невыполнение без уважительных причин наказов избирателей³³.

Вопрос о возможности введения института отзыва депутата рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации³⁴. В постановлении от 28 апреля 1995 года Суд пришел к выводу о том, что в настоящее время в Конституции и федеральных законах нет препятствий установлению этого института на уровне субъекта Российской Федерации. Однако отзыв не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти и в конечном счете самой демократии.

Среди представителей науки конституционного права нет единства в понимании справедливости и общественной ценности того или иного вида депутатского мандата. Одни считают, что только императивный мандат является формой реализации прямой (непосредственной) демократии, предоставляющей избирателям наибольшие возможности для формирования дееспособных представительных органов. А дееспособность представительного органа напрямую зависит от закрепления в законодательстве повышенной позитивной ответственности депутата. Другие исследователи склонны считать, что институт отзыва создает только видимость народовластия и порождает зависимость парламентария в первую очередь от региональных властей³⁵.

Думается, что институт отзыва депутатов его избирателями является наиболее целесообразным для России, где еще не успели сложиться прочные традиции парламентаризма. Определяющим фактором для депутатов по отношению к своим обязанностям еще не стало их самосознание. Концепция свободного мандата предполагает высокую общую и парламентскую культуру обладателя мандата, соответствующий уровень подготовки к профессиональной парламентской деятельности. Возможность досрочного отзыва избирателями заставит депутата больше прислушиваться к настроениям народа,

активнее изучать право, приемы законодательства и так далее.

Досрочный отзыв укрепит связь депутата с народом. Несомненно, названным институтом такая связь не ограничивается. Она проявляется и в форме моральной ответственности представительных органов перед избирателями. Своеобразной санкцией в данном случае является недоверие и осуждение народа, а также резкое падение авторитета представительного органа. Такое отношение народа выразится в возможности граждан не переизбирать утратившее доверие лицо на новый срок. Тем не менее именно отзыв играет ключевую роль для реализации механизма народного представительства. Поскольку депутат Государственной Думы получает свой мандат именно от народа, то народ должен сохранять возможность контролировать деятельность своего избранника. При этом воплощение в Российской Федерации полной формулы императивного мандата (наказы - отчеты - отзыв) не представляется необходимым. Реализация института наказов затруднена в таком сложном федеративном государстве, каким является Российская Федерация. Отчеты депутатов перед избирателями предусмотрены действующим законодательством, хотя не всегда практикуются в реальности. Введение института отзыва, то есть признание смешанного мандата депутата Федерального Собрания Российской Федерации, способствовало бы действию принципа народного представительства и в определенной степени нейтрализовало бы угрозы этому принципу со стороны государства.

5. *Зависимость народных представителей от политических партий.* Эффективный парламентаризм становится возможным только при существовании политических партий. Возникновение политических партий связано с тем, что общество не образует однородной массы, а разбивается на отдельные группы с различными взглядами и интересами³⁶. Партии, в отличие от других объединений граждан, по природе своей предназначены не просто для выражения различных корпоративных интересов (в таком случае они ничем не отличались бы от объединений корпоративного характера), а для их выявления и перевода на общегосударственный уровень³⁷. Только поэтому партии и могут претендовать на участие в формировании и осуществлении государственной власти. В свою очередь само участие политических партий в парламентской деятельности является для них возможностью выражения интереса той социальной группы, которая поддерживает данную партию. Этот интерес может быть положен в основу общегосударственной политики и законодательства, что вынуждает партии "прививать" корпоративистски ориентированным слоям и группам населения основы политической культуры, нормы и правила политической жизни.

Нормативное определение политических партий³⁸ позволяет выделить ряд их признаков: 1) участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан; 2) участие в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации; 3) участие в организации и деятельности избранных органов.

Эта функциональная трактовка политических партий содержит "тонкие места", которые способны полностью нивелировать их представительный характер. Такое видение политических партий было предложено в 1995 году Рабочей группой по подготовке законодательных актов по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации. Согласно ему политическим считалось объединение, целью которого является участие в политической жизни общества, в организации и осуществлении государственной власти и местного самоуправления путем выявления, формирования и реализации политической воли граждан, а также участия в выборах посредством выдвижения кандидатов. В такой трактовке принципиальное возражение вызывает то, что узкопартийные политические интересы овладения властью поставлены здесь на первое место и, таким образом, доминируют над главным смыслом политического процесса, который в демократическом государстве связан с выражением политической воли граждан³⁹. Другой подход был предложен депутатом ВЛ. Шейнисом. Он перечислял в качестве основных целей партии участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов. Главный недостаток содержащейся здесь трактовки политических партий заключается в том, что основное их предназначение - оказывать помощь народу в формировании его политической воли - подменяется оказанием влияния на формирование этой воли⁴⁰.

Таким образом, говоря о политических партиях, следует делать акцент на оказании ими помощи обществу в формировании политической воли и ее выражении (а не на влиянии на формирование

общественного сознания). В противном случае узкопартийные политические интересы овладения властью посредством оказания влияния на общественное сознание доминируют над главным смыслом политического процесса, который в демократическом государстве связан с выражением политической воли граждан. Такой подход объясняет и первостепенное значение политических партий для формирования органов народного представительства и проведение ими в жизнь интересов народа.

Практика современного парламента показала, что народные представители не могут не учитывать воли и интересов как своих непосредственных избирателей, так и межпартийных и межфракционных приоритетов и отношений в парламенте⁴¹. Поэтому даже при отсутствии формальных прав и обязанностей перед своими избирателями и партийной фракцией парламентарии в определенной степени представляют и защищают именно их интересы. Следовательно, если императивный мандат предполагает наличие правоотношений между избирателями и избранниками, то свободный мандат выражает только политические отношения между этими сторонами.

Деятельность политических партий является основой существования представительного парламента, тем не менее в современных условиях это влечет и негативные последствия. Повышение роли партий, которые являются выразителями воли избирателей, значительно ослабило независимую роль депутатского мандата. Именно партии предписывают депутату линию его политического поведения, партии обладают всеми средствами принуждения в отношении депутата, если последний отступает от этой линии. Фактически партия дает депутату императивный мандат и требует его исполнения⁴². Вопрос о том, должен ли депутат следовать указаниям избирателей, переходит в вопрос о степени и юридической обязанности подчинения депутата партии. Поэтому не приходится говорить об абсолютной независимости депутата, имеющего свободный мандат, так как депутат находится в зависимости от политической партии. Складывается парадоксальная ситуация: депутат оказывается фактически зависим от партийных структур и независим от избирателей, которые наделили его мандатом. Свободный мандат косвенным образом приобретает императивный характер, а парламентские дебаты становятся формальностью, так как их исход заранее предreshен фракциями. Поэтому чрезмерное развитие системы партий способно разрушить такую основу классического парламентаризма, как принцип представительства всего народа, на котором основана независимость депутата от каких-либо структур в выражении воли избравшего его народа.

I. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

КОНКУРСНЫЕ РАБОТЫ РАЗДЕЛ 2

Ермаков Алексей Дмитриевич,
аспирант кафедры
конституционного
и международного права
ГОУ ВПО "Саратовская
государственная академия права"

Научный руководитель:
Кабышев Владимир Терентьевич,
заведующий кафедрой
конституционного и международного
права, доктор юридических наук,
профессор

Политические партии в избирательном процессе

Сущность правового института политических партий многоаспектна. Его можно рассматривать в качестве института гражданского общества (формы выражения и реализации конституционного права граждан на объединение), как одну из основ демократии и народовластия (то есть институт правового государства), как один из видов общественных политических объединений, обладающий специфическим правовым статусом, в качестве института конституционного строя.

В то же время на современном этапе конституционного развития Российского государства, когда идет становление качественно новой по содержанию, роли, целям и задачам политической системы общества, все большее теоретическое и практическое значение приобретает рассмотрение проблемы участия политических партий в избирательном процессе в Российской Федерации.

Переход от господствовавшей достаточно длительное время однопартийной системы к реальной многопартийности предъявляет к политическим партиям ряд принципиально новых требований и условий, которым они должны отвечать. Это вытекает из сущности Конституции Российской

Федерации (действующей уже более десятилетия), закрепленных ею основ конституционного строя, целей и задач построения правового государства и подлинно гражданского общества в России. Политические партии, по мысли федерального законодателя, должны играть ведущую роль в инициировании процесса формирования правового государства, обеспечении и защите прав и свобод человека и гражданина, утверждении идеалов демократии.

Сущность правового института политических партий многоаспектна. Его можно рассматривать в качестве института гражданского общества (как формы выражения и реализации конституционного права граждан на объединение), как одну из основ демократии и народовластия (то есть институт правового государства), в качестве института конституционного строя. Вместе с тем в наибольшей мере роль партий проявляется в их участии в выборах в органы государственной власти всех уровней.

Динамичное изменение российского избирательного законодательства в соответствии с качественно возросшими требованиями к нему со стороны общества и государства в современный период приводит к ситуации, когда научное сообщество зачастую не в состоянии адекватно и своевременно переосмысливать все законодательные новеллы. Именно поэтому все большую значимость приобретает теоретическое исследование проблемы участия политических партий России в избирательном процессе.

В качестве цели проводимого исследования автор видит проведение научно-теоретического и прикладного анализа рассматриваемой проблемы, попытку выявить наиболее общие закономерности правового положения российских политических партий, характеризующих их участие в избирательном процессе, а также выработку практических предложений, направленных на дальнейшее совершенствование избирательного законодательства о политических партиях.

Юридическое содержание участия политических партий в избирательном процессе

Участвуя в избирательном процессе, политические партии тем самым реализуют одну из основных своих функций, делают шаг к практическому воплощению собственных целей и задач. Не случайно Ю.А. Юдин отмечает: "Главная функция политических партий - электоральная, что определяется самой сущностью их как организаций, предназначенных для завоевания и осуществления государственной власти"¹.

Содержательный аспект участия российских политических партий в избирательном процессе состоит из ряда урегулированных действующим избирательным законодательством стадий (этапов), юридически обязательных для каждой политической партии (избирательного объединения), избирательного блока. В этих стадиях находит свое практическое наполнение сущность избирательной системы российского государства, поскольку содержанием избирательной системы следует считать деятельность участников избирательного процесса в законодательных рамках, направленную на достижение основной цели избирательного процесса.

Вместе с тем нельзя согласиться с Ю.А. Юдиным в том, что "партии и выборы связаны функционально и организационно на всех стадиях избирательного процесса"², поскольку, на наш взгляд, все выделяемые в науке российского конституционного права стадии избирательного процесса в соответствии с критерием характера и степени участия в них политических партий, можно условно подразделить на три основные группы:

1. Стадии, в ходе которых политические партии не осуществляют активной и юридически значимой деятельности (такие, как стадия назначения выборов, составления списков избирателей, образования избирательных округов и избирательных участков). Эти стадии можно охарактеризовать как "организационно-технические". Сущность упомянутых стадий избирательного процесса составляет организационная деятельность уполномоченных на то государственных органов (либо органов местного самоуправления, если речь идет о муниципальных выборах), направленная на создание организационных, материальных и иных предпосылок реализации процедуры избирательного процесса и достижение им законодательно запрограммированного результата (в виде состоявшихся выборов, комплектования органа государственной власти и т.п.). В ходе этих предварительных стадий политические партии фактически бездействуют (они не обладают правом влиять на сущность принимаемых в ходе упомянутых стадий управленческих решений), и вряд ли можно говорить о непосредственной связи этих стадий с деятельностью политических партий.

2. Стадия образования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий, территориальных, участковых комиссий.

На данной стадии можно говорить о косвенном участии политических партий в избирательном процессе, поскольку действующий Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (ст. 22-27) предоставляет политическим партиям и некоторым иным видам общественных объединений право вносить предложения относительно порядка формирования комиссий и вносить кандидатуры на должность члена комиссии³ (половина состава избирательных комиссий формируется по предложению политических партий).

Вместе с тем, по нашему убеждению, характер участия политических партий в ходе указанной стадии избирательного процесса не следует рассматривать с точки зрения реализации партиями их электоральной функции. Скорее нормы избирательного закона следует трактовать как одну из гарантий демократизма проводимых выборов, возможности обеспечения общественного (в том числе партийного) контроля за проведением выборов, деятельностью соответствующих избирательных комиссий. Действительно, граждане, делегированные партиями в состав избирательных комиссий, являются членами комиссий с решающим голосом, наделены соответствующими функциями и полномочиями и действуют уже не в интересах только своей политической партии, а выполняют возложенные на них государственные функции и задачи, получая за это также и соответствующее финансовое вознаграждение. Тем самым на время их работы в данном качестве они выступают в роли государственных чиновников, ответственных за конституционность проводимых выборов, осуществляя одновременно общественный, партийный контроль за деятельностью комиссии и имея правовые рычаги влияния на принимаемые решения.

3. Стадии избирательного процесса, составляющие фактическую основу деятельности политических партий во время избирательной процедуры. Это, разумеется, стадии выдвижения и регистрации кандидатов, предвыборной агитации и финансирования выборов, установления результатов выборов.

Участие политических партий в избирательном процессе на означенных стадиях детально регламентировано действующим законодательством.

Наибольшее изменение конституционные основы участия партий в избирательном процессе претерпели применительно к стадии выдвижения кандидатов. Эти изменения были направлены на последовательное сокращение круга коллективных субъектов, обладающих правом выдвижения кандидатов (списков кандидатов) для участия в выборах. Можно выделить три последовательно сменявших друг друга подхода.

1. Наделение правом выдвижения кандидатов всех без исключения общественных объединений, предусмотревших подобное право в своих программных документах (уставах). В частности, такая норма содержалась в ст. 32 Федерального закона от 21 июня 1995 г. "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

2. Предоставление рассматриваемого права только политическим общественным объединениям (не только политическим партиям, но и иным, в том числе общественным движениям и тому подобное)⁴.

3. Политические партии становятся единственным видом общественных объединений, наделенным правом самостоятельного (либо в коалиции с другими общественными объединениями) выдвижения кандидатов и списков кандидатов на выборах (ч. 1 ст. 36 Федерального закона "О политических партиях").

Таким образом, политические партии в избирательном процессе получают существенные преимущества и привилегии по сравнению с другими видами общественных объединений в сфере участия в избирательном процессе. Вместе с тем "преимущества партий перед другими политическими объединениями сбалансированы дополнительными требованиями к партиям"⁵.

В целом рассмотренную тенденцию сокращения круга субъектов права выдвижения кандидатов следует, по нашему убеждению, оценивать положительно, поскольку она служит цели упорядочения российской политической и партийной системы, введению ее в конституционное русло, а также упрощению работы избирательных комиссий в предвыборный или межвыборный период.

Вместе с тем характер участия политических партий в избирательном процессе на стадии выдвижения кандидатов также заслуживает пристального рассмотрения. В частности, большие сомнения вызывают нормы, существенно облегчающие выдвижение кандидатов-одномандатников от политических партий и избирательных блоков по сравнению с другими способами выдвижения кандидатов. Это может поколебать тезис о юридическом равенстве кандидатов. "Перекося" в сторону облегчения процедуры выдвижения кандидатов партиями и другими объединениями при сохранении

усложненной процедуры и при иных способах выдвижения кандидатов - по сути, явление негативное в контексте становления российской партийной системы. Среди огромного множества партий существуют и "партии-карлики", которые, не обладая широкой поддержкой масс, могут рассматриваться (впредь до утраты статуса партий) лишь как средство облегчения избирательной процедуры для выдвигаемых ими кандидатов. Как известно, используя "партийный ресурс" стать зарегистрированным кандидатом лицу гораздо легче, чем, к примеру, самовыдвиженцу. Так, например, при выдвижении кандидатов на президентских выборах 2004 года на стадии сбора подписей в поддержку выдвижения, "отсеялись" именно самовыдвиженцы. Вместе с тем следует позитивно оценивать предоставление права не собирать подписи в поддержку кандидата (списка кандидатов) на всех видах выборов лишь "парламентским" партиям, имевшим представительство в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации предыдущего созыва, поскольку пользующиеся значительной поддержкой населения партии, представленные в парламенте, по опыту предшествовавших выборов всегда преодолевали данную процедуру. Однако процедура реализации означенной нормы далека от совершенства (достаточно вспомнить нашумевшую историю с выдвижением кандидатом в президенты избирательным блоком "Родина" В. Геращенко, который был выдвинут не всем блоком, а лишь входящей в его состав "Партией российских регионов", и самовыдвижением С. Глазьева).

Недостаточно проработанными с точки зрения юридической техники и здравого смысла нам представляются положения действующего законодательства, касающиеся процедуры выдвижения кандидатов. Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" достаточно подробно останавливается на данном вопросе, трактуя его как исключительно внутриорганизационную деятельность политических партий, принимающих подобного рода решения на собственном съезде (конференции) на демократических началах. Вместе с тем нами негативно оценивается позиция законодателя по вопросу о лицах, которые могут быть выдвинуты партией в составе партийного списка кандидатов либо по одномандатному избирательному округу. В соответствии с п. 10 ст. 39 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" политическая партия, избирательный блок "вправе выдвигать кандидатами лиц, не являющихся членами данной политической партии, других политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок". Фактически, получается, что от политической партии, блока могут быть заявлены абсолютно любые лица, в том числе и не связанные членством с выдвинувшей их политической организацией. Подобного рода практика, особенно в период выборов, приводит к замещению "проходных" мест в избирательных списках лицами, далекими от целей той или иной партии, вместе с тем обладающими требуемыми ресурсами для попадания в желаемый избирательный список политической партии. Партийные списки тем самым превращаются в средство решения личных проблем олигархами и криминалитетом.

Упомянутое положение закона критикуется нами и с позиций здравого смысла: в чем тогда состоит значение политической партии как особого субъекта избирательного процесса, когда партией (блоком) выдвигается, образно говоря, "человек с улицы"; можно ли говорить в этом случае о какой-либо "партийной дисциплине", возможности воздействия со стороны партии на избранного таким образом депутата; где реальная гарантия, что такой депутат будет отстаивать в представительном органе власти не свои собственные интересы, а интересы выдвинувшей его партии и партийного электората? В связи с вышесказанным, как одно из направлений реформирования избирательного законодательства, нами предлагается введение правовой нормы, согласно которой выдвижение в качестве кандидата политической партией было бы возможно только члена данной политической партии, с обязательным установлением ценза длительности пребывания лица в рядах партии (к примеру, не менее одного года до даты выборов). Такого рода реформа избирательного законодательства (в сочетании с предоставлением права выдвигать кандидатов только существующим не менее пяти лет политическим партиям), по нашему убеждению, свела бы на нет волну образования новых партий непосредственно перед выборами, имеющих целью лишь попытку прохождения во власть. Иными словами, политическая партия как устойчивая социальная структура должна выдержать сначала "испытание временем", чтобы быть допущенной к "испытанию выборами".

Множество нареканий вызывает и возможность так называемого "двойного выдвижения" кандидата - выдвижение по одномандатному избирательному округу кандидата, включенного в избирательный

список кандидатов от политической партии, поскольку подобная возможность ставит кандидатов в неравное положение, так как проигравший выборы по одномандатному округу кандидат получает ничем не оправданную возможность стать депутатом от политической партии, используя пресловутый "партийный ресурс". Проблему, по нашему убеждению, можно решить путем введения законодательного запрета на "двойное выдвижение", предоставив каждому кандидату от политической партии возможность выбора: либо баллотироваться по одномандатному округу, либо по избирательному списку кандидатов.

Что касается стадии предвыборной агитации, то, разумеется, "партии вырабатывают основные направления своей политики, стратегию и тактику избирательной борьбы, постоянно имея в виду необходимость обеспечить "должное" поведение избирателей"⁶. В этом, можно сказать, заключается суть деятельности партий на стадии предвыборной агитации. Избирательное законодательство здесь призвано заключить процесс агитации в юридические рамки, обеспечить должное поведение партий и кандидатов, не допустить проявлений того, что ныне принято называть "черным пиаром", "грязными предвыборными технологиями". Реализация заявленной цели возможна лишь путем установления юридических запретов и расширения ответственности партий и кандидатов вплоть до снятия с предвыборной борьбы, осуществляемого судом.

На стадии финансирования выборов наиболее актуальной задачей федерального законодателя является установление режима максимальной прозрачности финансовых потоков, обслуживающих предвыборную деятельность политических партий. Вместе с тем законодательно установленный максимальный размер избирательного фонда партии или кандидата на выборах соответствующего уровня может оказаться явно недостаточным, отсюда и такой феномен сегодняшних выборов, как "черная партийная касса", кратнo превосходящая размер максимально дозvoленных затрат на выборы. Другая проблема, о которой стоит упомянуть - необходимость борьбы с отмыванием денежных средств в ходе выборов⁷. Финансирование государством партий-победителей на выборах также нивелирует тезис об их юридическом равенстве с партиями-неудачниками на тех же выборах.

На стадии определения результатов выборов также со всей очевидностью выявляются недостатки существующей пропорциональной избирательной системы. В частности, негативно нами оценивается получившая широкое распространение практика перераспределения депутатских мандатов в связи с отказом числившихся в федеральном списке кандидатов партии, преодолевшей 5-процентный барьер. Например, парламентские выборы, состоявшиеся 7 декабря 2003 года, ознаменовались подобного рода явлением применительно к победившей на выборах политической партии "Единство и Отечество - Единая Россия", в которой 37 кандидатов из "проходной" части списка отказались от получения депутатских мандатов (среди этих кандидатов есть как имена из первой тройки списка: С.К. Шойгу, Ю.М. Лужков, так и не менее известные региональные лидеры: М.Ш. Шаймиев, Е.С. Строев, А.М. Тулеев и другие)⁸. О чем может свидетельствовать указанный факт, как не о широком использовании в интересах политической партии пресловутого "административного ресурса" в ходе избирательной кампании наряду с изначальным нежеланием лиц, обеспечивших партии победу на выборах, возлагать на себя депутатские полномочия. Здесь, по нашему убеждению, речь должна идти о дальнейшем совершенствовании избирательного законодательства о политических партиях, касающемся более детальной регламентации процедуры перераспределения депутатских мандатов, базирующемся на следующих основных началах.

1. Перераспределение депутатских мандатов в списке кандидатов избирательного объединения в случае отказа кандидата от получения мандата возможно только в случае неспособности отказавшегося кандидата по состоянию здоровья исполнять депутатские обязанности либо в случае смерти кандидата. В остальных случаях (в случае, к примеру, безмотивного отказа) мандат не перераспределяется в рамках избирательного объединения.

2. Отказ от получения депутатского мандата кандидата, имеющего № 1, 2, 3 в списке кандидатов избирательного объединения, влечет отстранение избирательного объединения от распределения мандатов.

Важной юридической гарантией участия политических партий в избирательном процессе является возможность судебной защиты нарушенных прав политической партии на всех стадиях избирательной процедуры (однако применение наиболее действенных мер защиты, например, признание результатов выборов недействительными, используется на практике достаточно редко).

Конституционные цели в программах политических партий

Участие политических партий России в избирательном процессе необходимо рассматривать и как средство реализации их конституционных целей (которые обычно содержатся в программных документах партии).

А.В. Ключевым совершенно справедливо отмечено, что "социальные объединения создаются на основе определенных целей и задач, они - результат сознательной деятельности людей"⁹. Данное высказывание со всей очевидностью применимо и к такому виду общественных (социальных) объединений, как политические партии.

Программа политической партии как основополагающий политико-правовой акт такой политической организации, как партия, безусловно, несет целевую, идеологическую нагрузку. Особый интерес представляют именно конституционные идеи разработчиков партийных программ, поскольку эти идеи оказывают значительное влияние на политико-правовую действительность, являются показателем конституционных взглядов поддерживающих ту или иную политическую партию избирателей. Именно цели в первую очередь привлекают потенциального избирателя к той или иной политической партии, которая (если ее цели совпадают с устремлениями индивида) становится выразителем политических целей и взглядов данного человека. Впрочем, в Российской Федерации так происходит далеко не всегда, и зачастую электоральная составляющая в деятельности политической партии превалирует над целеполагающей.

Конституционные цели политических партий составляют содержательную основу их деятельности. Именно в конституционных целях находит свое отражение ответ на простой, в сущности, вопрос: зачем существует та или иная политическая партия, чьи интересы она выражает, к чему стремится и какие конституционно-правовые преобразования постарается осуществить в случае достижения политической власти в государстве. Е.В. Пономарев указывает, что "как в начале XX века, так и сегодня наблюдается чрезвычайно широкий спектр заявленных целей и политических приоритетов деятельности партий"¹⁰.

В философско-онтологическом смысле цель - это "один из элементов поведения и сознательной деятельности человека, который характеризует предвосхищение в мышлении результата деятельности и пути его реализации с помощью определенных средств", как "способ интеграции различных действий человека в некоторую последовательность или систему"¹¹. Политология трактует политические цели, преследуемые любой политической партией, как "исходный момент политического процесса, определяющий установки политики, задачи власти и формы политической деятельности"¹².

Таким образом, адаптируя общее понятие цели для наших нужд, можно констатировать, что конституционные цели политической партии - это конституционный механизм интеграции действий политической партии, направленных на достижение определенного результата (а непосредственным результатом деятельности политической партии является ее приход к власти, то есть приобретение власти конституционными средствами и методами, реализуемыми в рамках избирательного процесса, и удержание политической власти). Цель политической партии - это конституционный проект ее дальнейших действий, определяющий характер и системную упорядоченность различных актов и операций, проводимых политической партией. Совокупность программных целей партии образует ее идеологию. "Идеология обычно определяется как система политических, юридических, экономических, художественных, а также религиозных идей, воззрений, понятий, связанная прямо или косвенно с практической жизнедеятельностью людей и ее оценкой. Это система направленных на сохранение, частичное изменение или коренное преобразование теми или иными способами общественного и государственного строя, как правило, закрепляемого в Конституции и иных законах"¹³. Следовательно, идеологию политической партии можно также определить как систему политико-правовых, социально-экономических и духовно-культурных идей и задач, находящих свое воплощение в программных целях, направленных на сохранение или преобразование конституционными средствами и способами основ конституционного строя Российской Федерации.

Конституционное положение о запрете в Российской Федерации любой идеологии в качестве государственной либо обязательной получает свое логическое продолжение в формулировке ч. 1 ст. 8 Закона "О политических партиях", провозглашающей, что "политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением ограничений, установленных настоящим Федеральным законом".

Рассуждая о целях политической партии, Ю. Дмитриев отмечает, что "отличие политических партий от иных общественных объединений состоит в их программно-целевой деятельности. Формулируя это в

своих программных документах, партии как бы выстраивают модель будущего общественно-государственного устройства"¹⁴. Разумеется, другие общественные объединения также несвободны от программно-целевой деятельности (трудно, практически невозможно представить абсолютно бесцелевую деятельность какой-либо организации), однако по сравнению с целями других видов общественных объединений, цели политических партий отличаются повышенной конкретностью и конституционным содержанием.

Что касается используемого термина "конституционные цели политических партий", на наш взгляд, следует отметить, что его употребление возможно в двух основных смыслах (значениях).

Во-первых, применительно к такому свойству целей политических партий, как их конституционность. Действительно, все цели политических партий обладают свойством конституционности, соответствия основным принципам российского конституционного законодательства. Ни одна политическая партия в Российской Федерации не могла бы быть зарегистрированной органами юстиции и действовать в случае противоречия ее целей Конституции Российской Федерации, основным конституционным принципам и текущему федеральному и региональному конституционному законодательству. В этом значении анализируемого термина все цели всех без исключения политических партий являются конституционными целями, поскольку конституционность их целей является необходимым условием легального существования партий. Партия, ставящая неконституционные цели (например, призывающая к насильственному изменению основ существующего конституционного строя, виновная в разжигании межнациональной, расовой, религиозной розни и т.п.) не может с полным основанием считаться политической партией (то есть не будет зарегистрирована либо утратит статус партии) в соответствии с критерием конституционности заявляемых ею целей.

Во-вторых, термин "конституционные цели политических партий" употребляется нами в значении, характеризующем указанные цели по их содержанию и направленности. В этом значении можно по-разному классифицировать цели политических партий, однако и в данном случае цели политических партий будут являться конституционными, о чем будет подробнее сказано ниже.

Что же сами политические партии говорят о собственных целях в своих основных программных документах?

В той или иной форме указание на основополагающие цели можно найти в программе любой политической партии.

Основные политические партии России, представленные в парламенте, свои цели регламентируют следующим образом:

политическая партия "Союз Правых Сил" в качестве таковых провозглашает "фундаментальные ценности либерализма", определяя их перечень в своих программных документах¹⁵;

ЛДПР указывает: "Наша цель - богатая и культурная страна, обеспечение каждому гражданину России достойной жизни"¹⁶;

Российская демократическая партия "ЯБЛОКО" основную цель видит в борьбе "за утверждение в России правового, социального государства, эффективной рыночной экономики и сильного гражданского общества"¹⁷;

Коммунистическая партия Российской Федерации видит свою задачу в том, "чтобы соединить социально-классовое и национально-освободительное движения в единое массовое движение сопротивления, придать ему осознанный и целенаправленный характер; партия ведет борьбу за единство, целостность и независимость страны, благополучие и безопасность ее граждан, физическое и нравственное здоровье народа, за социалистический путь развития России"¹⁸. КПРФ формулирует и "главные цели" - это народовластие, справедливость, равенство, патриотизм, ответственность, социализм и коммунизм (как историческое будущее человечества);

политическая партия "Единая Россия" видит важнейшей задачей страны "не только быстрый экономический рост", но и "качество этого роста"¹⁹, выделяя приоритеты на 2004-2007 годы: профессиональное управление государством, динамичная экономика, повышение обороноспособности страны, действенная социальная политика;

избирательный блок "Родина" (по итогам парламентских выборов 2003 года получившая представительство в Государственной Думе) ставит своей целью "проведение социально-экономической политики государства в соответствии с общенациональными интересами" и обязуется добиваться достижения следующих целей: "повышение уровня жизни, обеспечение быстрого и

устойчивого экономического роста, нейтрализация угроз национальной безопасности и суверенитета страны, обеспечение строгого исполнения законов, обеспечение жесткой ответственности правительства за уровень жизни в стране"²⁰.

Как видно из приведенных примеров, цели политических партий (безотносительно к тому, к каким частям политического спектра принадлежат рассматриваемые партии) разнообразны по своей направленности. Их можно классифицировать по различным основаниям, в том числе по сферам приложения политической активности партий. На наш взгляд, цели политических партий можно подразделить на политические, социальные, экономические, геополитические (международно-правовые), пропагандистские (популистские). При проводимом анализе обращает на себя внимание также схожесть типичных формулировок, описывающих конституционные цели партий.

Цели всех без исключения политических партий (независимо от их соотношения с вышеприведенной классификацией) носят конституционно-правовой характер, поскольку затрагивают фундаментальные основы государственной и общественной действительности, провозглашают в качестве базовых ценностей отстаиваемые политическими партиями модели желаемого государственного устройства страны, ее конституционно-правовых основ, а также институциональных основ устройства общественной (внегосударственной) жизни.

В программах политических партий в той или иной форме находят свое отражение следующие важнейшие вопросы: основы государственно-правового устройства Российской Федерации (принципы организации государства, форма правления, административно-территориальное деление); права и свободы человека и гражданина; социальные основы государства (в том числе образовательная, культурная и демографическая политика); военная доктрина; внутренняя и внешняя политика государства; идеологические основы современного общества. В науке конституционного права указанные вопросы (за исключением военной доктрины, основ внутренней и внешней политики) относятся к основам конституционного строя. Не менее важной составляющей программно-целевой деятельности политических партий является декларируемое ими в качестве одной из основных целей стремление к осуществлению мероприятий по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина (в конечном счете именно в этом должна заключаться основная составляющая деятельности такой политической организации, как партия).

Если анализировать цели политических партий с точки зрения их содержания, то обращают на себя внимание несколько основных моментов:

подавляющее большинство российских политических партий идеалом своих устремлений провозглашают конституционное, правовое государство, в той или иной степени построенное на основе базовых ценностей демократии и конституционализма (на наш взгляд, этот факт является показателем определенной зрелости политического и правового сознания, объективной тенденции развития Российского государства в духе демократического конституционализма);

содержание целей политических партий затрагивает наиболее важные и значимые вопросы государственно-правовой действительности, в широком смысле - судьбы государства в целом; обо всем перечисленном (реальной свободе слова, печати, вероисповедания, реальной многопартийности, выборном народном представительстве, равенстве граждан, национальном вопросе и судьбе государства в целом) говорилось еще более века назад - в конце XIX - начале XX века в предреволюционной России в программах таких политических партий, как "Земля и Воля", "Народная воля", "Черный передел", "Освобождение труда", РСДРП, Бунд, Партия социалистов-революционеров (Эсеры), Народные Социалисты (Энесы), Конституционно-Демократическая партия (Кадеты)²¹. Таким образом, можно констатировать отсутствие у современных российских политических партий в их программно-целевой деятельности качественной новизны выдвигаемых программных положений, отсутствие понятной объединительной конституционной идеи;

наличие некоторой шаблонности заявленных целей, ввиду чего политические программы партий практически неотличимы друг от друга, за исключением незначительных деталей (это существенно затрудняет достижение политическими партиями таких целей, как представительство в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации на парламентских выборах и реальное воздействие на конституционно-правовую действительность Российского государства). Избиратель просто не сможет сориентироваться в этой лавине конституционных целей-близнецов, не увидит особой разницы в десятках представленных ему политических партий и их программ, что, несомненно, отразится и на голосовании электората;

стабильность конституционных целей ведущих политических партий (выдвигаемые конституционные цели не претерпели кардинальных изменений с момента прошлых парламентских и президентских выборов (1999 и 2000 годы соответственно), что, на наш взгляд, является показателем устойчивости конституционных позиций ведущих политических организаций России);

успех политических партий на выборах напрямую зависит в том числе от выдвигаемых партиями конституционных целей, от их характера и содержания. Так, парламентские выборы 7 декабря 2003 года со всей очевидностью показали, что только политические партии, декларирующие глобальные, многонаправленные конституционные цели, могут рассчитывать на серьезную поддержку избирателей. Политические партии, преследующие некие узкокорпоративные цели либо создающиеся ради решения одной (пусть даже и значимой) проблемы (такие, как Аграрная партия России, "Зеленые", "Автомобильная Россия"), обречены на неудачу.

Разумеется, рассуждая о конституционных целях политических партий, нельзя обойти вниманием еще один аспект рассматриваемой проблемы, а именно - соотношение конституционных целей партий и средств их достижения. Как справедливо отмечает А.И. Экимов, "именно в средстве своей реализации та или иная цель получает свою определенность и конкретность"²². Как уже упоминалось, средства реализации целей партий могут быть также только конституционными, дозволенными действующим законодательством. Российское законодательство не устанавливает исчерпывающего перечня средств, дозволенных политическим партиям в их деятельности (наверное, столь мелочная регламентация и не является необходимой). Вместе с тем государство реализует свою позицию в отношении средств реализации партийных целей, устанавливая ряд конституционно-правовых запретов для определенных видов деятельности, недопустимых к осуществлению при реализации целей политических партий. Подобного рода запретительные нормы содержатся как в основном законе - Конституции Российской Федерации (например, в ч. 5 ст. 13), так и в ряде федеральных законов (Федеральный закон "О политических партиях", Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности" от 25 июля 2002 года и др.).

Средства реализации конституционных целей могут быть как социальными, так и юридическими. Так, для реализации некоторых предусмотренных в п. 4 ст. 3 Федерального закона "О политических партиях" целей (таких, как формирование и выражение общественного мнения, политическое образование и воспитание граждан) возможно использование и неюридических средств (например, в сфере привлечения в партию новых сторонников, пропаганды политических взглядов и так далее). Юридические средства используются политическими партиями в первую очередь при отстаивании собственных интересов в органах государственной власти и участии в предвыборной кампании (в избирательном процессе).

Вместе с тем сам факт участия политических партий в избирательном процессе не является начальным этапом реализации конституционных целей политических партий (равно как нереализуемы подобного рода цели при проведении массовых общественных мероприятий - митингов, шествий, пикетирования и так далее). Реализация упомянутых целей начинается с момента приобретения политической партией государственной власти в форме представительства в федеральных и региональных парламентах, после чего партия собственной законопроектной деятельностью может выдвигать конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства, тем самым реализуя и собственные конституционные цели.

В целом, подводя некоторые итоги, надлежит отметить следующее.

Тенденции совершенствования действующего законодательства о политических партиях затрагивают ныне не только их участие в избирательном процессе, но и сам конституционно-правовой статус партий. Этому можно привести множество примеров. Так, начиная с выборов 2007 года будет увеличен заградительный барьер для политических партий при выборах в Государственную Думу Федерального Собрания с 5 до 7 процентов, что еще более ориентировано на представительство в парламенте крупных политических сил в ущерб всем остальным общественно-политическим организациям. Вряд ли можно это признать оправданным, потому как по результатам парламентских выборов 2003 года даже 3-4 процента поданных за партию голосов в абсолютных цифрах - это от 1,8 до 2,6 млн голосов²³. По нашему убеждению, целесообразным было бы, наоборот, снижение заградительного барьера до 3 процентов. Тогда в действующей Госдуме были бы представлены следующие партии: СПС, "ЯБЛОКО", Российская партия пенсионеров, Аграрная партия России. Проголосовавшие за них граждане Российской Федерации, общим числом более 9 млн человек, составляют более 14 процентов от числа

принявших участие в выборах. Они не представлены в парламенте своими депутатами, и это прискорбно.

28 июня 2004 года Президентом Российской Федерации подписан им же инициированный Федеральный конституционный закон "О референдуме в Российской Федерации" (ранее принятый Государственной Думой 11 июня и одобренный Советом Федерации 25 июня). Названный закон предусматривает качественно новый подход к регламентации вопроса инициирования референдума. Смысл предлагаемых законодательных новелл состоит в следующем: инициативная группа по проведению референдума должна включать в себя региональные подгруппы (численностью не менее ста человек каждая) не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. Таким образом, общая численность инициаторов референдума со ста человек - граждан Российской Федерации увеличивается до четырех с половиной тысяч. Указанные нововведения удачно вписываются в конституционную схему деятельности политических партий (по сути, законодателем в качестве региональных подгрупп инициативной группы референдума подразумеваются в первую очередь именно региональные отделения общероссийских политических партий, организационная структура и численный состав которых полностью укладываются в предлагаемые рамки). Разумеется, выступить с инициативой проведения всероссийского референдума сможет любая группа граждан Российской Федерации, в том числе и не обладающая признаками формализованной структуры партии, однако, вне всякого сомнения, анализируемая норма законопроекта лоббируется в интересах ведущих политических партий.

Предположений и различного рода гипотез относительно проблемы участия российских политических партий в избирательном процессе, а в широком смысле - об их роли и назначении в государстве и обществе можно строить бесконечное множество.

Кроме традиционных позитивных оценок роли политических партий в избирательном процессе можно привести и диаметрально противоположные мнения. Так, Л.М. Карапетян полагает, что "первостепенное значение приобретает обеспечение... надпартийности парламента страны. Достижение такой цели прежде всего предопределяется демократической избирательной системой, которая призвана обеспечить становление и эффективное функционирование гражданского общества и правового государства, а не только политической системы, доминирующим элементом которой будет одна или несколько партий"²⁴.

Ясно одно - в ближайшем будущем критерием целесообразности той или иной конституционно-правовой нормы избирательного законодательства будет являться только практика ее реализации. Критерием применимости рассматриваемых норм, касающихся статуса политических партий, юридических форм их участия в избирательном процессе, может стать только правоприменительная практика, проводимые государственные и муниципальные выборы, которые со всей очевидностью способны продемонстрировать, насколько юридические основы российской многопартийности соответствуют реальным целям и задачам политических партий, государства и гражданского общества в избирательном процессе. Разумеется, действующее избирательное законодательство должно и будет эволюционировать в сторону дальнейшего совершенствования избирательной процедуры, повышения уровня ее демократизма.

Вместе с тем характер конституционно-правового регулирования вопроса о политических партиях и их участии в выборах напрямую влияет на становление российской партийной системы. Действующие юридические основы нацелены на сокращение числа политических партий (их анализ позволяет сделать именно такой вывод). Бесспорно, все изложенное свидетельствует о заинтересованности государства в стабилизации партийной системы. Добавим, что государство предпочитает иметь дело с крупными, влиятельными общенациональными партиями. Крайней формой предоставления партиям законодательных преференций можно считать инициативу избирать всех депутатов Государственной Думы только по партийным спискам, поскольку "пропорциональная система поможет укрепить партии"²⁵. Действительно, в целях монополизации политическими партиями избирательного процесса нет необходимости даже менять действующую Конституцию Российской Федерации - достаточно внести изменения в избирательное законодательство, предусматривающие возможность выдвижения кандидатов в Государственную Думу по одномандатным округам только политическими партиями и избирательными объединениями (избирательными блоками). Однако практическая целесообразность подобного шага вызывает серьезные сомнения, поскольку под сомнения будет поставлены базовые, основополагающие принципы избирательного права - его всеобщность, равенство, демократизм.

Сегодня не исключен также вариант трансформации многопартийной системы в двухпартийную,

состоящую из правящей партии и "вечной" левой оппозиции. Сегодня подобная угроза многими воспринимается как весьма реальная²⁶, да и конституционный принцип разделения властей может в недалеком будущем превратиться в юридическую фикцию, что с неизбежностью повлечет деградацию партийной системы.

Впрочем, нам остается выразить надежду, что подобного рода пессимистичные сценарии не будут реализованы, и многопартийная система в России эволюционирует в дальнейшем в духе идеалов демократии. Гарантиями подлинной многопартийности, идеологического и политического плюрализма в современной России должны служить:

1. Федерализм как принцип территориальной организации многонационального и многоконфессионального государства, обеспечивающий реальную взаимосвязь и взаимодействие политических партий с субъектами Российской Федерации, представительство партий в региональных парламентах, их влияние на характер принимаемых в российских регионах управленческих решений.

2. Гражданское общество (находящееся в настоящее время в стадии формирования) - поскольку политические партии являются в первую очередь выразителями интересов российских граждан, сферой реализации их частных инициатив.

3. Самоограничение государственной власти в вопросах юридической регламентации конституционно-правового статуса партий, их участия в избирательном процессе. Отказ от мелочного регулирования всех без исключения сторон жизнедеятельности партий, отказ от предоставления политическим партиям в избирательных правоотношениях неоправданных льгот и преимуществ перед другими участниками политического процесса.

I. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Булатова

Полина Сергеевна,

студентка 5-го курса

Северо-Западной академии

Российской академии

государственной службы

Научный руководитель:

Овчинников

Валентин Алексеевич,

доцент кафедры конституционного

и муниципального права

Северо-Западной академии

Российской академии государственной

службы, кандидат юридических наук,

кандидат технических наук

Проблемы обеспечения гарантий избирательных прав граждан России при регистрации (учете) избирателей и составлении списков избирателей

Конституция Российской Федерации предусматривает, что граждане Российской Федерации участвуют в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и участвовать в референдуме; не имеют права избирать и быть избранными лишь граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы. Данные права в Российской Федерации как демократическом правовом государстве признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

Ратифицированная Российской Федерацией Конвенция о защите прав человека и основных свобод закрепляет право на свободные выборы и в целях реализации этого права устанавливает обязанность государства проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивают свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти (статья 3 Протокола № 1); согласно Международному пакту о гражданских и политических правах каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в государственных делах как непосредственно, так и через свободно выбранных представителей, голосовать и быть избранным на

подлинных периодических выборах, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Названные нормы, как следует из статьи 15 (часть 4) во взаимосвязи со статьей 55 (часть 1) Конституции Российской Федерации, являются составной частью правовой системы Российской Федерации, а закрепленные в них принципы избирательного права признаются и гарантируются Российской Федерацией в качестве конституционных прав и свобод.

Положение о праве на участие в свободных выборах законодательного (представительного) органа на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании составляет существо закрепленного статьей 32 Конституции Российской Федерации права гражданина, без этого оно теряет свое реальное содержание. Однако регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина составляют ведение Российской Федерации (статья 71 пункт "в"), субъекты же Российской Федерации, реализуя свои полномочия в сфере защиты прав и свобод, находящейся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "б" части 1), не могут снижать уровень конституционных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и соответствующим положениям Конституции Российской Федерации¹.

В отличие от основных личных прав, которые по своей природе неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, политические права и свободы связаны с обладанием гражданством государства. Это различие отражает Конституция Российской Федерации, адресуя личные права "каждому", политические - гражданам.

В соответствии с Конституцией гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Эта норма, прежде всего, касается политических прав и свобод. Однако правовой статус человека и гражданина характеризуется не только его правами и свободами, но и обязанностями. Эти обязанности затрагивают многообразные сферы отношений, в которых субъектом выступает человек. Среди них можно выделить обязанности, различные по своей природе. Одни из них вытекают из принадлежности к гражданству государства, другие связаны с его статусом как члена местного сообщества.

В конституционно закрепленных основных обязанностях обобщены те наиболее концентрированно выраженные требования, в исполнении которых проявляется ответственность личности перед обществом, гражданина перед государством, надлежащее отношение гражданина к государственным и общественным интересам, активное включение его в охрану этих интересов². Ответственность за несоблюдение гражданином конституционных обязанностей зависит от характера нарушения, сферы отношений, к которым оно относится. Действующее законодательство предусматривает дифференцированную систему мер ответственности. За наиболее тяжкие нарушения обязанностей гражданами в предусмотренных законом случаях могут применяться меры уголовной ответственности, влекущие ограничения возможности использовать в полной мере и конституционные права. В связи с этим встает вопрос об обязанности гражданина принять участие в выборах, реализовать свое избирательное право.

Идею, согласно которой участие в выборах надо сделать обязательным, а за неявку на избирательные участки штрафовать, согласно опросам общественного мнения, отвергает подавляющее большинство россиян (80%)³. В то же время две трети наших сограждан полагают, что чем больше людей проголосует, тем полнее будут выборы отражать волю народа. Такие результаты принес всероссийский опрос Фонда "Общественное мнение". Как привлечь к процессу демократического волеизъявления если не всех, то хотя бы большинство россиян, превратить участие в выборах из права в обязанность, подкрепив эту новацию штрафом за неявку, - такая идея уже давно поселилась в головах некоторых представителей власти и политтехнологов. Однако большинство наших сограждан убеждены, что поход на избирательный участок - это прежде всего право, а не обязанность гражданина. Подобный же вывод можно сделать и при толковании действующего законодательства. В то же время социологи, задавая вопрос: "Какие выборы можно считать честными?" - все чаще слышат в ответ: те, в которых примут участие все без исключения граждане. Проблема в том, что общество, в целом соглашаясь с намерением сделать выборы более представительными, противится, когда речь заходит о введении наказания за игнорирование демократической процедуры. Идею введения штрафов поддерживают лишь 14% участников опроса Фонда "Общественное мнение" (среди респондентов старше 55 лет - 20 процентов). Противники введения штрафов приводят следующие доводы. Выборы - дело добровольное, а штраф

будет являться мерой принуждения, то есть ограничит свободу выбора. Каждый пятый респондент Фонда полагает, что введение штрафов за неучастие в голосовании стало бы мерой, противоречащей Конституции. Почти 10 процентов считают штраф несправедливой карой. Еще 7 процентов опасаются, что в результате пострадают люди, не голосовавшие по уважительным причинам. Если же говорить об эффективности карательных избирательных мер, то здесь мнение общества разделилось почти пополам: 46 процентов россиян полагают, что, если штрафовать людей, которые не ходят на выборы, явка не повысится; 40 процентов считают, что она возрастет. Но даже если последние и правы, положительный эффект от введения подобной меры не будет столь значительным, нельзя заставить людей сделать осмысленный выбор.

Конституционные принципы избирательного права

Конституцией 1993 года установлено, что выборы, проводимые в Российской Федерации, являются равными. Это означает, что каждый избиратель имеет один голос, все избиратели участвуют в выборах на равных основаниях. Первый элемент равного избирательного права - наличие у каждого избирателя только одного голоса - обеспечивается тем, что избиратель не может быть включен более чем в один список избирателей; он голосует лично и для получения избирательного бюллетеня требуется предъявление документа, удостоверяющего личность избирателя, а в списке избирателей делается отметка о выдаче избирательного бюллетеня.

Другой элемент равного избирательного права - участие в выборах на равных основаниях - обеспечивается тем, что ни один избиратель не имеет каких-либо преимуществ перед другим избирателем (например, организуются равные по количеству населения избирательные округа в соответствии с нормами представительства), а избирательные права всех российских граждан в равной мере охраняются законом.

Не имеют права избирать, быть избранными, участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Пребывание гражданина Российской Федерации вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления. Законом активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа.

Включение граждан России в списки избирателей как важнейшая гарантия избирательных прав

Избирательные права граждан Российской Федерации обеспечиваются рядом гарантий, в качестве которых выступают, в первую очередь, разные стороны организации и проведения выборов. Все граждане Российской Федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом, включаются в списки избирателей.

Чрезвычайно важная организационная гарантия использования гражданами своих избирательных прав - включение их в списки избирателей, которые являются документированным подтверждением активного избирательного права. В этой связи на участковые избирательные комиссии возлагается обязанность составления списков избирателей. Непосредственная связь комиссий и избирателей при этом очевидна, хотя она может быть не видна каждому избирателю. Ее чувствуют только те из них, кто по тем или иным причинам в списках избирателей себя не обнаруживает.

Казалось бы, что можно сказать нового о гарантиях прав граждан в связи с процедурой регистрации (учета) избирателей? Вопрос лишь в первом приближении как бы совершенно ясный, однако на самом деле он достаточно сложен и многогранен.

Вопрос о признании за гражданином права быть включенным в список избирателей по своему значению относится к числу конституционных, поскольку он непосредственно связан с правом граждан на участие в свободных выборах, являющихся высшим выражением власти народа (статья 3, часть 3 Конституции Российской Федерации), также с вытекающим из этого положения принципом всеобщности избирательного права⁴.

Государственная система регистрации (учета) избирателей,

участников референдума в Российской Федерации

Регистрация (учет) избирателей является одной из разновидностей официального статистического учета в Российской Федерации. Цель общегосударственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума - охватить всех граждан России, обладающих активным избирательным правом.

Правовой основой Государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации являются Конституция Российской Федерации, Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации", федеральные законы "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее - Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав..."), "О выборах Президента Российской Федерации", "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", о Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы", "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления", "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", "Об информации, информатизации и защите информации", "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Закон Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 227 "Об обеспечении создания, функционирования и развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы", другие законодательные акты и нормативные документы о выборах и референдумах.

Регистрацию избирателей, участников референдума, проживающих на территории муниципального образования, включая избирателей-военнослужащих, проживающих вне расположения воинской части, осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если уставом муниципального образования такая должность не предусмотрена, - лицо, уполномоченное на то органом местного самоуправления.

Основанием для регистрации избирателей, участников референдума на территории муниципального образования является факт нахождения места жительства гражданина Российской Федерации, обладающего активным избирательным правом, на соответствующей территории, который устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Не производится регистрация избирателей, участников референдума, находящихся в других местах пребывания, за исключением граждан Российской Федерации, признанных вынужденными переселенцами или обратившихся в Федеральную миграционную службу России или в ее территориальные органы с ходатайством о признании их вынужденными переселенцами⁵. Основанием для регистрации этой категории избирателей, участников референдума является факт их проживания в местах временного поселения по направлениям Федеральной миграционной службы России или ее территориальных органов, который устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Регистрация избирателей-военнослужащих, членов их семей и других избирателей, участников референдума, проживающих в пределах расположения воинской части, дислоцированной на территории муниципального образования, осуществляется командиром воинской части.

По результатам регистрации избирателей, участников референдума глава муниципального образования (глава Управы в г. Москве⁶) или уполномоченное лицо не позднее 10 января и 10 июля каждого года устанавливает общую численность избирателей.

Сведения о зарегистрированных избирателях, участниках референдума хранятся у главы муниципального образования или уполномоченного лица, а машиночитаемая копия этих сведений находится на КСА⁷ ГАС "Выборы" и представляется по запросам избирательной комиссии субъекта Российской Федерации и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Сведения об избирателях-военнослужащих хранятся у командира воинской части. При этом сведения о численности личного состава воинской части составляют государственную тайну, и порядок обращения с ними устанавливается федеральным законодательством.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации на основании сведений о численности избирателей, представленных главами муниципальных образований или уполномоченными лицами, устанавливает общую численность избирателей и совместно с избирательной комиссией субъекта Российской Федерации представляет в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации полученные данные⁸.

Регистрация избирателей, участников референдума, проживающих за пределами территории Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках, за исключением избирателей-военнослужащих, членов их семей и других избирателей, участников референдума, проживающих в пределах расположения воинской части, размещенной на территории иностранного государства, осуществляется руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации. Основанием для регистрации данной категории избирателей, участников референдума является факт их постоянного проживания на территории иностранного государства или пребывания в длительной (не менее трех месяцев) командировке на территории иностранного государства, устанавливаемый дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями Российской Федерации.

На основании полученных сведений Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не позднее 1 февраля и 1 августа каждого года устанавливает общую численность избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории Российской Федерации и за ее пределами, по состоянию соответственно на 1 января и 1 июля каждого года.

Проблема "двойного" учета избирателей как основной недостаток организации регистрации граждан

Заметим, что недостатки организации регистрации граждан создают определенные трудности в выполнении нормы закона, согласно которой гражданин Российской Федерации может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке, порождают "двойной" учет избирателей⁹. В целях исключения возможностей "двойного" учета избирателей еще постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 марта 1996 года были утверждены Разъяснения о порядке составления участковой избирательной комиссией списка избирателей для проведения выборов Президента и представления для всеобщего ознакомления.

Опыт предыдущих президентских выборов показал, что в ряде регионов страны произошло существенное увеличение численности избирателей, включенных в списки избирателей. Основной причиной данного явления явилось "двойное" включение в списки избирателей одного и того же лица, а именно - по месту его постоянного проживания и месту временного пребывания. При этом особенно сложно в организационно-регистрационном плане учитывать избирателей, находящихся в день выборов в больницах, санаториях, домах отдыха, следственных изоляторах. Так, в Чувашской Республике, Алтайском, Краснодарском, Красноярском, Ставропольском краях, Волгоградской, Калужской, Пермской, Ростовской областях на выборах Президента в 1996 году в указанных учреждениях проголосовало до 10 и более тысяч избирателей (в каждом из этих субъектов Российской Федерации). В целом же по стране численность таких избирателей составила 1,5 млн человек. Немаловажное значение имеет и тот факт, что, по данным Госкомстата, в 1995 году около 800 тысяч человек переселились в Россию из стран ближнего зарубежья и, таким образом, значительно увеличили численность избирательного корпуса Российской Федерации¹⁰. Кроме того, в числе повторно зарегистрированных избирателей оказались призывники. Только в Приморском крае, Амурской, Владимирской, Калужской, Новгородской, Пермской, Псковской, Саратовской, Читинской областях их проголосовало более 50 тысяч. В то же время они не были исключены из списков избирателей по месту их постоянного жительства¹¹.

В целом одной из причин такого положения является слабое взаимодействие подразделений региональных и местных администраций - органов внутренних дел, военных комиссариатов, органов загса, миграционной службы, других учреждений и организаций - с соответствующими избирательными комиссиями. В условиях довольно значительных миграционных процессов и сбоев в механизме регистрации граждан руководителям органов исполнительной власти и местного самоуправления, ответственным за подготовку сведений об избирателях, не удастся безукоризненно обеспечивать реализацию требований законодательства о выборах, что, в свою очередь, не позволяет участковым избирательным комиссиям (при отсутствии государственной системы регистрации

избирателей, достаточных финансовых и технических ресурсов) своевременно зафиксировать местопребывание на день выборов около двух миллионов граждан Российской Федерации.

Однако, как показывает практика, проблема "двойного" учета избирателей не решена и в настоящее время. Принятые после 1996 года и действующие ныне федеральные законы не исключили возможности "двойного" учета, появления так называемых "мертвых душ".

Очевидно, что существующие возможности системы регистрации избирателей практически исчерпаны. Для реального обеспечения избирательных прав граждан Российской Федерации необходима специальная компьютеризированная Государственная система учета избирателей¹². Возможен и переход на заявительный порядок включения граждан в список избирателей непосредственно в день голосования по предъявлении документа, удостоверяющего личность избирателя. Однако этот подход значительно снижает гарантии участия граждан в выборах и референдумах.

Составление списков избирателей, участников референдума

Государственная система регистрации (учета) избирателей организована и функционирует с целью обеспечения гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан России в первую очередь при составлении списков избирателей.

В целях реализации прав избирателей, участников референдума соответствующими комиссиями составляются списки избирателей, участников референдума на основании сведений, полученных с использованием Государственной системы регистрации избирателей.

В списки избирателей, участников референдума на избирательных участках включаются граждане Российской Федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом, правом на участие в референдуме.

Основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей, участников референдума на конкретном избирательном участке, участке референдума является факт нахождения его места жительства на территории этого участка, а в случаях, предусмотренных Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав...", - иным законом, и при условии нахождения места жительства на территории избирательного округа, где расположен избирательный участок, - факт временного пребывания на территории этого участка либо наличие у гражданина открепительного удостоверения.

В пункте 4 статьи 17 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" четко обозначено, что основанием для включения гражданина в список избирателей на конкретном избирательном участке служит факт его постоянного или преимущественного проживания на территории, входящей в функциональную зону этого избирательного участка. Это положение согласуется и с Федеральным законом, регулирующим порядок реализации права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

Между тем есть значительные затруднения в практике применения второго из упомянутых законов, о чем свидетельствует, в частности, большое количество жалоб граждан в связи с его нарушением. Немало затруднений традиционно вызывает реализация положений упомянутого пункта 4 статьи 17 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...", согласно которому факт постоянного, преимущественного или временного проживания устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства¹³. В соответствии с Федеральным законом "О гражданстве Российской Федерации" документом, удостоверяющим гражданство Российской Федерации, является паспорт гражданина Российской Федерации или иной основной документ, содержащий указание на гражданство лица.

Действительно, если факт постоянного, преимущественного или временного проживания не установлен органом регистрационного учета граждан, но тот или иной конкретный человек имеет правоустанавливающие документы (скажем, договор купли-продажи жилья или ордер на жилье), уместно спросить: как в этом случае должна поступить участковая избирательная комиссия? Большинство избирательных комиссий в этом случае принимают стандартное решение отказать. Некоторые из них считают необходимым дополнительно разъяснить гражданину, что ему следует обратиться в паспортно-визовую службу.

На первый взгляд такая правоприменительная практика участковых избирательных комиссий вроде

бы соответствует законодательству. Однако судебная практика по разбору отказов включения граждан в список избирателей заставляет усомниться в однозначности толкования упомянутого выше положения статьи 17 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...". Судебные органы, рассматривая конкретные дела в рамках избирательных споров, все чаще приходят к выводу о незаконности ограничения избирательных прав граждан по причине отсутствия факта регистрации в паспортно-визовой службе. И с этим нельзя не согласиться. Суды исходят в таких случаях из прямого действия Конституции Российской Федерации (так, согласно статье 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими). А есть еще и соответствующие международные документы, имеющие приоритетный правовой характер. В них избирательные права граждан не слишком жестко обуславливаются регистрационно-учетными процедурами. Известно, что в рамках нашей правовой системы судебный прецедент не признается обязательным. Но как бы там ни было, сегодняшняя судебная практика все больше рассматривается как источник права, то есть имеет место общий мягкий дрейф правовой системы в сторону прецедентного права. Для того чтобы ускорить этот дрейф, необходимо либерализовать наш правовой механизм¹⁴.

Может быть, резонно обратиться к опыту США и Великобритании, где практикуется многовариантность подхода в определении документов, служащих основанием для включения граждан в список избирателей. Понятно, что в названных странах практически отсутствуют так называемые внутренние паспорта, и многовариантность в определении документов для включения граждан в список избирателей достаточно оправданна постольку, поскольку неоправданна жесткость российского избирательного законодательства в этом вопросе. Не приводит ли она к массовому нарушению избирательных прав граждан?

Новеллой явилось включение в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав..." положений, гарантирующих избирательные права гражданам, находящимся в местах временного пребывания, работающим на непрерывно действующих предприятиях и на отдельных видах работ, где невозможно уменьшение продолжительности работы, а также военнослужащим, находящимся вне места дислокации воинской части.

Что касается гарантий прав избирателей при составлении списков избирателей, находящихся в местах временного пребывания, можно выделить следующие особенности.

Содержание понятия "место пребывания граждан" раскрывается в статье 2 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации". Федеральными законами "Об основных гарантиях избирательных прав..." и "О выборах Президента Российской Федерации" определен также перечень мест временного пребывания избирателей. Согласно пункту 5 статьи 26 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации" к местам временного пребывания избирателей относятся больницы, санатории, дома отдыха, места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и другие места, в которых избиратели временно пребывают.

Составление списков избирателей, а также включение граждан в список избирателей и исключение из него в местах временного пребывания осуществляется в соответствии с требованиями действующего выборного законодательства.

Если избирательные участки образуются в местах временного пребывания избирателей, то списки избирателей составляются соответствующей участковой избирательной комиссией на основании сведений об избирателях, представляемых руководителем организации, в которой избиратель временно пребывает¹⁵.

Руководители организаций, в которых избиратели временно пребывают, члены территориальной либо участковой избирательной комиссии должны обеспечить своевременное поступление и представление сведений об избирателях. Именно на этом этапе важна достоверность и оперативность в работе с данными.

Избиратели, находящиеся в день голосования в местах временного пребывания, включаются в список избирателей на основании паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина.

Форма справки, выдаваемой гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых (абзац 6 пункт 16 статьи 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...") и порядок выдачи такой справки утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2003 года № 391 "О порядке выдачи гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и

обвиняемых, справки для участия в выборах или референдуме"¹⁶.

Избиратель, находящийся в месте временного пребывания и не имевший возможности получить открепительное удостоверение, может быть решением участковой избирательной комиссии включен в список избирателей по личному письменному заявлению¹⁷.

Так, решением Санкт-Петербургской избирательной комиссии № 133-2 от 25 ноября 2003 года для проведения выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был образован избирательный участок для голосования граждан Российской Федерации, не имеющих определенного места жительства¹⁸.

14 марта 2004 года на выборах Президента Российской Федерации в Санкт-Петербурге работали 1694 избирательные комиссии - по месту постоянной регистрации жителей, 123 - на судах дальнего плавания, 7 - на полярных станциях, 39 - в больницах и санаториях, 4 - в следственных изоляторах и 1 - для лиц без определенного места жительства¹⁹.

Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования, не включаются в списки избирателей, участников референдума и не учитываются при определении числа избирателей, участников референдума при выборах в органы местного самоуправления.

Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 сентября 2003 года № 2 3/162-4 утверждены Методические рекомендации о порядке реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, в которых подробно освещены особенности составления списков избирателей-военнослужащих.

В соответствии со статьей 27 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации" избиратели, обучающиеся по очной форме обучения и зарегистрированные по месту жительства в общежитии (по месту нахождения образовательного учреждения), включаются в список избирателей по месту нахождения общежития (образовательного учреждения).

Обладающие активным избирательным правом граждане Российской Федерации, находящиеся в иностранных государствах по частным приглашениям, в служебных, деловых и туристических поездках, включаются в список избирателей при явке в помещение участковой избирательной комиссии на основании паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, и открепительного удостоверения. Указанные граждане, не имевшие возможности получить открепительное удостоверение, включаются участковой избирательной комиссией в список избирателей при их явке в день голосования в помещение участковой избирательной комиссии для голосования.

Включение граждан России в списки избирателей

Гражданин Российской Федерации включается в список избирателей, участников референдума только на одном избирательном участке, участке референдума.

По общему правилу при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации участковые комиссии, сформированные на избирательных участках, участках референдума, образованных за пределами территории Российской Федерации, вправе составлять список избирателей до дня голосования по письменным обращениям, а в день голосования - по устным обращениям явившихся в участковую комиссию граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации либо находящихся в длительных заграничных командировках.

Участковая комиссия уточняет список избирателей, участников референдума в соответствии с установленным порядком организации взаимодействия комиссий с органами местного самоуправления, учреждениями и организациями, осуществляющими регистрацию избирателей, участников референдума. К примеру, областной Закон Ленинградской области "О выборах губернатора Ленинградской области"²⁰ предусматривал возможность составления дополнительного списка избирателей. Дополнительный список избирателей составлялся после составления основного списка в соответствии с требованиями, предъявляемыми к основному списку избирателей. В дополнительный список включались избиратели (по их письменному заявлению), не включенные в основной список в связи с переменой места жительства или в результате ошибки участковой избирательной комиссии.

Дополнительный список избирателей подписывался председателем и секретарем участковой комиссии. Введение указанной нормы противоречило смыслу федерального законодательства, в настоящее время данное противоречие устранено, закон субъекта приведен в соответствие с федеральным законодательством.

Участковая комиссия не позднее чем за 20 дней до дня голосования представляет список избирателей, участников референдума для ознакомления избирателей, участников референдума и его дополнительного уточнения. Однако в некоторых субъектах Российской Федерации такую важную гарантию избирательных прав граждан длительное время игнорировали. Так, Законом Ленинградской области "О внесении изменений и дополнений в областной Закон "О выборах депутатов Законодательного Собрания Ленинградской области", не действующим в настоящее время, статья, регламентирующая порядок ознакомления избирателей со списком, была исключена²¹.

Гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, правом на участие в референдуме, может заявить в участковую комиссию о невключении его в список избирателей, участников референдума, о любой ошибке или неточности в сведениях о нем, внесенных в список избирателей, участников референдума. В течение 24 часов, а в день голосования - в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования участковая комиссия обязана проверить заявление, а также представленные документы и либо устранить ошибку или неточность, либо дать заявителю письменный ответ с указанием причин отклонения заявления. Исключение гражданина Российской Федерации из списка избирателей, участников референдума после его подписания председателями и секретарями соответствующих комиссий и заверения его печатями этих комиссий производится только на основании официальных документов, а также в случае выдачи избирателю, участнику референдума открепительного удостоверения или включения его в другой список избирателей, участников референдума. Решение участковой комиссии может быть обжаловано в вышестоящую комиссию или в суд (по месту нахождения участковой комиссии), которые обязаны рассмотреть жалобу в трехдневный срок, а за три и менее дней до дня голосования и в день голосования - немедленно.

Уточнение списков избирателей по нашему законодательству возложено на участковые избирательные комиссии. При этом вовсе не предусматривается обязательность контакта избирательной комиссии и избирателя на фазе уточнения избирательских списков (несмотря на то что право на ознакомление со сведениями о себе избирателю предоставлено). Необходимо активнее использовать непосредственное общение с людьми для уточнения персональных сведений о них, ведь такое общение с избирателями не заменит никакое "взаимодействие" с органами регистрационного учета граждан, жэками, загсами, военкоматами и так далее. Выигрывают от него избиратели, о чем говорит снижение количества жалоб, касающихся неправильной фиксации сведений о гражданах или невключения их фамилий в список избирателей²².

Необходимо наполнить реальным содержанием термин "регистрация избирателей", предусмотреть правовую процедуру ознакомления избирателей с персональными данными о них, содержащимися в списках избирателей. Это конкретизировало бы права граждан на предвыборной стадии избирательного процесса, наполнило бы эти права практическим содержанием.

Вносить какие-либо изменения в списки избирателей, участников референдума после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей, участников референдума запрещается.

Правовые последствия включения граждан России в списки избирателей, участников референдума, ответственность за нарушения при составлении списков избирателей, участников референдума

Сведения о зарегистрированных избирателях, участниках референдума, сведения об их численности используются для определения схемы избирательных округов, образования избирательных участков, участков референдума, совершения других действий, определяемых избирательным законодательством, а базы данных со сведениями об избирателях, участниках референдума могут быть использованы для проверки достоверности сведений об избирателях, участниках референдума, поставивших свои подписи в поддержку кандидата, списка кандидатов, инициативы проведения референдума при подготовке и проведении выборов.

Руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

Федерации, председатели избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, главы муниципальных образований или уполномоченные лица, руководители учреждений, организаций, осуществляющих учет населения, руководители дипломатических представительств, консульских учреждений Российской Федерации, системные администраторы КСА ГАС "Выборы" несут в соответствии с федеральным законодательством ответственность за достоверность, полный объем и своевременность передачи соответствующих сведений об избирателях, участниках референдума, а также за нарушение порядка обращения с конфиденциальной информацией.

Действующее законодательство связывает с вопросом включения в списки избирателей значительные правовые последствия, важнейшим из которых можно назвать следующее.

Выборы признаются соответствующей избирательной комиссией несостоявшимися, в случае если в них приняло участие менее 20 процентов от числа избирателей, внесенных в списки избирателей.

Согласно статье 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...", бюллетени выдаются избирателям, участникам референдума, включенным в список избирателей, участников референдума.

С фактом включения в списки избирателей законодательство связывает возможность получения открепительного удостоверения, досрочного голосования, голосования по почте и вне помещения для голосования.

Законодателем установлен особый порядок хранения избирательной документации, в том числе списков избирателей.

Суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, результатах выборов на избирательном участке, на территории, в избирательном округе, в субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации в целом также в случае нарушения правил составления списков избирателей, если эти действия (бездействие) не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей. Смысл данных полномочий судов заключается в осуществлении контроля за организацией избирательного процесса. Сфера этого контроля достаточно обширна. Она включает не только важнейшие действия избирательных комиссий, которые, в частности, несут ответственность за составление списков избирателей и за действия иных органов, выполняющих определенные функции в подготовке и проведении выборов.

В статье 142 Уголовного кодекса Российской Федерации устанавливается уголовная ответственность за фальсификацию избирательных документов, документов референдума, заведомо неправильный подсчет голосов либо заведомо неправильное установление результатов выборов, референдума, нарушение тайны голосования, если эти деяния совершены членом избирательной комиссии, инициативной группы или комиссии по проведению референдума. К числу субъектов рассматриваемого преступления могут быть отнесены должностные лица, правомочия которых прямо или косвенно связаны с проведением выборов или референдума (например, формирование списков избирателей военнослужащих осуществляют командиры воинских частей, капитаны судов, находящихся в плавании, и др.). Указанные деяния наказываются штрафом в размере от пятисот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода за период от пяти до семи месяцев либо лишением свободы на срок до четырех лет. Фальсификация избирательных документов, документов референдума представляет собой умышленное изменение содержания данных подлинных документов путем подделки, подчистки, дописки, пометки другим числом, иным способом, а также изготовление (создание) другого документа с ложным содержанием.

Любой подлог избирательных документов, документов референдума, любое нарушение тайны голосования в этой процедуре влекут уголовную ответственность по статье 142 Уголовного кодекса Российской Федерации. Фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов (ст. 142 УК РФ) относится к разновидности служебного подлога. В отличие от служебного подлога, предметом которого являются различные официальные документы, предметом статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации могут считаться и другие документы. В соответствии с законодательством о выборах избирательными документами являются в том числе списки избирателей или участников референдума.

Запрещается вносить изменения в списки избирателей после начала подсчета голосов избирателей.

Что касается конкретных предложений, вытекающих из приведенного выше анализа действующего законодательства, необходимо устранить противоречия между статьей 32 Конституции Российской Федерации, где говорится, что "не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные

судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда", и пунктом 5 статьи 17 Федерального закона Российской Федерации "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", где сказано, что, если военнослужащий до призыва не проживал на территории данного муниципального образования, он не включается в списки избирателей при выборах в органы местного самоуправления, то есть фактически он лишен права избирать и быть избранным, так как он снят с регистрации, где проживал до призыва, и поэтому он не может там участвовать в выборах, а по месту службы участие в выборах ему запрещает Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Сегодня должны быть предприняты самые решительные меры по предотвращению сползания российского общества к угрожающе низкому порогу электоральной безопасности.

Среди этих мер первоочередным должно быть оперативное совершенствование действующих избирательных законов. Главным содержанием вносимых законодателем изменений должно быть закрепление в законе таких механизмов, которые бы обеспечивали достаточно полную реализацию гарантий избирательных прав граждан на выборах любого уровня. Изменения должны обеспечить присутствие в законе четких и ясных правил, обязательных прежде всего для избирательных комиссий всех уровней. Эти правила должны исключать субъективизм в подходах избирательных комиссий, зависимость их решений и действий от какого-либо воздействия со стороны, от конкретного состава комиссии, уровня компетентности ее членов, наличия у них опыта разрешения тех или иных ситуаций и так далее.

Избиратели, участники референдума имеют право на доступ к документированной информации (персональным данным) о них, в том числе к информации, находящейся на машиночитаемых носителях, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, имеют право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию. При реализации права доступа избирателей, участников референдума к персональным данным о них должен соблюдаться порядок обращения с конфиденциальной информацией, установленный законодательством Российской Федерации. Между тем растет число ведомств, желающих взаимодействовать с избирательными комиссиями по вопросам, связанным с персональными сведениями об избирателях. Это органы регистрационного учета граждан, налоговые органы, суды, которым эта информация нужна для назначения присяжных заседателей, органы государственной статистики (для проведения переписи населения) и так далее. Но сегодня большинству из перечисленных ведомств приходится отказывать в праве доступа к персональным сведениям об избирателях, а в ряде случаев ограничиваться подписанием сомнительных с правовой точки зрения "протоколов", что, конечно, никак не компенсирует владения этим особым видом информации.

В силу сложившихся обстоятельств избирательные комиссии субъектов Российской Федерации стали хранителями этой информации, что в будущем создаст предпосылки для интеграции персональных сведений об избирателях, содержащихся в функциональных комплексах задач, решаемых в рамках различных государственных программ, одна из которых - это программа создания общегосударственного регистра населения. Однако из-за пробела правового регулирования в вопросе персональных сведений об избирателях продолжают нарушаться права граждан, в том числе право на неприкосновенность частной жизни, зафиксированное в статье 23 Конституции Российской Федерации. Серьезную обеспокоенность вызывает тот факт, что мы не застрахованы от краж из информационных центров персональных сведений об избирателях, между тем совсем нетрудно представить, каковы могут быть издержки этих никак не исключаемых краж. Утрата доверия избирателей - есть лишь одна из подобного рода издержек, поэтому необходимо по возможности быстро урегулировать вопрос, касающийся персональных сведений об избирателях, а также комплекс уголовно-правовых вопросов, связанных с ответственностью за нарушения законодательства в этой сфере.

Представляется, что обеспечение гарантий прав граждан при регистрации избирателей, а также в процессе составления списков избирателей должно стать несомненным приоритетом правоприменительной практики, одним из важных векторов развития избирательного законодательства Российской Федерации в этой сфере.

I. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

КОНКУРСНЫЕ РАБОТЫ

**Миронов
Андрей Владимирович,**
аспирант Байкальского
государственного университета
экономики и права

**Научный руководитель:
Игнатенко
Виктор Васильевич,**
заслуженный юрист Российской
Федерации, доктор юридических наук,
профессор

**Проблемы толкования оценочных понятий
при применении избирательно-правовых норм
об отказе в регистрации кандидатов в депутаты
или на выборные должности**

Введение

При конструировании избирательно-правовых норм законодатель использует различные понятия, которые отличаются друг от друга широтой и глубиной отражения явлений объективной действительности. Полнота, ясность, точность и определенность понятий, используемых в процессе правотворчества, являются теми предпосылками, которые предопределяют создание стабильного избирательного законодательства.

Абсолютно определенные понятия¹, или, как их иначе называют, - понятия точного значения, имеют четко обозначенное юридическое значение и не могут быть интерпретированы правоприменителями по-иному, то есть количество признаков, определяющих содержание этих понятий, является для правоприменителя заранее данным. В отличие от понятий точного значения содержание оценочных понятий² заранее установить не представляется возможным, поскольку логический ряд признаков, которые может отражать в себе оценочное понятие, не является ограниченным и исчерпывающим. Особенностью оценочных понятий является то, что они способны отражать такие явления общественной жизни, которые характеризуются новизной, динамичностью и постоянной изменчивостью.

Оценочные понятия в праве являются объективно необходимыми, однако их неоправданное закрепление в избирательно-правовых нормах может привести к существенному нарушению избирательных прав граждан по причине широкого усмотрения правоприменителей при их толковании и применении. Поэтому при создании избирательно-правовых норм необходимо оптимальное соотношение элементов формального и оценочного.

Без преувеличения можно сказать, что оценочные понятия представлены на всех стадиях российского избирательного процесса, и исследование проблем толкования и применения этих понятий в избирательном законодательстве современной России представляется особо актуальным.

В настоящей статье анализируются отдельные проблемы толкования и применения оценочных понятий, закрепленных в избирательно-правовых нормах об отказе в регистрации кандидатов, списков кандидатов.

1. Общая характеристика оснований отказа в регистрации кандидатов

Регистрация кандидатов, списков кандидатов представляет собой важную избирательную процедуру и предопределяет последующее развитие любой избирательной кампании. От того, насколько четко в законе прописаны основания для отказа в регистрации кандидатов, списков кандидатов, зависит возможность реализации гражданами предоставленных им политических избирательных прав, прежде всего пассивного избирательного права. Недооценка работы на этой стадии избирательного процесса приводит обычно к тому, что, по некоторым данным, от 30 до 60 процентов желающих участвовать в выборах не проходят регистрацию³.

Во многом это объясняется действиями самих участников избирательного процесса, желающих реализовать свое пассивное избирательное право. Так, несмотря на то что в избирательном процессе сложилась достаточно устоявшаяся правоприменительная практика в вопросах, касающихся течения пресекательных сроков, многие из выдвигающихся кандидатов по сей день относятся к ним с неким безразличием. Подобное поведение кандидатов с неизбежностью приводит к наступлению такой меры

конституционно-правовой ответственности, как отказ в регистрации⁴. К отказу в регистрации по своей целевой направленности очень тесно примыкает другая мера конституционно-правового реагирования на участников избирательного процесса, которые желают реализовать свое пассивное избирательное право, *состоящая в отказе в приеме документов* в связи с пропуском установленного законом срока⁵. Не сформулированная в избирательном законодательстве Российской Федерации и не выделяемая в юридической литературе, эта мера в избирательном процессе выступает в качестве юридически значимой, так как несет в себе элемент порицания гражданина, не исполнившего установленную законом обязанность. Это позволяет нам рассматривать ее в качестве специфической меры конституционно-правового реагирования в избирательном процессе. Неверное определение в нормативно-правовых актах избирательных комиссий пресекательных сроков, в равной мере распространяющихся на всех кандидатов, является основанием для отказа в регистрации кандидатов⁶.

Большинство из выделяемых в юридической литературе⁷ оснований для применения меры конституционно-правового реагирования в виде отказа в регистрации кандидатов связывается с установлением избирательных правонарушений. В то же время, как верно отмечается в юридической литературе, отказ в регистрации является в ряде случаев *правообеспечительной*, или *правовосстановительной мерой*, наступление которой связывается не с обнаружением избирательного правонарушения, то есть противоправного деяния определенных участников выборов, нарушающего законодательство о выборах и влекущего применение установленных законом мер ответственности, а с установлением объективного юридического факта несоответствия (противоречия) определенным требованиям закона статуса, состояния, результата деятельности (например, факт отсутствия определенного избирательного документа, факт наличия двойной регистрации кандидата в разных избирательных округах, факт утраты пассивного избирательного права и др.)⁸.

Проблемы толкования оценочных понятий в избирательно-правовых нормах, связанных с отказом в регистрации кандидатов, списков кандидатов, имеют универсальное значение для другой меры конституционно-правового воздействия - *отмены регистрации кандидатов, списков кандидатов*. Выделение единообразных оснований для отказа в регистрации, отмены регистрации кандидатов объяснимо общей целевой направленностью данных мер конституционно-правового воздействия, состоящих в ограничении возможности реализации кандидатами пассивного избирательного права.

В Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав...", в отличие от предшествующего ему закона от 1997 года, существенно модифицированы нормы, регулирующие вопросы применения отказа в регистрации, отмены регистрации кандидатов, списков кандидатов, которые сводятся к следующим нововведениям.

Во-первых, в законодательстве устанавливается исчерпывающий, не подлежащий расширению общий перечень обстоятельств, которые служат основанием как для отказа в регистрации, так и для отмены регистрации кандидатов, списков кандидатов (п. 23 ст. 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...").

Во-вторых, в законодательстве проводится четкое разграничение относительно таких мер реагирования в избирательном процессе, как отказ в регистрации, отмена решения о регистрации, отмена регистрации, аннулирование регистрации кандидатов, списков кандидатов⁹. Такая градация осуществляется по субъектам, имеющим право применять эти меры реагирования, по срокам обращения и срокам рассмотрения данных заявлений, а также дифференцируется круг субъектов, обладающих правом подачи соответствующих заявлений¹⁰.

2. Некоторые особенности формулирования избирательно-правовых норм с использованием оценочных понятий при решении вопросов об отказе в регистрации кандидатов

Федеральный законодатель при формулировании действующих избирательно-правовых норм, регулирующих отказ в регистрации кандидатов, списков кандидатов, отказался от использования таких оценочных понятий, которые предоставляли практически неограниченные полномочия правоприменителям. Доказательством тому служит практика применения избирательно-правовых норм, при которой однотипные ситуации разрешались правоприменителями абсолютно противоположным образом. Ярчайшими примерами, вызывавшими подобные коллизии, служат оценочные понятия, использование которых основывалось на учете *существенности* обнаруженных нарушений. К таким

оценочным понятиям относятся: существенные нарушения порядка сбора подписей, существенный характер представленных недостоверных сведений, существенные нарушения порядка создания избирательного фонда и расходования его средств (п. 9 ст. 32, п. 2 ст. 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ¹¹ с изменениями и дополнениями от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ¹²). Пожалуй, среди всех перечисленных оценочных понятий наибольшие противоречия в правоприменительной практике вызывали избирательные споры, связанные с определением размера недостоверно указанных сведений об имуществе кандидатов и отнесением его к разряду существенных. Так, в одних случаях недостоверное представление сведений о доходах кандидата в размере 4 500 рублей, или 10,74 процента от общих годовых доходов кандидата, расценивалось как существенное¹³, в других - при всей значительности сумм - 61 000 рублей, или 8,2 процента от общих годовых доходов, - как несущественное¹⁴.

Анализированию особенностей толкования оценочных понятий, используемых при решении вопросов об отказе в регистрации кандидатов, списков кандидатов в избирательном процессе предшествует ряд важных замечаний, которые были выработаны в правоприменительной практике и отчасти инкорпорированы в нормы действующего избирательного законодательства. Их значение в избирательном процессе продиктовано тем, что некоторые из нижеприводимых положений служат ориентиром для правильного установления стандартов¹⁵ оценочных понятий, другие имеют существенное процессуальное значение при разрешении вопросов об отказе в регистрации, отмене регистрации кандидатов, списков кандидатов.

Во-первых, следует отметить то, что решение избирательной комиссии о регистрации кандидата, списка кандидатов не может быть обжаловано в суд гражданином, не являющимся избирателем данного округа, потому как его избирательные права этим решением нарушены быть не могут¹⁶. Учитывая конкуренцию норм, следует помнить также о том, что с заявлением в суд об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов могут обратиться лишь специально уполномоченные субъекты: избирательные комиссии и кандидаты, баллотирующиеся по соответствующему избирательному округу¹⁷. Для подачи такого заявления устанавливается пресекательный срок - десять дней со дня принятия избирательной комиссией соответствующего решения¹⁸.

Во-вторых, ответственность в виде отмены решения о регистрации, отмены регистрации кандидатов, списков кандидатов может возникать только при наличии вины субъекта, не исполнившего обязанность либо исполнившего ее ненадлежащим образом. Отступление от этого правила допускается лишь в случаях, специально установленных законом. Однако действующим избирательным законодательством возможность применения таких санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей без наличия вины в какой-либо форме не предусматривается¹⁹. Так, в случае если на момент принятия решения о регистрации кандидата, списка кандидатов у избирательной комиссии не было данных, свидетельствующих о нарушении этими субъектами избирательного законодательства, а эти нарушения были установлены в результате последующих проверочных мероприятий, признание незаконности регистрации и применение соответствующей конституционно-правовой санкции допускается только при условии доказанности вины в совершении данных правонарушений кандидатом, избирательном объединением, представившим на регистрацию список кандидатов²⁰.

В-третьих, заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования (в том числе повторного), а решение суда должно быть принято не позднее чем за пять дней до дня голосования. В противном случае дело подлежит прекращению²¹.

В-четвертых, признание выборов несостоявшимися исключает возможность требования отмены судом решения избирательной комиссии о регистрации кандидата, так как такое требование носит неправовой характер и лишено правовой защиты, поскольку не порождает правовых последствий²².

3. Особенности толкования оценочных понятий

"недействительные" и "недостоверные" подписи избирателей

Приводимые в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав..." определения понятий "недействительные" и "недостоверные" подписи избирателей, сформулированные оценочным образом, а также практика их применения свидетельствуют о широком усмотрении правоприменителей при разрешении соответствующих вопросов.

Согласно действующему избирательному законодательству подписи избирателей, собранные с нарушением порядка сбора подписей избирателей и (или) оформления подписного листа, признаются "недействительными" (п. 44 ст. 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..."). При решении вопроса о признании подписей избирателей недействительными следует учитывать ряд избирательно-правовых норм, которые регулируют преимущественно процедурные моменты при сборе подписей избирателей, следование которым позволяет расценивать подписи избирателей на предмет их действительности:

а) подписи могут собираться со дня, следующего за днем получения избирательной комиссией уведомления о выдвижении кандидата, заверения списка кандидатов (п. 5 ст. 37 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...");

б) в поддержку выдвижения кандидата подписи могут собираться только среди избирателей, которые на день голосования достигли 18-летнего возраста, у которых место жительства находится на территории избирательного округа (п. 1,4 ст. 4, п. 6 ст. 37 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...");

в) право сбора подписей принадлежит дееспособному гражданину Российской Федерации, достигшему к моменту сбора подписей возраста 18 лет (п. 7 ст. 37 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...");

г) участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций всех форм собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей избирателей не допускается (п. 6 ст. 37 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...");

д) запрещается в процессе сбора подписей принуждать избирателей ставить свои подписи и вознаграждать их за это в любой форме, а также осуществлять сбор подписей на рабочих местах, в процессе и местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат (п. 6 ст. 37 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...");

е) оплата работы по сбору подписей избирателей осуществляется только из соответствующего избирательного фонда (п. 7 ст. 37 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...");

ж) сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов может осуществляться по месту учебы, жительства, а также в других местах, где проведение предвыборной агитации и сбор подписей не запрещены законом (п. 3 ст. 44 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ²³ -далее по тексту Федеральный закон "О выборах депутатов..."). Так, в частности, в п. 8 ст. 62 Федерального закона "О выборах депутатов..." устанавливается запрет на проведение предвыборной агитации в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений. Грубое или неоднократное нарушение изложенного запрета законодателя признается самостоятельным основанием для отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов. При этом грубым нарушением считается сбор не менее 20 процентов от представленных для регистрации кандидата, списка кандидатов подписей избирателей в местах, где сбор подписей запрещен (подп. "г" пункта 23 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...").

Несоблюдение требований к оформлению подписного листа также является основанием для признания подписей избирателей недействительными. Так нарушением будет считаться изготовление подписных листов не по форме, установленной законом. Однако, с нашей точки зрения, сугубо формальный состав данного правонарушения способен приводить к злоупотреблениям в избирательном процессе с целью отстранения от участия в избирательной кампании "неудобных кандидатов" и не позволяет однозначно высказываться о посягательстве на принцип равенства кандидатов. Так можно ли рассматривать подписи избирателей недействительными, если они собраны на подписных листах неустановленной формы, но в которых находит отражение вся требуемая по закону информация и имеются соответствующие реквизиты? Представляется, что признавать подписи избирателей недействительными по причине нарушения формы подписного листа следует только в случае отсутствия в нем содержательного наполнения, то есть при отсутствии указанной выше информации и реквизитов, пусть даже и не последовательно размещенных, но не препятствующих восприятию указанных сведений²⁴.

При заполнении подписного листа избиратель ставит в нем свою подпись и дату ее внесения, а также

указывает свою фамилию, имя, отчество (указание инициалов не допускается), год рождения (в возрасте 18 летна день голосования - дополнительно день и месяц рождения), серию, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина (обязанность по указанию даты выдачи этих документов в законе отсутствует). Избиратель указывает также адрес своего места жительства, понятие которого раскрыто в п. 5 ст. 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...". Подписные листы, заполненные с нарушением требований закона, без указания полного наименования субъекта Российской Федерации в данных о месте жительства кандидата, сборщика подписей должны признаваться недействительными. Адрес места жительства на основании данных паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина (без возможного указания на субъект Российской Федерации), ставит только избиратель, вносящий свою подпись в подписной лист²⁵. Данные об избирателях, ставящих в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, могут вноситься в подписной лист по просьбе избирателя лицом, собирающим подписи в поддержку кандидата, списка кандидатов. Указанные данные вносятся только от руки (п. 8 ст. 37 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..."). При заполнении подписного листа допускаются сокращения, не препятствующие однозначному восприятию данных об избирателях (п. 6 ст. 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...").

При сборе подписей избирателей допускается заполнение подписного листа на лицевой и оборотной стороне, при этом оборотная сторона является продолжением лицевой стороны с единой нумерацией подписей, а заверительные подписи ставятся на оборотной стороне подписного листа (п. 5 ст. 44 Федерального закона "О выборах депутатов..."). Собранные подписные листы заверяются лицами, осуществлявшими сбор подписей, которые собственноручно указывают свою фамилию, имя, отчество, серию, номер и дату выдачи паспорта гражданина, с указанием наименования или кода выдавшего его органа, а также адрес места жительства, ставят свою подпись и дату ее внесения, а также кандидатом или уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока, которые напротив своей фамилии, имени, отчества собственноручно ставят свою подпись и дату ее внесения (п. 6, 7 ст. 44 Федерального закона "О выборах депутатов...").

Изложенные основания для признания подписей избирателей недействительными находят последовательное отражение в правоприменительных решениях²⁶. Они представляют собой также наиболее общие критерии толкования рассматриваемого оценочного понятия. Однако для правильного толкования и применения оценочного понятия "*недействительная*" подпись следует верно определить стандарт этого оценочного понятия, о котором мы упоминали выше, с учетом выработанных в правоприменительной практике положений.

Во-первых, федеральные гарантийные нормы, в которых раскрывается понятие "*недействительная*" подпись, получают расширенное определение в специальных законах²⁷. С одной стороны, подобное формулирование избирательно-правовых норм способствует дальнейшей предсказуемости и понятности избирательных действий и процедур и позволяет говорить об адекватном правовом регулировании общественных отношений, связанных с регистрацией кандидатов, списков кандидатов. С другой - разобщенность по различным нормативным правовым актам предписаний, касающихся определения оценочного понятия "*недействительная*" подпись, порождает затруднения в правоприменении и вызывает многочисленные судебные споры²⁸. Для устранения этих негативных явлений в избирательном процессе следовало бы инкорпорировать подобные нормы в качестве гарантийных в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав...".

Во-вторых, форма подписного листа устанавливается законом (п. 8 ст. 37 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..."). В то же время ее установление допускается и избирательными комиссиями, что является вынужденной мерой в условиях правового вакуума²⁹.

В-третьих, действующему избирательному законодательству не противоречит возможность издания уполномоченными избирательными комиссиями инструкций по вопросам обеспечения единообразного исполнения закона, в которых определялись бы общие правила проверки достоверности подписей избирателей в подписных листах при условии, что нормы, содержащиеся в инструкциях, лишь сгруппированы и воспроизводят нормы закона³⁰.

В-четвертых, повторная проверка подписных листов, представленных в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов, а также последующее признание подписей избирателей недействительными противоречит действующему избирательному законодательству, так как в результате ущемляется один из важнейших принципов избирательного процесса - принцип равенства

кандидатов³¹. Стоит вспомнить о том, что при становлении избирательного процесса в современной России такая практика была распространена повсеместно³². Исключением из данного правила можно считать случаи установления судом факта подделки подписей избирателей в рамках рассмотрения дел об административном правонарушении или уголовном преступлении.

В-пятых, проверка достоверности подписей избирателей и соответствующих им данных осуществляется в пределах установленного срока самими избирательными комиссиями, наделенными правом привлекать к такой проверке экспертов из числа специалистов органов внутренних дел, юстиции, военных комиссариатов, а также специализированных учреждений и организаций, осуществляющих учет населения. Сведения о лицах, собиравших подписи избирателей в поддержку кандидатов, не относятся к данным, достоверность которых имеет юридическое значение в избирательном процессе³³.

В-шестых, требование об указании в подписных листах сведений, не предусмотренных избирательным законодательством, противоречит закону³⁴.

Таковы особенности толкования оценочного понятия "*недействительные*" подписи избирателей, которые могут быть использованы при применении соответствующих избирательно-правовых норм.

В связи с регистрацией кандидатов, списков кандидатов значительным числом избирательных споров в судах отмечено применение другого оценочного понятия, связанного с определением "*недостоверности*" подписей избирателей³⁵. "*Недостоверной*" считается подпись, выполненная от имени одного лица другим лицом (п. 45 ст. 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..."). Согласно действующему избирательному законодательству подписи, выполненные от имени разных лиц одним лицом, также признаются недостоверными (п. 9 ст. 46 Федерального закона "О выборах депутатов...", п. 9 ст. 38 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации" от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ³⁶).

Основанием для признания подписей избирателей недостоверными служит письменное заключение или справка уполномоченного должностного лица - эксперта или специалиста-почерковеда. Следует помнить о том, что установление достоверности подписей избирателей методом опроса не допускается³⁷. Отсутствие письменного заключения эксперта служит основанием для оспаривания решений избирательных комиссий о признании подписей избирателей недостоверными в пользу кандидатов, списков кандидатов³⁸.

Поскольку законодатель не определил способы проверки достоверности подписей избирателей, оставив это на усмотрение избирательных комиссий, то передача подписных листов на графологическое исследование эксперту в экспертно-криминалистическое управление не противоречит закону³⁹. В то же время некоторыми авторами отмечается, что судебная правоприменительная практика в вопросах назначения экспертизы на предмет установления достоверности подписей избирателей весьма неоднозначна. Так, в одних случаях заключение эксперта, выполненное с нарушением правил назначения экспертизы, категорически отвергается, в других - требованиям гражданского процессуального законодательства по вопросам проведения экспертиз не придается юридической значимости⁴⁰.

В правоприменительной практике нередки случаи успешного оспаривания заключений экспертов о признании подписей избирателей недостоверными⁴¹. В избирательном правоприменительном процессе эксперт дает официальную правовую оценку, при этом не следует забывать о том, что она носит характер предварительной оценки⁴². В отличие от субъектов, дающих результирующую правовую оценку, к которым относятся избирательные комиссии, эксперты не решают и не могут решать самостоятельно вопросы о дальнейшем разворачивании избирательной кампании, хотя де-факто заключения или справки экспертов и специалистов содержат не только предварительные, но и во многом предопределяющие оценки для самих избирательных комиссий, а выводы о регистрации, отказе в регистрации кандидатов, списков кандидатов основываются именно на них.

Для недопущения ущемления прав кандидатов на выборные должности и в выборные органы публичной власти в избирательном законодательстве целесообразно предусмотреть возможность опровержения кандидатами выводов экспертов о признании конкретных подписей избирателей недостоверными. Это возможно осуществить не только в порядке существующего судебного обжалования соответствующего решения избирательных комиссий, но и путем предоставления кандидатам возможности опровержения в избирательных комиссиях экспертных заключений в пределах установленного законом срока на принятие решения о регистрации - не позднее чем через

десять дней со дня приема необходимых для регистрации документов (п. 2 ст. 47 Федерального закона "О выборах депутатов..."), при этом должен учитываться разумный срок для возможности представления ими доказательств опровержения выводов экспертов о недостоверности подписей избирателей.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в избирательном правоприменительном процессе невозможно установить заранее какие-либо четкие и ясные критерии, которые могут быть использованы при толковании и применении оценочного понятия "недостоверная" подпись. Отнесение подписей к таковым, по сути сформулированным избирательно-правовым нормам, является прерогативой экспертов, обладающих специальными познаниями. На основании их выводов даются результирующие правовые оценки при решении вопросов о регистрации, отказе в регистрации кандидатов, списков кандидатов.

Для недопущения произвольного нарушения прав кандидатов следует "презюмировать" оспоримость выводов экспертов в их оценках при отнесении подписей избирателей к недостоверным и, соответственно, предоставлять кандидатам возможность опровержения таковых.

4. Недостоверность биографических сведений как оценочное основание для отказа в регистрации кандидатов

Недостоверность биографических сведений кандидатов служит самостоятельным основанием для ограничения их пассивного избирательного права. Недостоверность сведений, относящихся к отдельным кандидатам, включенным в список кандидатов, может служить основанием только для исключения из списка кандидатов соответствующих кандидатов (подп. "е" п. 23 ст. 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..."). Исходя из этимологии слова "*достоверный*", под "*недостоверными*" следует понимать такие сведения, которые являются не подлинными и вызывают сомнения⁴³.

Перечень юридически значимых биографических сведений кандидатов устанавливается в соответствующих избирательно-правовых нормах (п. 2 ст. 33 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..."; подп. 1 п. 7 ст. 38, подп. 1 п. 4, п. 12 ст. 41 Федерального закона "О выборах депутатов...").

Оценка достоверности тех либо иных сведений дается в правоприменительных решениях. Так, в частности, указание кандидатами недостоверных сведений биографического характера - как-то: адреса места жительства и документа, удостоверяющего личность, - служит основанием для оценки подобных действий со стороны кандидатов, как имеющих целью ввести избирательные комиссии, избирателей в заблуждение, и становится причиной последующей отмены регистрации таких кандидатов⁴⁴. В случае если кандидатом были сознательно искажены биографические сведения, значительно повышающие в глазах избирателей его социальный статус и шансы на положительные итоги голосования и выборов, избирательным комиссиям и судам не представляет большого труда расценить их в качестве недостоверных и применить соответствующую конституционно-правовую санкцию⁴⁵.

Важным замечанием здесь является то, что правоприменительная практика в вопросе установления недостоверности биографических сведений отличается определенной непоследовательностью и двойственностью. Так, в одних случаях отсутствие в заявлении о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу сведений биографического характера, в частности, сведений о дате и месте рождения, адресе места жительства, документе, удостоверяющем личность, о судимости, не служило основанием для отказа в регистрации кандидата, поскольку неуказание биографических сведений в заявлении не расценивалось как их недостоверность⁴⁶. В других - неуказание таких сведений в заявлении признавалось достаточным основанием для отказа в регистрации⁴⁷. Нам представляется, что неуказание в заявлении сведений биографического характера должно признаваться недостоверным только в случае, если данные сведения не были отражены и в иных документах, представленных на регистрацию кандидатами.

С аналогичных позиций в избирательном процессе расцениваются в качестве недостоверных сведения об имеющемся, но не указанном в представленных на регистрацию документах гражданстве иностранного государства⁴⁸. Необходимо отметить то обстоятельство, что возложение дополнительных обязанностей на кандидатов в виде представления ими доказательств о принадлежности к гражданству Российской Федерации является недопустимым, так как создает для них препятствия в реализации своих избирательных прав и неоправданно расширяет круг полномочий избирательных комиссий⁴⁹.

Имеющееся же у кандидата, но не указанное в соответствующих документах почетное гражданство города иностранного государства исключает возможность применения конституционно-правовых санкций в виде отказа в регистрации кандидата по причине того, что понятия "гражданство государства" и "гражданство города" нетождественны по правовой природе. В данных отношениях отсутствует устойчивая правовая связь лица с данным государством, а в статусе почетного гражданина города находит свое отражение лишь особая морально-нравственная оценка личных, деловых и иных качеств человека⁵⁰.

Устанавливаемый в законодательстве перечень сведений биографического характера расширительному толкованию не подлежит. Однако в практике применения норм избирательного законодательства нередко возникают спорные ситуации, связанные с отнесением той либо иной информации к разряду биографических сведений. Наибольшее число подобных споров связано с определением основного места работы или службы, занимаемой должности, а в случае отсутствия основного места работы или службы - рода занятий.

Во-первых, только документально подтвержденные сведения о кандидате служат основанием для их отнесения к разряду биографических сведений⁵¹.

Во-вторых, критерием отнесения представленных материалов к биографическим сведениям является отсутствие в них агитационного воздействия на избирателей⁵².

В-третьих, членство в общественных объединениях не может расцениваться как род занятий кандидата, поскольку род занятий связан с трудовой деятельностью, в том числе предпринимательской, творческой, направленной на получение каких-либо доходов как источника существования⁵³.

5. Особенности толкования оценочных понятий в случае использования иных денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда

Использование кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда *иных денежных средств* (курсив мой. – А.М.), составляющих более 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда влечет применение соответствующей конституционно-правовой санкции - (подп. "з" п. 3 ст. 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...").

Для правильного установления содержания оценочного понятия "*иные денежные средства*" и верного отнесения финансово-материальных ресурсов, используемых во время избирательной кампании к разряду таковых, следует учитывать следующие избирательно-правовые нормы, регулирующие порядок образования и расходования средств избирательных фондов.

Во-первых, создание собственных избирательных фондов является обязанностью кандидатов. Исключения из данного правила устанавливаются в соответствии с п. 1 ст. 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...".

Во-вторых, в п. 5 ст. 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..." определяются источники формирования избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

В-третьих, устанавливается, что граждане и юридические лица вправе оказывать финансовую (материальную) поддержку кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку только через соответствующие избирательные фонды. Допускается добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц (п. 5 ст. 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...").

В-четвертых, в п. 6 ст. 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..." устанавливается круг субъектов, которым запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

В-пятых, в соответствии с пунктами 7 и 8 статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..." при внесении пожертвований граждане и юридические лица указывают в платежных документах специально оговоренные законодателем сведения.

В-шестых, пожертвования, указанные в пункте б статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...", пожертвования, внесенные с нарушением требований пунктов 7 и 8 этой же статьи, или часть пожертвования, превышающая установленный законом размер, подлежат возврату жертвователям, а пожертвования, внесенные анонимными жертвователями, - перечислению в

доход соответствующего бюджета (п. 9 ст. 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...").

В-седьмых, запрещаются бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным расценкам юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями работ, оказание услуг, реализация товаров, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенных результатов на выборах (п. 5 ст. 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...").

В-восьмых, кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам запрещается использовать иные денежные средства для оплаты работ по сбору подписей избирателей, проведения предвыборной агитации, осуществления другой деятельности, направленной на достижение определенного результата на выборах, кроме средств, поступивших в их избирательные фонды (п. 6 ст. 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...").

Нарушение вышеизложенных требований и использование в избирательной кампании денежных средств, являющихся недопустимыми с точки зрения законодателя, влечет их признание в качестве иных денежных средств, используемых помимо средств собственного избирательного фонда. Так, в частности, формой оказания скрытой финансовой поддержки кандидату помимо средств собственного избирательного фонда следует рассматривать выполнение работ, оказание услуг по заниженным ценам⁵⁴. Такое широкое понимание рассматриваемого оценочного понятия позволяет в избирательном правоприменительном процессе наиболее полным и всеобъемлющим образом охватывать любые правонарушения при финансировании избирательных кампаний и рассматривать выявленные таким образом финансово-материальные ресурсы в свете содержания оценочного понятия "*иные денежные средства*".

Стоит помнить о том, что кандидаты не несут ответственности за принятие пожертвований, при переводе которых жертвователи указали неверные сведения, предусмотренные законом, если они своевременно не получили сведений о неправомерности данных пожертвований (п. 4 ст. 69 Федерального закона "О выборах депутатов..."). Предлагаемый законодателем критерий виновности кандидатов в совершении данных правонарушений избирательного законодательства позволяет объективно подходить к решению вопроса об отнесении каких-либо финансовых ресурсов к разряду иных, недопустимых в избирательной кампании денежных средств⁵⁵, и в целом не допускает произвольно в избирательном процессе наполнять содержание оценочного понятия "*иные денежные средства*"⁵⁶.

6. Особенности толкования оценочного понятия

"злоупотребление свободой массовой информации"

Злоупотребление свободой массовой информации является одним из редко применяемых оснований отказа в регистрации кандидатов, списков кандидатов. В то же время критерии толкования этого оценочного понятия представляют немаловажный интерес.

По смыслу формулировок избирательно-правовых норм (ст. 56 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...") под злоупотреблением свободой массовой информации следует понимать такие действия, которые направлены на ущемление прав иных лиц, совершение деяний, признаваемых преступлением или административным проступком. Подобные действия вышеуказанных субъектов являются недопустимыми, поскольку посягают на значимые, охраняемые государством блага⁵⁷. Иными словами, совершение противоправных и наказуемых деяний или призывы к их совершению должны являться теми критериями, которые способны провести грань между использованием свободы массовой информации в законных формах и ее злоупотреблением.

К числу наиболее распространенных нарушений правил ведения предвыборной агитации, имевших место в правоприменительной практике до принятия нового Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..." и повлекших за собой применение соответствующих конституционно-правовых санкций, следует относить нарушение сроков агитационного периода⁵⁸, выпуск и распространение агитационных печатных материалов без соответствующих выходных данных или с иными нарушениями требований закона⁵⁹, размещение агитационных материалов в средствах массовой информации без их оплаты⁶⁰, а также в местах, где их размещение является недопустимым⁶¹ и некоторые другие. Позитивной видится формулировка действующих избирательно-правовых норм, согласно которым подобные нарушения, в силу их незначительности, не могут влечь за собой

возможность применения к кандидатам санкций в виде отказа в их регистрации. Однако здесь не следует опасаться вседозволенности кандидатов и возможности применения "некорректных избирательных технологий"⁶². Дисциплинированию кандидатов в избирательном процессе при осуществлении ими предвыборной агитации способствуют, с одной стороны, возможности применения альтернативных оснований для отказа в регистрации за совершение указанных правонарушений (например, при установлении нарушений порядка формирования и расходования средств избирательных фондов), с другой - меры административно-правового воздействия⁶³.

7. Особенности толкования оценочных понятий при применении избирательно-правовых норм об ответственности за использование преимуществ должностного или служебного положения

Следующим основанием для отказа в регистрации кандидатов, списков кандидатов, сформулированным с помощью оценочного понятия, выступает использование кандидатом, его доверенными лицами преимуществ должностного или служебного положения (подп. "м" п. 23 ст. 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..."). В пункте 5 статьи 40 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..." устанавливается конкретный перечень деяний, совершение которых в избирательном законодательстве рассматривается как использование указанными субъектами преимуществ должностного или служебного положения. Указанные действия находят последовательное отражение в правоприменительной практике и должны расцениваться в качестве критериев толкования и применения данного оценочного понятия⁶⁴.

Несмотря на значительный перечень действий, подлежащих включению в содержание оценочного понятия "использование преимуществ должностного или служебного положения", в правоприменительной практике встречаются случаи расценивания данных действий и применения соответствующих им избирательно-правовых норм по аналогии, расширительно, исходя из принципа равенства кандидатов, что является недопустимым⁶⁵.

Примером правильного применения избирательно-правовых норм, устанавливающих перечень деяний, расцениваемых как использование преимуществ должностного или служебного положения, может являться определение Верховного Суда Российской Федерации, вынесенное при рассмотрении одного из дел в надзорной инстанции. Верховный Суд Российской Федерации отменил решение суда первой инстанции, по которому была отменена регистрация одного из кандидатов по мотиву использования им преимуществ должностного или служебного положения и фактически восстановил его регистрацию, указав при этом, что ограничения, связанные с использованием преимуществ должностного или служебного положения, распространяются только на специальных субъектов - лиц, замещающих государственные или муниципальные должности⁶⁶.

Заключение

Для правильного толкования оценочных понятий важное значение приобретают формулировки действующих избирательно-правовых норм, с помощью которых правоприменители могут верно установить стандарты применяемых оценочных понятий и наполнить их соответствующим содержанием, исходя из ситуационных факторов. Несмотря на то что многие перечни деяний, сформулированные в этих нормах, носят также оценочный характер⁶⁷ и не способствуют обеспечению максимальной определенности правил поведения во время избирательных кампаний, стоит согласиться с высказываемым в юридической литературе мнением о вынужденной целесообразности подобного конструирования правовых норм⁶⁸.

При установлении содержания конкретных оценочных понятий немаловажное значение имеют и положения, выработанные в ходе правоприменительной практики, так называемые прецеденты толкования⁶⁹, анализ которых позволяет предложить правоприменителям учитывать ряд значимых выводов, сформулированных в настоящем исследовании при решении вопросов об отказе в регистрации кандидатов, списков кандидатов.

Напомним, возложение конституционно-правовой ответственности в виде отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов может возлагаться на субъекта, не исполнившего обязанности либо исполнившего ее ненадлежащим образом, только при наличии его вины⁷⁰.

Применение избирательно-правовых норм по аналогии, в частности при толковании и применении оценочного понятия "использование преимуществ должностного или служебного положения", является недопустимым, поскольку ставит под сомнение режим законности при проведении избирательных кампаний и приводит к существенному ущемлению законных прав кандидатов и избирателей.

Для обеспечения большей стабильности и предсказуемости избирательного процесса следует инкорпорировать ряд дефинитивных норм специальных законов, касающихся признания подписей избирателей недействительными, в качестве гарантийных в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав...".

Необходимость соблюдения принципа равенства кандидатов исключает возможность проведения повторной проверки подписных листов кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков и последующее признание подписей избирателей недействительными. Исключением из данного правила можно считать случаи установления судом факта подделки подписей избирателей в рамках рассмотрения дел об административном правонарушении или уголовном преступлении.

Признание подписей избирателей недействительными по причине нарушения формы подписного листа возможно только в случае отсутствия в нем содержательного наполнения, то есть требуемых по закону реквизитов и сведений. Непоследовательное размещение в подписном листе сведений, не препятствующих их однозначному восприятию, не должно служить основанием для признания подписей избирателей недействительными.

Для недопущения произвольного нарушения прав кандидатов следует резюмировать оспоримость выводов экспертов в их оценках при отнесении подписей избирателей к недостоверным и, соответственно, предоставлять кандидатам возможность опровержения таковых.

При отнесении сведений к разряду биографических следует учитывать то, что к таковым могут относиться только документально подтвержденные сведения, не содержащие в себе признаков агитации. Род занятий кандидата, как разновидность биографических сведений, связан с трудовой деятельностью, в том числе предпринимательской, творческой, и направлен на получение каких-либо доходов как источника существования, поэтому членство в общественных объединениях не может расцениваться как род занятий кандидата.

Под злоупотреблением свободой массовой информации следует понимать такие действия, которые направлены на ущемление прав иных лиц, совершение деяний, признаваемых преступлением или административным проступком.

Таковы особенности толкования и применения оценочных понятий, используемых при конструировании избирательно-правовых норм, регулирующих вопросы отказа в регистрации кандидатов, списков кандидатов. Учитывая динамизм общественной жизни, обусловленный быстротечностью избирательных кампаний, стоит отметить, что рассмотренные критерии выступают в избирательном процессе лишь в качестве обобщенных. Подверженные постоянной изменчивости стандарты оценочных понятий позволяют охватывать собой возникающие в избирательном процессе новые явления общественной жизни, относительно которых могут вырабатываться и новые критерии толкования и применения соответствующих оценочных понятий.

I. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

**Подгорная
Ольга Валерьевна,**
студентка 5-го курса
юридического факультета
Российского государственного
гуманитарного университета

**Научный руководитель:
Белоновский
Вячеслав Николаевич,**
доцент кафедры публичного права
Российского государственного
гуманитарного университета,
кандидат исторических наук

Правовое регулирование финансирования выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации

Избирательные кампании последних лет стали постоянным явлением общественно-политической

жизни страны. Выборы на альтернативной основе, борьба политических объединений за власть в ходе выборов повлекли за собой значительные финансовые затраты. Если в 1993 году избирательные объединения и блоки израсходовали, по официальным данным, на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации сумму, эквивалентную 4,5 млн американских долларов, то в 1995 году - почти 16 млн долларов, а с учетом расходов избирательных комиссий парламентские выборы 1995 года стоили свыше 83 млн долларов¹. В 1999 году эта сумма составила более 14 млн долларов, а с учетом расходов избирательных комиссий, кандидатов в одномандатных избирательных округах парламентские выборы 1999 года стоили свыше 80 млн долларов. Финансовые затраты на выборы в Государственную Думу четвертого созыва 2003 года официально еще не опубликованы².

"Рост расходов на выборы будет продолжаться, его не остановить. Однако смогут ли общество, государство, налогоплательщики принять действенные меры, ограничивающие темпы роста таких расходов, которые, во всяком случае, не должны опережать, например, рост стоимости жизни"³. В связи с этим в обществе остро встал вопрос о прозрачности финансирования и открытости финансовых отчетов политических партий, блоков и объединений.

Многие выводы, предложения и судебная практика (прошлых выборов) получили закрепление в новом избирательном законодательстве: Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" с изменениями и дополнениями от 27 сентября 2002 года, 23 июня и 4 июля 2003 года; Федеральный закон от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" с изменениями и дополнениями от 23 июня 2003 года; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ с изменениями и дополнениями от 4 июля 2003 года. Появление этих правовых документов незадолго до самих выборов в Государственную Думу четвертого созыва является свидетельством того, что российское общество поступательно движется вперед по пути развития демократии, постепенно совершенствуя механизм одного из основных элементов народовластия - процедуру общественного формирования органов государственной власти. Не случайно необходимость изменения принципов финансирования избирательных кампаний справедливо отнесена Президентом Российской Федерации к числу важнейших направлений совершенствования избирательного законодательства.

Этой же точки зрения придерживается Председатель ЦИК России АА Вешняков: "Последние десять лет российское избирательное законодательство изменялось и совершенствовалось на фоне ясно заявленного стремления страны научиться жить в условиях демократии, эффективно использовать такие ее важнейшие инструменты, как политический плюрализм, свобода слова и информации, право граждан избирать и быть избранным в органы власти на демократических выборах"⁴.

Настоящая работа посвящена исследованию проблем финансирования выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, так как к 2003 году в Российской Федерации сложилась обширная законодательная база и практика применения норм избирательного законодательства, в том числе и в области финансирования избирательных кампаний.

Законодательство пока не определяет содержание базового понятия "финансирование выборов", хотя широко его использует в конкретных законах о выборах.

Поскольку понятие "избирательная кампания" имеет два значения - объективное и субъективное, то финансирование выборов включает в себя как финансирование избирательной кампании в целом, так и финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Бюджетное финансирование осуществляется как до, во время, так и после избирательных кампаний. Прежде всего, это касается расходов на финансовую поддержку партий по итогам голосования на федеральных выборах.

В теории и на практике различают также прямое и косвенное финансирование выборов⁵. Прямое финансирование выборов - это перечисление, поступление, расходование средств, учет, отчетность и другие действия, влекущие за собой движение бюджетных и иных финансовых ресурсов государства, юридических лиц, отдельных граждан через избирательные фонды кандидатов, политических партий, избирательных блоков, общественных объединений. Косвенное финансирование выборов связано с предоставлением бесплатных эфирного времени и печатных площадей в СМИ во время избирательной кампании, распространением бесплатной информации о кандидатах, а также предоставлением налоговых льгот, связанных с избирательной кампанией. Если косвенное финансирование выборов допускает как публично-правовое, так и частноправовое регулирование, то прямое финансирование

выборов должно строиться на почти полном либо полном исключении частноправового регулирования.

Косвенное финансирование выборов регулируется, прежде всего, с помощью законодательства о политических партиях, законодательства, регулирующего финансирование избирательных комиссий в период между выборами, специальных программ и организаций, связанных с решением проблем выборов и избирательного права, например финансирование Федеральной целевой программы (1995-2000 годы), а затем Комплекса мер по повышению правовой культуры организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей (2000-2005 годы). Таким образом, финансирование выборов - широкое по содержанию понятие, включающее в себя финансовое и материальное обеспечение организации и проведения выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий, избирательных объединений и избирательных блоков⁶.

Государство так или иначе участвует в финансировании избирательных кампаний кандидатов, партий, прямо или косвенно субсидирует партии, средства массовой информации, политические фонды в связи с их участием в выборах. Кроме того, этот путь позволяет использовать негосударственные средства, ослабляя тем самым нагрузку на бюджеты, хотя при этом увеличиваются возможности для продвижения частных или корпоративных интересов.

Далее, рассматриваемый путь дает возможность построения разных моделей финансирования выборов с учетом региональных (территориальных) особенностей. Он позволяет в зависимости от условий регулировать удельный вес государственного и негосударственного финансирования, ужесточать или ослаблять правила использования тех и других средств.

Расходы на подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы производятся не только за счет средств федерального бюджета.

Кандидаты, политические партии, избирательные блоки обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании.

Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы, обеспечением деятельности избирательных комиссий в течение срока их полномочий, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, а также с обучением организаторов выборов и избирателей, производятся избирательными комиссиями за счет средств, выделенных на эти цели из федерального бюджета. Указанные расходы предусматриваются федеральным бюджетом в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Средства на подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы, предусмотренные в федеральном бюджете, поступают в распоряжение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в десятидневный срок со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. В случае назначения досрочных выборов депутатов Государственной Думы объем средств, выделенных из федерального бюджета на их подготовку и проведение, не может быть меньше суммы, содержащейся в отчете Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о расходовании средств при подготовке и проведении предыдущих выборов депутатов Государственной Думы.

Если на финансирование выборов депутатов Государственной Думы, в том числе досрочных, не выделен достаточный объем средств из федерального бюджета, а также в случае несвоевременного или неполного перечисления средств, выделенных из федерального бюджета, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации имеет право получить кредит на конкурсной основе в банках. При этом общий объем средств на подготовку и проведение выборов не может превышать сумму, содержащуюся в отчете Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о расходовании средств при подготовке и проведении предыдущих аналогичных выборов депутатов Государственной Думы. Правительство Российской Федерации обязано в десятидневный срок со дня обращения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации выдать ей государственную гарантию исполнения обязательства возврата кредитных средств, включая начисляемые на них проценты. Возврат полученных кредитов и уплата процентов за пользование ими осуществляются за счет средств федерального бюджета. Объем расходов на погашение данного долгового обязательства утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год целевым назначением. Согласно постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 октября 2003 года № 35/330-4 на финансирование подготовки и проведения выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва было выделено из средств федерального бюджета - 3 516 200,0 тысяч рублей, в том числе:

избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва - 3 410 649,7 тысяч рублей, или 97 процентов от общей суммы расходов;

возмещение транспортных расходов кандидатам, включенным в зарегистрированные федеральные списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями, избирательными блоками - 25 557, 7 тысяч рублей, или 0,73 процента от общей суммы расходов;

Министерству иностранных дел Российской Федерации, Министерству внутренних дел Российской Федерации, Министерству обороны Российской Федерации и Федеральной службе безопасности Российской Федерации, оказывающим содействие в реализации полномочий избирательных комиссий, образованных руководителями дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации, а также командирами воинских частей - 20 000,0 тысяч рублей, или 0,57 процента от общей суммы расходов;

централизованные расходы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, связанные с подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва, - 59 992,6 тысяч рублей, или 1,7 процента от общей суммы расходов.

Объем средств на проведение выборов депутатов Государственной Думы Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не позднее чем за 60 дней до дня голосования распределяет избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации, которые направляют эти средства окружным и территориальным избирательным комиссиям не позднее чем, соответственно, за 40 и 30 дней до дня голосования. В случае проведения дополнительных или досрочных выборов депутатов Государственной Думы, а также в случае несвоевременного или неполного финансирования выборов избирательные комиссии распределяют средства по мере их поступления. Средства на проведение выборов депутатов Государственной Думы на избирательных участках Центральная избирательная комиссия Российской Федерации распределяет государственным органам, в ведении которых находятся вопросы регистрации и учета избирателей на указанных участках, не позднее чем за 30 дней до дня голосования.

Председатели избирательных комиссий распоряжаются денежными средствами, выделенными на подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы, и несут ответственность за соответствие финансовых документов решениям избирательных комиссий по финансовым вопросам и представление отчетов о расходовании указанных средств.

Неизрасходованные избирательными комиссиями средства, полученные из федерального бюджета, после окончания выборов депутатов Государственной Думы остаются на счетах избирательных комиссий, действующих на постоянной основе (за исключением окружных и территориальных избирательных комиссий).

Неизрасходованные кредитные средства Центральная избирательная комиссия Российской Федерации возвращает банку, предоставившему соответствующий кредит, не позднее чем через три месяца со дня официального опубликования общих результатов выборов.

Бюджетное финансирование избирательных кампаний

Структура расходов на выборы

В последние годы природа и статус избирательных комиссий изменились, однако неизменным остался принцип их бюджетного (государственного) финансирования. Такой подход объективно способствует независимости комиссий от кандидатов, партий, но в то же время требует укрепления гарантий их самостоятельности во взаимоотношениях с органами государственной власти, прежде всего теми, которые занимаются подготовкой проектов бюджетов, их утверждением и исполнением. Министерство финансов Российской Федерации в соответствии с федеральным бюджетом на очередной финансовый год перечисляет средства Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации⁷.

Согласно статье 61 Федерального закона "О выборах депутатов..." Министерство финансов Российской Федерации в десятидневный срок со дня назначения выборов перечисляет предусмотренные в федеральном бюджете денежные средства на бюджетный счет Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в ОПЕРУ Центрального банка Российской Федерации.

Полученные на проведение выборов средства Центральная избирательная комиссия Российской Федерации должна распределить и не позднее чем за 90 дней до дня выборов перечислить избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации, которые распределяют и перечисляют средства окружным и территориальным избирательным комиссиям не позднее чем за 60 и 40 дней до дня выборов соответственно.

Действующее законодательство и практика продолжают следовать некоторым традициям косвенного финансирования расходов на выборы и содержание избирательных комиссий. Речь идет о том, что органы государственной власти Российской Федерации предоставляют избирательным комиссиям всех уровней бесплатно помещения на весь срок их полномочий, а также обеспечивают бесплатную охрану комиссий, предоставляют некоторые другие бесплатные услуги. Пунктом 16 статьи 20 новой редакции Федерального закона "Об основных гарантиях..." определена обязанность государственных органов бесплатно предоставлять избирательным комиссиям необходимые помещения, в том числе и для хранения избирательной документации, а также транспорт, средства связи и техническое оборудование.

Работа комиссий финансируется в соответствии со сметами расходов. Составляются и утверждаются сметы расходов на текущую деятельность избирательных комиссий, действующих на постоянной основе, и сметы расходов на организацию и проведение конкретных выборов.

Преобладающая часть затрат на организацию и проведение федеральных выборов связана с расходами избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации: 91,8 - 96,5 процента (в 1995 году - 288 млн рублей, в 1996 году - 541 млн рублей, в 1999 году - 818 млн рублей, в 2000 году - 1370 млн рублей). В структуре этих расходов более половины (51-52 процента) приходится на оплату труда членов избирательных комиссий, работников аппаратов комиссий, граждан, привлекаемых для работы в комиссиях. Вторая по величине статья - это расходы на изготовление печатной продукции и издательскую деятельность, которые больше на парламентских выборах (22,6 и 13,2 процента соответственно в 1995 и 1999 годах). Затраты на оборудование и содержание помещений избирательных комиссий на федеральных выборах колеблются от 14 до 23 процентов. На транспортные расходы на федеральных выборах 1995-2000 годов приходилось в среднем около 11 процентов. Канцелярские расходы в среднем составляют 5 процентов.

Централизованные расходы ЦИК России составляют от 2,2 до 6,4 процента (в 1995 году - 16,75 млн рублей, в 1996 году - 12,33 млн рублей, в 1999 году - 56,45 млн рублей, в 2000 году - 39,42 млн рублей). Более половины расходов приходится на изготовление и рассылку печатной продукции, 12-21 процент составляют затраты на оплату этого труда.

До 1,3 процента расходов на организацию и проведение выборов осуществляются по линии ряда федеральных министерств и ведомств, оказывающих содействие в реализации полномочий избирательных комиссий (МИД России, Минобороны России и др.). Представляет интерес анализ затрат на одного избирателя. Например, на федеральных выборах в 2000 году наименьшие расходы наблюдались в густонаселенных регионах: Санкт-Петербург - 6,4 рубля, Москва - 7,2 рубля, Ставропольский край - 7,6 рубля, Московская область - 8,4 рубля. В огромных по территории малонаселенных автономных округах расходы на одного избирателя самые большие: в Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе - 302,2 рубля, в Эвенкийском автономном округе - 236,8 рубля, в Чукотском автономном округе - 181,6 рубля, в Корякском автономном округе - 145,7 рубля. В целом по стране затраты на одного избирателя во время федеральных выборов составили: в 1995 году - 2,9 рубля, в 1996 году - 5,2 рубля, в 1999 году - 8,3 рубля, в 2000 году - 13 рублей (без учета затрат на постоянно функционирующую ГАС "Выборы")⁸.

Согласно официальным итогам парламентских выборов, состоявшихся 7 декабря 2003 года, девять политических партий и избирательных блоков с 2004 года начнут получать ежегодное государственное финансирование. Восемь из них преодолели трехпроцентный барьер на думских выборах, необходимый для получения госфинансирования в соответствии с законом "О политических партиях". Это партии "Единая Россия", КПРФ, ЛДПР, "ЯБЛОКО", "Союз Правых Сил", Аграрная партия России, блоки "Родина" и "Российская партия пенсионеров" и "Партия социальной справедливости". Кроме того, госфинансирование получит "Народная партия Российской Федерации".

Как заметил глава Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Александр Вешняков, в соответствии с избирательным законодательством, если партия не набрала 3 процентов голосов, но более 12 ее представителей избраны в одномандатных округах, она тоже получает государственное финансирование.

Госфинансирование будет выделяться пропорционально количеству голосов, поданных за избранных депутатами представителей партий. Согласно закону, финансирование будет составлять 0,005 минимального размера оплаты труда (МРОТ), умноженного на число голосов избирателей, полученных по федеральным спискам или одномандатным округам. МРОТ составляет с 1 мая 2002 года 450 рублей в месяц. Таким образом, "Единая Россия" ежегодно будет получать от государства 51 253 377 рублей, КПРФ - 17 207 595 рублей, ЛДПР - 15 623 741 рублей, блок "Родина" получит 12 306 501 рублей.⁹

Расходы по смете Центральной избирательной комиссии России

Расходы Центральной избирательной комиссии производятся исключительно за счет средств федерального бюджета (централизованные расходы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, связанные с подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва (см. Приложение № 1). В том числе за счет неизрасходованных в предыдущем году средств финансируются следующие расходы:

а) расходы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на подготовку и проведение федеральных выборов, обеспечение иных полномочий. Точнее говоря, все расходы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Их размер в настоящее время ЦИК России определяет самостоятельно в пределах расходов, утвержденных в федеральном бюджете;

б) расходы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации на подготовку и проведение федеральных выборов, а также частично расходы на обеспечение их полномочий в период между федеральными выборами в пределах сметы расходов;

в) расходы окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий на подготовку и проведение федеральных выборов;

г) расходы, связанные с осуществлением федеральных целевых программ, обеспечивающих выборы. В настоящее время к ним относятся: Программа развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы" на 2001-2004 годы и Комплекс мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов, по правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2001-2005 годы.

За счет сметы расходов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации финансируются:

а) государственное участие в формировании избирательных фондов избирательных объединений (блоков). Следует заметить, что в соответствии с Федеральным законом "О политических партиях" такое участие в дальнейшем не предусмотрено;

б) транспортные расходы кандидатов в размере стоимости проездных билетов, исключая расходы кандидатов в одномандатных избирательных округах.

Кандидатам в депутаты Государственной Думы, включенным в зарегистрированный федеральный список кандидатов, возмещаются расходы в размере стоимости проездных билетов на любом виде междугородного и городского транспорта, за исключением такси и заказных рейсов. Закон регламентирует как количество, так и территориальные пределы для поездок в зависимости от места кандидата в общефедеральном списке - в общефедеральной или региональной его части.

Транспортные расходы возмещаются по предъявлении проездных документов в размере, не превышающем стоимости проезда железнодорожным транспортом в вагонах не выше типа "купейный", водным транспортом - в каютах не выше 2-го класса, авиационным транспортом - кроме билетов бизнес-класса и 1-го класса;

в) денежные компенсационные выплаты освобожденным от основной работы кандидатам, кроме кандидатов, зарегистрированных в одномандатных округах, которые на федеральных выборах равны средней месячной оплате труда, но не более - для иных кандидатов - десяти минимальных размеров оплаты труда.

Денежная компенсация выплачивается за дни освобождения от основной работы (военной службы) в соответствии с приказом со дня регистрации до дня официального объявления результатов выборов;

г) расходы по обеспечению деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в том числе

- денежное содержание и иные выплаты членам ЦИК России и работникам ее Аппарата, а также отчисления в федеральные внебюджетные фонды. Денежное содержание члена ЦИК России, работающего на постоянной основе, устанавливается Указом Президента Российской Федерации на

уровне материального обеспечения федерального министра, а Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, заместителя Председателя и секретаря ЦИК России - соответственно, на уровне обеспечения заместителя Председателя Правительства и члена Президиума Правительства Российской Федерации.

Размер денежного содержания работников Аппарата ЦИК России устанавливается на уровне денежного содержания работников Администрации Президента Российской Федерации по соответствующим должностям;

- командировочные и транспортные расходы членов ЦИК России и работников ее Аппарата;
- печатно-издательская деятельность, информационное обеспечение избирателей, расходы, связанные с разработкой проектов нормативных актов по вопросам избирательного права, с техническим оснащением, эксплуатацией и ремонтом помещений, расходы на транспорт, связь, канцелярские, хозяйственные и другие связанные с исполнением полномочий ЦИК России расходы;

- д) расходы на реализацию федеральных целевых программ, заказчиком которых является ЦИК России.

Частное финансирование выборов

До 90-х годов проблемы финансирования как правовой не существовало, но фактических проблем в рассматриваемых отношениях было предостаточно. Не выделяя напрямую средства на финансирование выборов, делая упор на общественный характер работы организаторов выборов, государство и общество тем не менее фактически несли значительные расходы на выборы. Размер этих расходов не подлежал официальному учету. Выборы проводились за счет предприятий и организаций, которые оплачивали работу организаторов выборов, предоставляли помещения для проведения избирательных действий, оборудование для избирательных участков, транспорт, связь и тому подобное. Закон запрещал прямую материальную поддержку кандидатов в депутаты со стороны предприятий, организаций, учреждений, но косвенно таковая оказывалась. Эти отношения правом не регулировались, но фактически являлись косвенным финансированием выборов. Затраты относились на счет себестоимости продукции (работ, услуг) предприятий и организаций, которые в большинстве своем были государственными.

Российское законодательство восприняло идею единого фонда в Законе "О выборах Президента РСФСР" от 24 апреля 1991 года. Статьей 5 этого Закона предусматривалось добровольное участие предприятий, организаций и граждан в финансировании выборов. Указанные средства принимались и распределялись Центральной избирательной комиссией по выборам Президента РСФСР между кандидатами в президенты, а также шли на покрытие части расходов по выдвижению кандидатов, проведению их предвыборной агитации. В дальнейшем такой подход был заменен введением избирательных фондов отдельных кандидатов, избирательных объединений (блоков)¹⁰.

Так что же такое избирательный фонд кандидата, избирательного объединения, блока? Избирательный фонд представляет собой совокупность денежных средств, которые в установленном законом порядке могут быть получены кандидатом, зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, блоком и потрачены на цели самостоятельного проведения ими избирательной кампании. При этом использование иных средств, помимо поступивших в избирательные фонды, на финансирование избирательных кампаний не допускается.

Избирательные фонды характеризуются следующими признаками.

Кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки самостоятельно распоряжаются средствами созданных ими избирательных фондов. Это право подразумевает самостоятельность в определении направлений использования средств избирательных фондов и объемов соответствующего финансирования, свободу выбора форм ведения избирательной кампании, подлежащих оплате из избирательных фондов.

Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок самостоятельно решают вопросы цены и прочих существенных условий при заключении договоров на организацию сбора подписей в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов), изготовление агитационной продукции, проведение агитационных мероприятий, оплату эфирного времени и так далее. В данных договорных отношениях кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки действуют в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации с учетом ограничений, установленных избирательным законодательством. Средства избирательных фондов не могут использоваться иначе,

как в соответствии с распоряжениями кандидата в депутаты, соответствующих органов и должностных лиц избирательных объединений избирательных блоков либо уполномоченных представителей кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Избирательные фонды имеют строго целевое назначение: финансирование расходов, связанных с проведением избирательной кампании, и не могут расходоваться на другие цели.

По ранее действовавшему Федеральному закону "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"¹¹ целевое назначение избирательных фондов ограничивалось только финансированием предвыборной агитации. Такое ограничение в использовании средств избирательных фондов делало невозможной оплату значительной части консультационных услуг, организационно-технической деятельности и некоторых других работ, прямо не относящихся к предвыборной агитации, но составлявших весьма существенную часть избирательной кампании кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Поэтому зачастую эти субъекты избирательного процесса были вынуждены прибегать к оплате данных работ и услуг, минуя избирательные фонды.

Нововведением в Федеральный закон "О выборах депутатов..." является значительное увеличение размеров избирательных фондов основных участников борьбы за депутатский мандат - кандидатов, политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов. Так, например, на основании пунктов 3 и 5 статьи 66 названного закона предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда кандидата в депутаты не может превышать 6 млн рублей (было 1,7 млн рублей), а политической партии, избирательного блока - не более 250 млн рублей (было 42 млн рублей).

Избирательные комиссии в ходе предыдущих выборов депутатов Государственной Думы пополняли за счет федерального бюджета избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, выдвигавших федеральные списки кандидатов. Теперь этого законом не предусмотрено, и претенденты на депутатский мандат могут использовать только собственные финансовые источники, поддержку избирателей и выдвинувших их партий, блоков.

Следующее нововведение в Федеральном законе "О выборах депутатов..." - более широко сформулировано целевое назначение избирательных фондов, определенное как финансирование избирательной кампании в целом, а не только такой ее составной части, как предвыборная агитация. В пункте 8 статьи 66 Федерального закона перечислены конкретные направления использования средств избирательных фондов. Эти средства могут расходоваться на:

а) финансовое обеспечение организационно-технических мероприятий, направленных на сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата, федерального списка кандидатов, в том числе на оплату труда лиц, привлекаемых для сбора подписей избирателей;

б) предвыборную агитацию, а также оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера;

в) оплату других работ (услуг), выполненных (оказанных) юридическими лицами или гражданами Российской Федерации, а также иных расходов, непосредственно связанных с проведением избирательной кампании. Следует отметить, что в числе расходов Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"¹² называет оплату аренды помещений, оборудования, командировочных расходов, транспортных расходов, услуг связи, приобретение канцелярских товаров. Вполне естественно, что данный перечень не является исчерпывающим - это вытекает из отмеченного выше принципа свободы выбора кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком форм ведения избирательной кампании, подлежащих оплате из избирательных фондов;

г) внесение избирательного залога. Несоблюдение кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками целевого характера средств избирательного фонда влечет применение установленных законами санкций.

Избирательные фонды являются денежными, то есть не предполагается внесение в них иных материальных ценностей, кроме денежных средств. Законодательство не предусматривает иные формы материально-финансовой поддержки деятельности, способствующей избранию кандидата (списка кандидатов), кроме перечисления денежных средств на специальный счет в банке. Данный порядок формирования избирательного фонда позволяет осуществлять контроль за финансированием избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений, блоков более эффективно. Перечисление денежных средств через банковский счет всегда строго документируется, что

невозможно было бы столь же четко обеспечить в случае, если бы объектами пожертвований в избирательные фонды являлись материальные ценности либо определенные услуги.

Избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков не являются постоянными. Они создаются на срок проведения ими соответствующей избирательной кампании. Временные рамки для осуществления финансовых операций через избирательные фонды устанавливаются законом. Они совпадают с тем периодом, на который открыт специальный счет.

Создание избирательных фондов в соответствии с пунктом 1 статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов..." является обязанностью кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов. Это предполагает обязательное открытие указанными субъектами избирательного процесса специального счета в банке в установленные законом сроки.

Вместе с тем федеральное законодательство исходит из принципа, в соответствии с которым не допускается создание нескольких избирательных фондов для финансирования отдельной избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока. Иной подход означал бы нарушение принципа равенства кандидатов и зарегистрированных кандидатов. В частности, в Федеральном законе "Об основных гарантиях..." предусмотрено, что кандидаты, баллотирующиеся только в составе списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, не вправе создавать собственные избирательные фонды. Аналогичная норма содержится и в пункте 1 статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов...".

Информация об операциях, совершаемых по счетам избирательных фондов, должна быть открытой. Это принципиально отличает статус специального счета избирательного фонда от всех иных счетов, открываемых в банках. Федеральными законами "Об основных гарантиях..." и "О выборах депутатов..." предусматриваются специальные гарантии обеспечения открытости указанных финансовых операций. Существует две основные формы раскрытия информации о совершенных финансовых операциях:

1. Банк - держатель счета избирательного фонда по требованию соответствующей избирательной комиссии обязан не реже одного раза в неделю, а менее чем за десять дней до дня голосования - не реже одного раза в три операционных дня представлять в эту комиссию информацию о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Избирательная комиссия в свою очередь периодически, не реже чем один раз в две недели, направляет указанную информацию в средства массовой информации. С этой информацией вправе также ознакомиться зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, зарегистрировавшие федеральный список кандидатов. Государственные средства массовой информации обязаны публиковать указанные сведения в течение трех дней с момента их получения.

2. Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок обязаны представлять финансовые отчеты в течение пяти дней со дня их получения, причем они передаются соответствующей избирательной комиссией в средства массовой информации. За непредставление кандидатом, лицом, избранным кандидатом, финансового отчета установлена административная ответственность (статья 5.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Операции со средствами избирательных фондов контролируются избирательными комиссиями непосредственно либо через создаваемые ими контрольно-ревизионные службы.

Еще пример работы законодателя на перспективу. Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда кандидата, политической партии, избирательного блока ежегодно, начиная с 1 января 2004 года, будет индексироваться с учетом уровня инфляции, устанавливаемого федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год (пункт 6 статьи 66).

В соответствии с пунктом 4 статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов...", избирательные фонды избирательных объединений, избирательных блоков могут формироваться за счет следующих денежных средств:

собственных средств избирательного объединения, избирательного блока. Собственные средства избирательного блока образуются из совокупной суммы средств, передаваемых данному избирательному блоку создавшими его избирательными объединениями. Общая сумма собственных средств избирательного объединения, избирательного блока, направляемых в их избирательные фонды, не может превышать 50 процентов от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии, избирательного блока. Собственные средства избирательного объединения формируются в порядке, предусмотренном Федеральным законом "О политических партиях". Согласно статье 29 данного Федерального закона, имущество политической партии формируется за счет

вступительных и членских взносов (если их уплата предусмотрена уставом); добровольных взносов и пожертвований; поступлений от проводимых в соответствии с уставом политической партии лекций, выставок, лотерей, аукционов, спортивных и иных мероприятий; доходов от предпринимательской деятельности; гражданско-правовых сделок; других не запрещенных законом поступлений.

Данным Федеральным законом также установлено, что политические партии не вправе получать финансовую и иную материальную помощь от иностранных государств, организаций и граждан на деятельность, связанную с подготовкой и проведением выборов. Как правило, собственные средства избирательных объединений и избирательных блоков образуются за счет добровольных пожертвований юридических и физических лиц. Законодательством не установлена предельная сумма таких пожертвований. Следует отметить, что после проведения выборов депутатов Государственной Думы в 1993 году, когда удельный вес собственных средств избирательных объединений, избирательных блоков в общей структуре источников формирования их избирательных фондов был крайне незначительным, произошли существенные изменения, и при проведении следующих выборов в Государственную Думу - в 1995 году - собственные средства избирательных объединений, избирательных блоков стали ведущим источником формирования их избирательных фондов. Удельный вес собственных средств составил 50,5 процента;

добровольных пожертвований граждан и юридических лиц. Добровольное пожертвование отдельного гражданина не может превышать 0,07 процента, а юридического лица - 3,5 процента от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии, избирательного блока, установленной в соответствии с Федеральным законом "О выборах депутатов..." для каждого гражданина и юридического лица.

Избирательное объединение, избирательный блок вправе возратить любое пожертвование жертвователям. При поступлении пожертвований, превышающих установленные пределы, на счет избирательного фонда избирательное объединение, избирательный блок обязаны возратить жертвователю часть пожертвования, превышающую установленный максимальный размер пожертвования.

Закон не устанавливает максимальных размеров избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Допускается перечисление любого объема добровольных пожертвований на специальные счета избирательных фондов, т. е. доходы избирательных фондов суммарно не ограничиваются.

В соответствии с пунктом 7 статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов..." в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков запрещается вносить пожертвования следующим лицам и организациям:

- иностранным государствам и иностранным юридическим лицам;
- иностранным гражданам;
- лицам без гражданства;
- гражданам Российской Федерации, не достигшим возраста 18 лет;
- российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля иностранного участия в уставном (складочном) капитале превышает 30 процентов на день официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы;
- международным организациям и международным общественным движениям;
- органам государственной власти и органам местного самоуправления;
- государственным и муниципальным учреждениям и организациям;
- юридическим лицам, имеющим государственную или муниципальную долю в уставном (складочном) капитале, превышающую 30 процентов на день официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы;
- воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам;
- благотворительным организациям, религиозным объединениям, а также учрежденным ими организациями;
- анонимным жертвователям;
- юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования.

Говоря о юридической ответственности, связанной с нарушениями избирательного законодательства, можно выделить:

- 1) конституционно-правовую ответственность (она также именуется в научной литературе

государственно-правовой ответственностью, или ответственностью по избирательному праву);

2) административную ответственность,

3) уголовную ответственность.

Конституционно-правовая ответственность за нарушение законодательства о выборах состоит в применении к виновным участникам выборов определенных конституционно-правовых санкций. К последним относятся: предупреждение, отказ в регистрации инициативной группы, отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов), отмена регистрации кандидата (списка кандидатов), признание результатов выборов недействительными, отмена решения о признании кандидата избранным, расформирование избирательной комиссии. Фактическим основанием конституционно-правовой ответственности в рассматриваемом случае является совершение избирательного правонарушения.

Административная ответственность регламентируется в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) и состоит в применении к виновным физическим и юридическим лицам административных наказаний (как правило, административного штрафа). Административная ответственность за правонарушения, посягающие на избирательные права граждан, закреплена в статьях 5.1-5.25, 5.45 КоАП РФ.

За совершение общественно опасных посягательств на избирательные права граждан в Уголовном кодексе Российской Федерации (далее - УК РФ) предусмотрена уголовная ответственность. Так, уголовная ответственность наступает за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141), за нарушение порядка финансирования избирательной кампании (ст. 141), фальсификацию избирательных документов (ст. 142), а также за фальсификацию итогов голосования (ст. 142). Совершение виновными лицами уголовно-наказуемых нарушений избирательных прав граждан и законодательства о выборах влечет применение к ним уголовных наказаний (штраф, исправительные работы, лишение свободы и др.). Избирательная комиссия вправе отказать в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, если:

- кандидат, выдвинутый по одномандатному избирательному округу, избирательное объединение, избирательный блок при финансировании своей избирательной кампании помимо собственного избирательного фонда использовали иные денежные средства, составляющие более 5 процентов от установленной законом предельной суммы расходования средств избирательного фонда;

- кандидат, выдвинутый по одномандатному избирательному округу, избирательное объединение, избирательный блок превысили расходы избирательного фонда более чем на 5 процентов от установленной законом предельной суммы расходов избирательного фонда;

- кандидат, избирательное объединение, избирательный блок не представили первый финансовый отчет.

Регистрация кандидата, федерального списка кандидатов может быть отменена судом по заявлению избирательной комиссии, если:

- нарушения, указанные в пункте б статьи 95 Федерального закона "О выборах депутатов...", были обнаружены после регистрации кандидата, федерального списка кандидатов;

- зарегистрированный кандидат по одномандатному избирательному округу, избирательное объединение, избирательный блок, зарегистрировавшие федеральный список кандидатов, при финансировании своей избирательной кампании помимо собственного избирательного фонда использовали иные денежные средства, составляющие более 5 процентов от установленной законом предельной суммы расходования средств избирательного фонда;

- зарегистрированный кандидат по одномандатному избирательному округу, избирательное объединение, избирательный блок, зарегистрировавшие федеральный список кандидатов, превысили расходы избирательного фонда более чем на 5 процентов от установленной законом предельной суммы расходов избирательного фонда;

- зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, избирательный блок, зарегистрировавшие федеральный список кандидатов, использовали незаконные пожертвования, поступившие в соответствующие избирательные фонды в размерах, превышающих 5 процентов от установленной законом предельной суммы расходов избирательного фонда.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность в форме денежных штрафов за нарушения порядка финансирования избирательных кампаний. Штрафы налагаются за:

- непредставление кандидатом, лицом, избранным депутатом или на выборную должность, либо

избирательным объединением (избирательным блоком) сведений о размерах поступлений (пожертвований) в избирательные фонды и об источниках создания избирательных фондов, а также отчета обо всех произведенных затратах на проведение выборов (ст. 5.17 Кодекса);

- незаконное использование денежных средств кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком (ст. 5.18);

- использование незаконной материальной поддержки кандидатом, избирательным объединением (ст. 5.19.);

- финансирование избирательной кампании помимо избирательных фондов и оказание иной, запрещенной законом материальной поддержки (ст. 5.20).

По результатам проведенного исследования в сфере правового регулирования в области финансирования выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, опираясь на изучение практики применения действующего законодательства, необходимо сделать следующие выводы.

Важность своевременного разрешения вопросов, возникающих в сфере финансирования выборов, обуславливает дальнейшую разработку проблем, связанных с данным институтом, нормы которого составляют предмет как избирательного (конституционного), так и финансового права (публичных отраслей права).

Законодательство Российской Федерации, регулирующие вопросы формирования и расходования избирательных фондов кандидатов, избирательных блоков и объединений, осуществления контроля над данными процессами со стороны компетентных органов государства в целом соответствует европейской практике правовой регламентации данных отношений. Обновленное в 2002-2003 годах избирательное законодательство позволило обеспечить подлинное равенство кандидатов на выборах, в том числе и в области финансирования избирательных кампаний. Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" содержат нормы, позволяющие обеспечить прозрачность процедур образования избирательных фондов кандидатов, публичного обнародования сведений о физических и юридических лицах, вносящих пожертвования на специальный избирательный счет. Существенно расширены полномочия контрольно-ревизионных служб избирательных комиссий.

В настоящее время сформирована достаточно эффективная нормативно-правовая база для применения мер ответственности к нарушителям установленного порядка формирования и расходования средств избирательных фондов и финансирования деятельности избирательных комиссий. Введенная система санкций должна способствовать предупреждению совершения правонарушений в области финансирования избирательных кампаний и деятельности избирательных комиссий.

Дальнейшими направлениями развития законодательства, регламентирующего порядок формирования и расходования избирательных фондов, расходования бюджетных средств избирательными комиссиями и их контроля должны быть:

1) разграничение полномочий компетентных органов Российской Федерации, осуществляющих контроль в рассматриваемой области;

2) повышение роли уполномоченных банков, осуществляющих обслуживание специальных избирательных счетов;

3) ужесточение мер ответственности к кандидатам, избирательным блокам и объединениям, не набравшим на выборах установленного числа голосов и не возвратившим выделенные им бюджетные средства;

4) расширение контрольных полномочий избирательных комиссий за порядком открытия специальных избирательных счетов, их пополнения и расходования денежных средств.

В этой связи одной из наиболее актуальных задач правового регулирования создания финансовой базы для проведения избирательных кампаний и деятельности избирательных комиссий является обеспечение соблюдения права кандидатов на равенство быть избранным, доступ к средствам массовой информации при отсутствии нарушений законодательства, отсутствие случаев злоупотребления имеющимися у политической партии финансовыми и иными возможностями. При выявлении нарушений имеющихся нормативно-правовых актов допустившие их виновные лица должны быть в установленном законом порядке привлечены к ответственности, в том числе к штрафам, отказу от

регистрации, снятию кандидатуры. Нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающие ответственность за нарушения избирательного законодательства, должны применяться судами на практике, а не быть закрепленными только на бумаге. Таким образом, избирательным комиссиям всех уровней следует более четко организовывать свою работу по выявлению нарушителей законодательства, регламентирующего порядок формирования и расходования избирательных фондов кандидатов, избирательных блоков и объединений. Ведь практика проведения выборов начиная с 1991 года говорит о том, что многие кандидаты в депутаты на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации нарушают установленный порядок формирования избирательных фондов и финансирования избирательных кампаний. Такое положение недопустимо, так как подлинно демократические, справедливые выборы, отражающие волю избирателей, играют значительную роль в жизни страны. И финансирование выборов должно соответствовать регулирующим его правовым нормам.

II. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

КОНКУРСНЫЕ РАБОТЫ РАЗДЕЛ 2

**Золотовская
Ирина Александровна,**
аспирант Северо-Западной
академии государственной службы,
**Смирнова
Мария Константиновна,**
аспирант Северо-Западной
академии государственной службы

**Научный руководитель:
Овчинников
Валентин Алексеевич,**
доцент кафедры конституционного
и муниципального права,
кандидат юридических наук,
кандидат технических наук
Северо-Западной академии
государственной службы

Механизм обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации

На наших глазах происходит трансформация избирательной системы России из декларативного в реально функционирующий демократический институт, сопровождаемая активным поиском и апробацией на практике различных форм реализации и защиты конституционного права российских граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и местного самоуправления.

Избирательная система - один из важнейших и острейших политико-правовых институтов конституционного права. Проблемы теории избирательной системы весьма непростые, среди российских и зарубежных ученых нет единого их понимания, многие годы по их решению ведутся дискуссии, на результатах которых негативно сказывается политика.

Правовое регулирование избирательной системы находится в постоянном развитии, однако следует признать его отставание от практики. Далеки от совершенства и избирательные законы.

Избирательная практика говорит как о множестве фактов нарушений избирательных норм, так и об отклонениях от ряда демократических принципов проведения выборов, которые связаны с пробелами в федеральном и региональном избирательном законодательстве. Проведение выборов в России изобилует нарушениями избирательных прав граждан.

Избирательные права граждан существенно деформируются под влиянием многочисленных избирательных технологий, при которых на волеизъявление избирателей оказывают воздействие средства массовой информации, различные финансово обеспеченные структуры, группы политического давления.

Как отмечал С.А. Котляревский, "в новейших конституциях декларация прав часто опускается: она стала слишком общим местом... Декларация прав важна для каждого индивидуума, но особенно она важна для "меньшинства". Именно последнему существенная защита свободы его совести от возможных посягательств господствующего исповедания, свободы его слова - от подозрительной недоверчивости большинства, свободы собраний и союзов, которая одна дает возможность сплотиться и

не быть раздавленными в политической борьбе"¹.

Поэтому, как никогда, остро встает вопрос о создании, укреплении, совершенствовании механизма обеспечения гарантий избирательных прав граждан, прежде всего, на уровне законодательного регулирования.

Цель настоящей работы состоит в комплексном исследовании основных теоретико-правовых и практических проблем механизма обеспечения гарантий избирательных прав на современном этапе его развития и составляющих его элементов: законодательного регулирования и ответственности избранных в органы государственной власти лиц, а также в формулировании конкретных рекомендаций по устранению выявленных недостатков и решению проблем, имеющих значение для совершенствования избирательного законодательства в части совершенствования механизма обеспечения гарантий избирательных прав граждан России.

Глава 1. Избирательные права и гарантии: понятие, содержание

Принятие в 1993 году Конституции Российской Федерации ознаменовало начало формирования правового базиса организации и функционирования органов государственной власти в Российской Федерации, в том числе основ избирательной системы. По мнению А.А. Вешнякова, осень 1993 года войдет в историю Российского государства не только как веха в истории тяжких испытаний российской демократии, но и как начало радикального обновления избирательного законодательства, развития современной избирательной системы².

Указанные изменения коснулись и механизма обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации.

Рассматривая механизм обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации, следует, прежде всего, обратиться к понятиям "избирательные права граждан", "гарантии избирательных прав граждан".

1.1. Избирательные права граждан Российской Федерации

Результат действия любого права - установление определенного коммуникативного порядка³. "...Все представления о праве опираются на общую основу: право для людей всегда выступало как определенный порядок в обществе"⁴. Право невозможно себе представить как беспорядок, как произвольные и случайные отношения между людьми хотя бы потому, что оно предполагает целенаправленное взаимодействие между субъектами права, то есть определенную упорядоченность их отношений, создающую необходимую безопасность⁵. Правовой порядок всегда представляет собой положительную ценность в противоположность отрицательной ценности хаоса и беспорядка (анархии).

Но правовой порядок ценен не сам по себе, а как условие возможности координированных действий субъектов права и как результат таких действий⁶.

Права человека являются нормативной формой взаимодействия людей, упорядочения их связей, координации их поступков и деятельности, предотвращения противоречий, противоборства, конфликтов. По своему существу они нормативно формулируют те условия и способы жизнедеятельности людей, которые объективно необходимы для обеспечения нормального функционирования индивида, общества, государства. Эти нормативы основаны на принципах свободы, равенства, справедливости. Такие права, как право на жизнь, свободу, достоинство, неприкосновенность личности, свободу мнений, убеждений, автономию личной жизни, право на участие в политических процессах и другие, являются необходимыми условиями устройства жизни человека в цивилизованном обществе и должны быть безоговорочно признаны и охраняемы государством⁷.

Анализируя избирательные права граждан, следует отметить, что в соответствии с пунктами "а" и "в" Международного пакта о гражданских и политических правах каждому гражданину разрешается принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей. В статье 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее - Федеральный закон) раскрываются содержание и основные условия реализации одного из компонентов конституционного права граждан - права избирать и быть избранными в органы

государственной власти и органы местного самоуправления. Избирательное право, как активное, так и пассивное, признается за всеми лицами, отвечающими определенным условиям (требованиям), установленным законодательством. Субъективное избирательное право принадлежит к такой категории публичных прав, условием реализации которых является, как правило, достижение определенного возраста, наличие гражданства.

Субъективное избирательное право и право на участие в референдуме приобретает гражданами по достижении определенного возраста и при отсутствии ограничений, перечисленных в Конституции Российской Федерации.

Положение гражданина в избирательном процессе резюмируется в категориях: "правовой статус избирателя", "правовой статус кандидата на выборную должность в органы государственной власти и органы местного самоуправления".

Содержание правового статуса избирателя вытекает из его права избирать на соответствующих выборах и определяется совокупностью предусмотренных в избирательном законодательстве правомочий, связанных с выполнением определенных избирательных действий.

Эти правомочия связаны с а) регистрацией (учетом), составлением списков избирателей; б) участием в формировании избирательных комиссий; в) с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов; г) созданием избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков); д) предвыборной агитацией; е) организацией и порядком голосования, подсчетом голосов избирателей, установлением результатов выборов и их опубликованием.

Содержание полномочий избирателей может расширяться и конкретизироваться также в зависимости от функций - наблюдатель, доверенное лицо, уполномоченный по финансовым вопросам и т. п., - выполняемых ими в избирательном процессе⁸.

Гражданину может быть предоставлена возможность реализовать свое право на участие в свободном голосовании посредством организации досрочного голосования (ст. 65 Федерального закона), голосования вне помещения для голосования (ст. 66 Федерального закон), голосования по почте (п. 14 ст. 64 Федерального закона) либо иных процедур голосования, обеспечивающих создание максимальных удобств для избирателей.

Федеральный закон устанавливает недопустимость ограничения избирательных прав граждан в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Это положение основывается на статье 19 Конституции Российской Федерации, формулирующей прямой запрет любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Хотя часть 1 статьи 68 Конституции Российской Федерации закрепляет право республик - субъектов Российской Федерации - устанавливать свои государственные языки, которые употребляются в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации, из этого положения, однако, не следует необходимость (обязательность) специального требования к знанию этих языков в качестве условия приобретения пассивного избирательного права.

Участие граждан, обладающих активным избирательным правом, в избирательном процессе по действующему законодательству в основном привязано к месту их жительства в пределах избирательного округа.

Нахождение места жительства гражданина на определенной территории Российской Федерации определяется в соответствии с Законом Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" как юридическое состояние, возникающее при регистрационном учете граждан Российской Федерации по месту жительства.

Положение пункта 4 статьи 4 Федерального закона о том, что законом активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа, должно рассматриваться во взаимосвязи с положениями других статей Федерального закона, в частности, с пунктом 4 статьи 17, а также статьей 62 (избиратель вправе получить в соответствующей комиссии открепительное удостоверение и принять участие в голосовании на том участке, на котором он находится в день голосования; в пределах избирательного округа данный избиратель обладает активным избирательным правом). Конкретный механизм реализации указанного

положения должен быть закреплен в законе субъекта Российской Федерации.

Пассивное избирательное право относится к основным правам и свободам и является индивидуальным правом гражданина, важнейшим элементом его конституционного статуса. Регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации. Конституция Российской Федерации не устанавливает связанные с достижением определенного возраста и продолжительностью проживания на территории субъекта Российской Федерации условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права при выборах депутатов Государственной Думы, глав исполнительных и депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Конституция Российской Федерации устанавливает требования для кандидата на должность Президента Российской Федерации. Таким образом, ни для одной выборной должности, кроме должности Президента, не может устанавливаться обязательное требование нахождения места жительства на определенной территории Российской Федерации.

Статья 4 Федерального закона касается одного из важнейших условий реализации гражданами Российской Федерации пассивного избирательного права в части запрета одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более установленного количества сроков подряд на федеральном уровне, уровне субъекта Российской Федерации и муниципального образования. Решение данного вопроса составляет компетенцию законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления и может быть оформлено только федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования.

В целях реализации конституционного принципа республиканизма число таких сроков ограничивается. В силу единства системы государственной власти в Российской Федерации (по принципу конституционной аналогии) прописывается положение о том, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд. На этой основе Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" закрепил положение о двух сроках подряд применительно к выборным высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон впервые предусмотрел регулирование вопроса о сроках и их исчислении применительно к муниципальным выборам. Так, в статье 4 закреплено положение о том, что уставом муниципального образования могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более установленного количества сроков подряд.

Таким образом, если применительно к федеральным и региональным органам государственной власти установлена возможность избрания одного и того же лица не более чем на два срока подряд, при этом срок legislatures не может составлять более пяти лет, то на муниципальном уровне решение вопроса о максимальном числе сроков замещения одним и тем же лицом депутатского мандата или выборной должности, а также порядка определения повторности сроков отнесено к исключительной компетенции органов местного самоуправления и должно быть закреплено в уставе муниципального образования.

Полагаем, что целесообразно закрепление в Федеральном законе от 22 сентября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" ограниченного количества сроков замещения одним и тем же лицом мандата депутата, поскольку это обеспечит сменяемость состава законодательных органов государственной власти.

Гражданин, выполняющий определенные публичные государственно-властные или муниципальные функции, обладает всей полнотой избирательных прав, в том числе и пассивным избирательным правом. Федеральным законом дан закрытый (исчерпывающий) перечень ограничений, связанных со статусом депутата и выборного должностного лица: 1) невозможность находиться на государственной или муниципальной службе; 2) входить в состав законодательного (представительного) органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления; 3) заниматься иной оплачиваемой деятельностью.

Первое ограничение касается статуса депутата; второе - статуса выборного должностного лица. При этом в виде исключения, принимая во внимание конституционно-правовую природу местного самоуправления, в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" дополнительно закреплено, что, согласно уставу муниципального образования, избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления (п. 3 ст. 16). Третье из вышеуказанных ограничений затрагивает обе категории выборных лиц. Объем ограничений, связанных с несовместимостью мандатов депутата и выборного должностного лица, и порядок выполнения соответствующих требований устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами.

Конституция Российской Федерации содержит прямые предписания, связанные с депутатским мандатом, касающиеся депутатов Государственной Думы: они не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Данному положению корреспондирует статья 11 Федерального закона от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации", устанавливающая ограничения, связанные с государственной службой. Государственный служащий не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности, а также не может быть депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления⁹.

Общей конституционно-правовой основой института несовместимости статуса депутата и государственного, муниципального служащего является закрепленный в статье 10 Конституции Российской Федерации принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, исключающий возможность одновременного участия одного и того же гражданина (одних и тех же граждан) в деятельности органов различных ветвей государственной власти. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 1998 года, конкретизируя данный конституционный принцип организации государственной власти, установило недопустимость даже временного совмещения государственной службы с осуществлением депутатских полномочий¹⁰.

Возможность совмещения полномочий главы муниципального образования со статусом депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть определена исходя из положений статьи 12 Конституции Российской Федерации о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти. Правовая позиция о недопустимости совмещения полномочий главы муниципального образования со статусом депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации получила отражение в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации¹¹. Согласно пункту 6 статьи 18 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и ограничения, связанные со статусами этих органов и лиц, устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации. Данное требование также закреплено в Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Исследуя объем ограничений деятельности лиц, замещающих государственные должности, и государственных служащих, отмечаем, что он неодинаков. Так, положения пункта 1 статьи 11 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации"¹²: заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральным законом, или если в порядке, установленном федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией; быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему; использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое

государственное имущество и служебную информацию; получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего; получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию) - не распространяются на некоторых лиц, замещающих государственные должности.

Полагаем, что в целях снижения возможностей лиц, замещающих государственные должности категории "А", использовать свое положение в личных целях и интересах необходимо распространить весь перечень ограничений деятельности государственных служащих и на лиц, замещающих государственные должности.

1.2. Гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации

Гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме представляют собой установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ст. 2 Федерального закона).

Под гарантиями понимаются правовые средства, обеспечивающие реализацию того или иного права человека и гражданина. Каждое право только тогда может быть реализовано, когда ему соответствует чья-то обязанность его обеспечить. Гарантии, в сущности, и есть обязанности, применительно к конституционным правам и свободам - это обязанности государства.

Гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме весьма разнообразны. Это разнообразие обусловлено, прежде всего, множественностью прав граждан, связанных с их участием в выборах и референдумах.

Кратко остановимся на родовом понятии "гарантии". А.С. Мордовец указывает, что по своей сущности гарантии есть система условий, обеспечивающих удовлетворение интересов человека; основной их функцией является исполнение обязательств государством и другими субъектами в сфере реализации прав личности, а объектом выступают общественные отношения, связанные с охраной и защитой этих прав, удовлетворением имущественных и неимущественных интересов граждан¹³. В.М. Корельский и В. Д. Первалов определяют гарантии как систему условий, средств и способов, обеспечивающих всем и каждому равные правовые возможности для выявления, приобретения и реализации своих прав и свобод¹⁴.

Как отмечает А.В. Зиновьев, применительно к конституционному статусу личности под гарантиями следует понимать условия и средства, реально обеспечивающие человеку и гражданину возможность пользоваться основными правами и свободами и неукоснительно исполнять возложенные на него обязанности¹⁵. Во-первых, в определение гарантий необходимо включить такой неотъемлемый их признак, как "реально обеспечивающие", поскольку закрепить условия можно формально (де-юре - например, в законе), но при отсутствии механизма, позволяющего реализовать данную норму в правоотношении (де-факто), она останется пустой декларацией, "мертвой" нормой. Во-вторых, стоит отметить важность включения в понятие "гарантии", "условий и средств", реально обеспечивающих неукоснительное исполнение возложенных на человека и гражданина обязанностей. Каждому праву корреспондирует обязанность, при неисполнении которой нарушается право. Но для того, чтобы субъекты правоотношения могли осуществить свои обязанности (например, избирательные комиссии), необходимо создание определенных условий (политико-правового режима, в котором они осуществляются, - назначение выборов) и наличие средств (материальных источников).

При исследовании гарантий субъективных прав в специальной юридической литературе акцентируется внимание на необходимости рассматривать гарантии в качестве элемента правовой системы, недопустимости их отождествления с другими явлениями и понятиями (например, мерами правовой охраны, правовой защиты, юридической ответственностью). Гарантии являются самостоятельной категорией, имеющей свои черты, объект воздействия, систему, структуру, методы реализации и так далее¹⁶, но из этого вовсе не следует, что они не имеют отношения к правовой охране, правовой защите, юридической ответственности.

По мнению Н. В. Кешиковой, гарантии свободы выборов в органы государственной власти в России следует определить как условия и средства, обеспечивающие избирателям реальную, осознанную и ответственную свободу волеизъявления, а другим субъектам и участникам процесса - организованности

в проведении выборов в органы государственной власти, неукоснительное соблюдение возложенных на них обязанностей¹⁷.

Следует отметить, что ни политические, ни материальные, ни иные предпосылки и условия сами по себе не служат основанием для реализации прав и свобод личности. По мнению А.Б. Иванюженко, собственно гарантиями они становятся лишь через юридическую форму и организационные усилия государства и общества¹⁸.

Характеристика гарантий избирательных прав граждан была бы неполной без их классификации, основой которой могут служить различные критерии. Основная задача системы гарантий - реально воплотить принципы избирательной системы в жизнь. По сфере действия гарантии можно классифицировать на внутригосударственные и международные. По способу изложения в нормативных правовых актах они классифицируются на простые институционные и сложные институционные. С позиции правового статуса личности гарантии избирательных прав гражданина можно классифицировать на общие, специальные и индивидуальные¹⁹. Что касается названных В.А. Самсоновым международных гарантий, то они имеют ограниченные пределы действия, так как каждое государство политические права и свободы в полном объеме распространяет только на своих граждан. Если международные гарантии толковать иначе, то это неизбежно трансформируется во вмешательство в дела другого государства.

Традиционно гарантии принято подразделять на общие и специальные²⁰. Общие гарантии обеспечиваются демократическим политическим режимом²¹, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, состоянием законности и правопорядка в обществе, высоким уровнем правовой культуры.

Однако наряду с таким "попутным" решением проблемы гарантий прав Конституция содержит специальные статьи (ст. 45-54), устанавливающие гарантии реализации прав и свобод граждан. Эти гарантии могут быть условно разбиты на две группы: общие гарантии и гарантии правосудия.

Глава 2. Механизм обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации: пути совершенствования

В науке сложилось единое понимание места системы гарантий прав и свобод человека и гражданина в механизме реализации конституционных прав, хотя к изучению самого механизма существуют различные подходы. Некоторые авторы определяют этот механизм как политико-правовой, понимая под ним совокупность предусмотренных и допускаемых правом средств, обеспечивающих осуществление конституционных норм, закрепляющих основы правового статуса личности²². Иногда этот механизм называют социально-правовым, "исходя из функций, выполняемых в нем общими и юридическими гарантиями конституционных прав граждан". Л.Д. Воеводин и ряд других авторов определяют механизм реализации конституционных прав граждан как совместную деятельность нормотворческих и правоохранительных органов, а также самих граждан²³. Более полное определение приводит М.В. Пучкова: "Под механизмом реализации понимают способ осуществления прав и свобод граждан, то есть особым образом согласованные правомерные положительные действия личности, всех обязанных и иных субъектов права, а также условия и факторы, влияющие на этот процесс"²⁴. Н.В. Витрук уточняет, что категория механизма позволяет охватить все явления реализации права гражданином, представить их в работающем системно-динамическом виде, раскрыть структуру, последовательное расположение, взаимосвязь и взаимодействие элементов и стадий реализации, выявить их специфические функции, эффективно решать вопросы совершенствования процедур и порядка реализации прав и свобод граждан²⁵.

Рассмотрим, на наш взгляд, представляющие наибольший интерес две важнейшие составляющие механизма обеспечения избирательных прав граждан Российской Федерации: избирательное законодательство и об ответственности избранных лиц.

2.1. Избирательное законодательство как элемент механизма обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации

Защита прав и свобод человека и гражданина рассматривается Конституцией Российской Федерации (п. "б" ст. 72) в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов. Гарантирование избирательных прав не может быть сосредоточено только в федеральных законах, тем

не менее на федеральное законодательство ложится обязанность закрепления основных гарантий избирательных прав и свобод, обеспечивающих на всей территории Российской Федерации соблюдение единых демократических избирательных стандартов и их реализацию при проведении выборов.

Реализация избирательных прав на практике означает осуществление положений целой системы разных по своей юридической природе норм, в которых могут конкретизироваться содержание данного права, условия, порядок его реализации, особенности применения, реализации, восстановления. К тому же законодательная норма материального свойства, предусматривающая субъективное избирательное право, в известных случаях реализуется через обеспечивающие ее действие требования процессуальных норм.

На практике возникают многочисленные проблемы, связанные с обеспечением соответствия избирательного законодательства субъектов Российской Федерации законодательству Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации имеют место случаи, когда нормативный правовой акт, регулирующий выборы, в том числе назначение выборов, не приводится в соответствие с федеральным законодательством даже в случае признания его недействующим и не подлежащим применению²⁶.

Одним из возможных решений такой проблемы могло бы стать законодательное закрепление такого понятия как "обязанность законодательной инициативы".

Под законодательной инициативой АВ. Поляков понимает право, предоставленное строго определенному кругу лиц или учреждений на внесение в законодательный орган законопроектов, подлежащих обязательному рассмотрению²⁷.

Таким образом, можно говорить о праве законодательной инициативы как о субъективном праве, то есть праве, принадлежащем субъекту правоотношения. Такое право представляет собой легитимную возможность субъекта действовать определенным образом, обеспеченную обязанностями других лиц. Это правовая мера его возможного поведения и, следовательно, мера правомочного поведения. (Под возможным поведением следует понимать как актуальное (наличное), так и потенциальное поведение.) Данная мера определяется нормой права. В качестве элемента субъективного права в него включается возможность действовать или не действовать определенным образом.

Законы субъекта Российской Федерации о выборах должны обладать такими признаками, как конституционность и законность, которые выражают необходимость соответствия закона субъекта Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также Конституции или Уставу субъекта Российской Федерации и, наконец, тем региональным законам, из содержания которых следует необходимость соответствия им других законов и иных нормативных правовых актов данного субъекта Федерации²⁸.

Обязанность законодательной инициативы представляет собой меру должного поведения (совершение определенных действий) субъектов, установленных (определенных) законодательством.

Обязанность законодательной инициативы может возникать в случае:

внесения на рассмотрение законодательного органа государственной власти проекта нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации (в ситуации, когда такой проект принимается, а впоследствии признается судом недействующим и не подлежащим применению). В данном случае обязанность законодательной инициативы, по нашему мнению, должна возлагаться на субъект законодательной инициативы, вносящий такой проект;

вступления в противоречие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации при изменении федерального законодательства. В таком случае целесообразно возложить обязанность законодательной инициативы на орган представительного органа государственной власти, ответственный за осуществление законотворческой деятельности (комитет по законодательству).

Необходимость закрепления в законодательстве "обязанности законодательной инициативы" доказывается установлением в статье 9 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" ответственности законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

Полномочия законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть прекращены в случае роспуска указанного органа высшим должностным лицом субъекта

Российской Федерации.

В случае закрепления в законодательстве понятия "обязанность законодательной инициативы" досрочное прекращение полномочий может быть рассмотрено в качестве одной из мер ответственности за неисполнение "обязанности законодательной инициативы". При этом досрочное прекращение полномочий должно иметь место и в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации при внесении им проекта нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации (в ситуации, когда такой проект принимается, а впоследствии признается судом недействующим и не подлежащим применению). Когда в течение определенного законодательством срока он не реализует "обязанность законодательной инициативы" по внесению на рассмотрение законодательного органа государственной власти субъекта Федерации проекта нормативного правового акта, устраняющего такие противоречия.

Однако досрочное прекращение полномочий не может являться единственной мерой ответственности за неисполнение "обязанности законодательной инициативы", поскольку обязанность законодательной инициативы может быть возложена не только на представительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации и высшее должностное лицо. Такая обязанность должна возлагаться также и на депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительные органы местного самоуправления и иных лиц - обладателей права законодательной инициативы в случае внесения ими на рассмотрение представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации проекта нормативного правового акта, противоречащего действующему федеральному законодательству (Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), конституции (уставу) субъекта Российской Федерации (в ситуации, когда такой проект принимается, а впоследствии признается судом недействующим и не подлежащим применению). Поэтому в данном случае целесообразно говорить об установлении норм о досрочном прекращении полномочий депутатов, лишении их права занимать выборные государственные должности.

2.2. Ответственность избранных лиц за свою деятельность перед избирателями

Ответственность есть правовая ценность, но она не является одноуровневой с правовой ответственностью, вытекающей из факта совершения правонарушения²⁹.

Публичную ответственность органов власти и должностных лиц следует рассматривать под углом зрения государственного устройства и безусловного исполнения возложенных на них прав и обязанностей.

Говоря об ответственности, хотелось бы отметить, что понятие "ответственность" связано с совершением незаконных действий, из этого же понятия вытекает юридическая, или правовая, ответственность. Так, О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский утверждали, что юридическая ответственность есть сочетание нескольких элементов; они определяют юридическую ответственность как меру государственного принуждения, основанную на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающуюся в установлении для него определенных отрицательных последствий в виде ограничения личного или имущественного порядка³⁰.

Введение категории публично-правовой ответственности в юридическую науку наряду с устоявшимися (государственно-правовой, уголовной, административной, гражданско-правовой, материальной) обусловлено, по мнению И.А. Умновой, необходимостью систематизации форм и мер ответственности, применяемых в сфере организации и функционирования (публичной) власти³¹.

Публично-правовая ответственность отличается от других видов ответственности тем, что в ней сочетаются моральные, политические и правовые меры ответственности, и субъекты ответственности несут ее перед основными источниками публичной власти - гражданином, народом, населением.

Каждый депутат в соответствии с законами обязан выполнять волю избирателей и, соответственно, по логике вещей, должен нести перед ними ответственность за свою деятельность, высшим проявлением которой является отзыв депутата. Это в полной мере соответствует статье 3 Конституции

Российской Федерации, в соответствии с которой народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Следовательно, граждане осуществляют свою власть, прежде всего, через своих представителей в этих органах. Это право нарушается, если избиратели утрачивают доверие к депутату и выборным должностным лицам. Именно поэтому право на их отзыв необходимо и является неотъемлемым элементом народовластия. В противном случае граждане (избиратели) становятся просто-напросто машиной, посредством которой амбициозные политики попадают во власть.

Установление отзыва служит гарантией усиления позитивной юридической ответственности выборных лиц. В современных условиях возможность отзыва депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица предусматривается Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления..." (п. 5 ст. 18), если такой отзыв предусмотрен уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов.

Необходимо в федеральном законодательстве четко и однозначно установить, что граждане имеют равное право на отзыв выборных лиц, а также закрепить общие принципы его осуществления.

В заключение проведенного исследования хотелось бы отметить, что без комплексного осмысления составляющих элементов механизма обеспечения гарантий избирательных прав невозможно обеспечить его целостное исследование. Подход авторов к исследованию указанного вопроса заключается, с одной стороны, в теоретической разработке вопросов механизма обеспечения гарантий избирательных прав, с другой стороны, в исследовании практики его реализации.

Проведенное исследование было направлено на выявление особенностей механизма обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации, анализ современного состояния данного механизма в России, внесение предложений и рекомендаций по перспективам его развития и совершенствования.

В ходе исследования были сделаны следующие выводы:

1. Один из компонентов конституционного права граждан - право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Избирательное право, как активное, так и пассивное, признается за всеми лицами, отвечающими определенным условиям (требованиям), установленным законодательством.

2. В целях снижения возможностей лиц, замещающих государственные должности категории "А", использовать свое положение в личных целях и интересах необходимо распространить весь перечень ограничений деятельности государственных служащих и на лиц, замещающих государственные должности.

3. Ни политические, ни материальные, ни иные предпосылки и условия сами по себе не служат основанием для реализации прав и свобод личности. Гарантиями они становятся лишь через юридическую форму и организационные усилия государства и общества.

4. На федеральное законодательство ложится обязанность закрепления основных гарантий избирательных прав и свобод, обеспечивающих на всей территории Российской Федерации соблюдение единых демократических избирательных стандартов и их реализацию при проведении выборов.

5. В субъектах Российской Федерации имеют место случаи, когда нормативный правовой акт, регулирующий выборы, в том числе назначение выборов, не приводится в соответствие с федеральным законодательством даже в случае признания его недействующим и не подлежащим применению. Одним из возможных решений такой проблемы могло бы стать законодательное закрепление таких понятий, как "обязанность законодательной инициативы", "ограниченное право законодательной инициативы".

6. Санкцией политической ответственности выборных должностных лиц органов государственной власти и депутатов представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления перед населением может быть выражение недоверия и введения института отзыва.

7. Одним из методов эффективной реализации избирательных прав граждан могло бы стать установление ответственности за внесение на рассмотрение законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации правовых актов субъектов Российской Федерации, приводящих к произвольному продлению сроков полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации или должностных лиц, в форме лишения права замещать выборные должности в органах государственной власти субъекта Российской Федерации.

8. Полагаем, что в Федеральный закон целесообразно внести специальную главу, регулиющую отношения, связанные с проведением голосования по отзыву лиц, избранных в органы государственной

II. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

КОНКУРСНЫЕ РАБОТЫ РАЗДЕЛ 2

**Штурнев
Алексей Евгеньевич,**
соискатель ученой степени
кандидата юридических наук
Байкальского государственного
университета экономики и права

**Научный руководитель:
Игнатенко
Виктор Васильевич,**
заслуженный юрист Российской
Федерации, доктор юридических наук,
профессор

Конституционно-правовая ответственность и ее меры за избирательные правонарушения

Введение

Защита и охрана избирательных прав граждан являются одними из актуальных направлений реформирования российского избирательного законодательства на протяжении последних лет. Многомерность и разнохарактерность избирательных правоотношений обуславливает потребность избирательной системы в комплексной защите от неправомерных посягательств с использованием необходимого арсенала средств, которым располагают различные виды юридической ответственности¹. В качестве основных правовых инструментов, обеспечивающих эти функции, традиционно вычлеляются уголовная и административная ответственность. В то же время, конституционно-правовая ответственность, тесно "соседствующая" с ними и выполняющая немаловажную роль в охране избирательной системы, долгое время была незаслуженно обделена вниманием законодателя и правовой доктрины. Только сравнительно недавно она стала предметом изучения российских правоведов², а сам термин "конституционно-правовая ответственность" в отсутствие законодательного закрепления стал официально употребляться высшим органом конституционного контроля, признающим наличие ее мер в федеральных законах³.

Несмотря на то что действующим избирательным законодательством устанавливаются отдельные основания конституционно-правовой ответственности и определяются специфичные санкции, свойственные данному виду ответственности, сама она остается законодательно нерегламентированной. Данное обстоятельство не только негативным образом отражается на правоприменительной деятельности, но и в значительной мере препятствует дальнейшему совершенствованию законодательного регулирования этой правовой категории и осложняет ее концептуально-теоретическое развитие. Этим обусловлена актуальность анализа конституционно-правовой ответственности как одной из разновидностей юридической ответственности за правонарушения в избирательной системе, выделения и исследования ее мер, раскрытия их правовой природы и содержания, выявления их особенностей и отличительных признаков, формулирования предложений по совершенствованию их законодательной регламентации.

§1. Юридическая природа мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения

1.1. Понятие и юридические признаки мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения

Для исследования сущности и содержания мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, выявления их особенностей и специфики представляется целесообразным прежде всего уточнить, что именно принято понимать под термином "конституционно-правовая ответственность". Современное российское законодательство, устанавливая отдельные меры конституционно-правовой ответственности, в то же время не закрепляет ее терминологическое определение⁴. Несмотря на отсутствие законодательного указания на конституционно-правовую

ответственность, она в последнее время в юридической литературе рассматривается как особый вид ответственности, которому присуще наличие специфических оснований, санкций, субъектов и источников ответственности⁵.

Общетеоретические разногласия в отношении категории юридической ответственности присутствуют и при определении содержания понятия "конституционная ответственность". Этим вопросам посвящены многие исследования, что освобождает автора от детального изложения всех аспектов этой проблемы. В юридической литературе предложены две основные трактовки определения сущности понятия конституционно-правовой ответственности. Сторонники одной из концепций понимают под ней меры государственного принуждения, основанные на юридическом и общественном осуждении правонарушения и выражающиеся в установлении для правонарушителя определенных отрицательных последствий⁶. Приверженцы другого подхода рассматривают конституционно-правовую ответственность в виде принудительной реализации санкции правовой нормы как последствия совершенного конституционного правонарушения⁷.

Группа правоведов определяет конституционно-правовую ответственность с позиций широкого толкования, выделяя наряду с негативным (ретроспективным) аспектом позитивную (проспективную) составляющую ответственности, которая выражается в бремени (обязанности) субъекта надлежащим образом реализовывать законодательно установленные полномочия⁸.

На основе проведенного анализа существующих в науке подходов к определению категории конституционно-правовой ответственности автор приходит к выводу о целесообразности придерживаться узкой ее трактовки, которая предоставляет возможность наиболее полно в последующих частях предпринимаемого исследования раскрыть юридическое содержание и сущностные признаки ее мер, принимаемых за избирательные правонарушения. В то время как широкое понимание требует рассмотрения не только правовых, но и других явлений, близких к таким категориям, как правосознание и правовая культура, которые отражают сложившееся правопонимание в обществе и не входят в предмет настоящей работы.

Таким образом, конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения представляет собой *разновидность негативной (ретроспективной) юридической ответственности, которая выражается в отрицательной оценке государством, основанной на юридическом и общественном осуждении правонарушения, наступлении в особом процессуальном порядке неблагоприятных последствий в виде применения юрисдикционным органом мер конституционно-правового принуждения, и обусловлена обязанностью субъекта избирательных отношений, виновного в совершении избирательного правонарушения, претерпеть действие установленной избирательным законодательством санкции.*

Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения представляет собой разновидность конституционного принуждения, она посредством его реализуется. Меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения представляют собой *особый вид установленных государством и осуществляемых от его имени мер конституционно-правового принуждения, очерчивающих пределы конституционно-правовой ответственности, направленных на достижение целей и предполагающих осуществление функций данной разновидности ответственности, выражающих ее сущность и реализуемых в законодательно установленных процессуальных рамках.*

Мерам конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, как одной из законодательно предусмотренных разновидностей мер конституционно-правового принуждения в избирательной системе, свойственны все признаки последних: 1) они устанавливаются государством и применяются от его имени; 2) применяются в связи с неправомерным, наносящим ущерб (вред) избирательной системе деянием как реакция на такое поведение участников избирательного процесса; 3) осуществляются специально уполномоченными органами или должностными лицами; 4) реализуются посредством принятия правоприменительных актов; 5) предпринимаются с целью защиты правопорядка в избирательной системе; 6) налагаются в рамках внеслужебного подчинения.

В то же время меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, будучи особым видом мер конституционного принуждения, обладают рядом специфических свойств, не характерных иным мерам такого принуждения. К ним предлагается отнести следующую совокупность признаков.

Во-первых, персонификация мер конституционно-правовой ответственности, то есть их

применение только к конкретным индивидуальным или коллективным субъектам избирательных отношений, виновным в совершении избирательного правонарушения. Меры конституционно-правовой ответственности всегда персонифицированы, они проявляются как внешнее воздействие на конкретный субъект избирательных отношений, нарушивший правовые предписания. Этот критерий дифференцирует меры ответственности от иных схожих по своему содержанию правовых средств, в частности правосстановительных мер. Так, в соответствии с установленным порядком организации и проведения выборов допускается применение правосстановительных мер, не только связанных с выявлением конкретного нарушителя, установлением его вины и возложением на него мер неблагоприятного воздействия карательного и (или) восстановительного свойства, но и обусловленных выявлением самого факта нарушения в избирательной системе и обращенных в том числе не к самому нарушителю, а к другим участникам избирательного процесса.

Во-вторых, направленность на достижение целей конституционно-правовой ответственности. Мерой конституционно-правовой ответственности может быть признана только такая мера конституционного принуждения, в пределах которой предполагается достижение цели этой разновидности ответственности: 1) обеспечение охраны правопорядка в избирательной системе; 2) изменение отношения правонарушителя - участника избирательных отношений, совершившего избирательное правонарушение, к необходимости соблюдения правовых норм и совершенному правонарушению.

В-третьих, реализация функционального назначения конституционно-правовой ответственности. Применение меры конституционного принуждения должно предполагать осуществление функций такой ответственности: 1) карательной (штрафной) и 2) превентивной (воспитательной). В качестве необязательной, дополняющей первые две, можно выделить правосстановительную функцию, которая может одновременно проявляться по отношению к лицам, чьи права были попораны совершенным правонарушением, и при применении к правонарушителю некоторых мер ответственности.

В-четвертых, содержательное соответствие последствий применения таких мер сущности конституционно-правовой ответственности. Мера конституционного принуждения будет являться мерой конституционно-правовой ответственности только в случае, если она одновременно выражается в: 1) отрицательной оценке государства, основанной на юридическом и общественном осуждении правонарушителя, совершенного им деяния и его последствия; 2) наступлении для правонарушителя неблагоприятных последствий в виде реализации санкции, связанной с прекращением или ограничением (умалением) его прав как субъекта избирательного процесса в рамках данной избирательной кампании.

В-пятых, соответствие процедурного применения мер процессуальному порядку привлечения к конституционно-правовой ответственности. Мера конституционно-правового принуждения может считаться мерой конституционно-правовой ответственности только при условии, если она реализуется в законодательно установленных процессуальных рамках:

1) *основанных на принципах привлечения к конституционно-правовой ответственности* (законность, обоснованность, неотвратимость, справедливость, целесообразность, гуманизм, виновная ответственность (принцип вины), равенство перед законом, право на судебную защиту и пересмотр судебного решения вышестоящей судебной инстанцией);

2) *различающих в качестве самостоятельных стадий:* а) возбуждение дела об избирательном правонарушении; б) рассмотрение дела об избирательном правонарушении, обеспечивающее полное и всестороннее исследование фактических обстоятельств совершения избирательного правонарушения и выявление всех обязательных признаков состава избирательного правонарушения, в том числе - вины лица, нарушившего правовые нормы; в) пересмотр вынесенного решения о привлечении к конституционно-правовой ответственности как факультативной стадии, гарантирующей право на обжалование и право на устранение ошибки при применении меры конституционно-правовой ответственности; г) исполнение решения о привлечении к конституционно-правовой ответственности;

3) *определяющих круг участников процессуального порядка привлечения к конституционно-правовой ответственности, включая и субъекта, нарушившего правовые нормы;*

4) *предусматривающих наделение участников процессуального порядка привлечения к конституционно-правовой ответственности определенным объемом процессуальных полномочий;*

5) *предполагающих соответствующее процессуальное оформление привлечения к конституционно-*

1.2. Классификация и система мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения

Меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения разнообразны по своему содержанию и различны по специфическим особенностям, что позволяет их классифицировать по множеству критериев. Понимая под классификацией способ обнаружения существенных качеств подразделений системы, от которых зависят другие, производные от них признаки каждого из элементов подразделений⁹, автор предлагает различные основания для ее проведения применительно к мерам конституционно-правовой ответственности за правонарушения в избирательной системе.

В зависимости от характеристики субъектов, к которым применяются меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, они подразделяются:

во-первых, исходя из особенностей статуса субъектов, на меры применяемые: 1) к субъектам, реализующим в избирательной системе публично-властные полномочия (меры, применяемые к избирательной комиссии; к председателю, заместителю председателя, секретарю избирательной комиссии; к члену избирательной комиссии с правом решающего голоса); 2) к субъектам, не наделенным публично-властными полномочиями (меры, применяемые к кандидату, зарегистрированному кандидату; политической партии, избирательному объединению, избирательному блоку; члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса; наблюдателю);

во-вторых, основываясь на количественной характеристике, на меры, применяемые: 1) к единоличным субъектам (меры, применяемые к кандидату, зарегистрированному кандидату, председателю, заместителю председателя, секретарю, члену избирательной комиссии с правом решающего голоса, наблюдателю); 2) к коллективным субъектам (меры, применяемые к политическим партиям, избирательным объединениям, избирательным блокам, избирательным комиссиям).

По субъекту применения меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения различаются на:

1) *меры, применяемые судами* (отмена регистрации кандидата, списка кандидатов; расформирование избирательной комиссии и др.);

2) *меры, применяемые избирательными комиссиями* (отказ в регистрации избирательного блока; отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов; досрочное прекращение полномочий председателя, заместителя председателя, секретаря избирательной комиссии по решению комиссии в случае совершения отстраняемым от должности лицом избирательного правонарушения и др.).

Взяв за основу для дифференциации установленный законом порядок применения, следует выделить меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения:

1) *применяемые исключительно в судебном порядке* (отмена регистрации кандидата, списка кандидатов; расформирование избирательной комиссии и др.);

2) *применяемые исключительно в административном порядке* (вынесение предупреждения кандидату, политической партии, избирательному блоку при проведении выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы; отстранение члена участковой избирательной комиссии от участия в ее работе в день голосования и др.);

3) *применяемые в альтернативном порядке* - судами или избирательными комиссиями (например, отмена решения избирательной комиссии).

Различная дифференциация мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения может обуславливаться особенностями избирательных правонарушений, за которые они применяются. В качестве примеров приведем некоторые из возможных классификаций.

По субъективной стороне избирательного правонарушения, совершенного физическим лицом, за которое применяются меры конституционно-правовой ответственности, они различаются на: 1) меры, применяемые за избирательные правонарушения, совершенные умышленно (с формами прямого или косвенного умысла); 2) меры, применяемые за избирательные правонарушения, совершенные по неосторожности (с формами небрежности или самонадеянности).

В зависимости от формы внешнего проявления противоправных деяний, за которые применяются меры конституционно-правовой ответственности, среди них можно выделить: 1) меры, применяемые за противоправные действия; 2) меры, применяемые за противоправное бездействие.

Приведенная классификация мер конституционно-правовой ответственности за избирательные

правонарушения не исчерпывает все иные возможные основания для их дифференциации. Автором приводится только часть из них, наиболее полно отражающая содержание и основные признаки рассматриваемых мер. Большая часть классификаций имеет исключительно доктринальный, научно-познавательный характер, носит второстепенное, производное значение. Только те из них, которые выражают сущностное различие мер конституционно-правовой ответственности, являются основными, обладают практической значимостью для законотворческой и правоприменительной деятельности, выступают основой для систематизации рассматриваемых мер и нормативного закрепления их системы.

Система мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения представляет собой *целостное множество видов этих мер, представляющих собой элементы такой системы, находящихся в определенной зависимости друг от друга.*

Система мер конституционно-правовой ответственности отличается рядом особенностей и признаков. Их выделение позволит, с одной стороны, выявить взаимосвязь различных видов мер конституционно-правовой ответственности, установить специфику их системности, а с другой - определить актуальные направления совершенствования законодательного регулирования. Рассмотрим отличительные черты системы мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения.

Во-первых, особенностью такой системы является *абсолютная определенность и безальтернативность санкций*, в которых находят свое выражение меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения. Практически все санкции как элементы структуры норм, устанавливающих меры конституционно-правовой ответственности за нарушения законодательства о выборах, являются абсолютно определенными, то есть имеют точное, фиксированное выражение и не могут изменяться либо заменяться другим органом, их применяющим.

Во-вторых, системе мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения присуща *высокая степень индивидуализации видов этих мер ответственности применительно к субъектам, обладающим особым статусом в избирательном процессе, и видам избирательных правонарушений.* Как правило, все виды мер такой ответственности законодательно устанавливаются исключительно для конкретного круга субъектов избирательных отношений, за совершение ими определенного рода избирательных правонарушений. Например, применение меры конституционно-правовой ответственности в виде расформирования допускается исключительно к избирательным комиссиям за совершение двух видов избирательных правонарушений: нарушение комиссией избирательных прав граждан, повлекшее за собой признание недействительными итогов голосования либо результатов выборов; и неисполнение комиссией решения суда или вышестоящей комиссии (п. 1 ст. 31 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" - далее ФЗ об основных гарантиях избирательных прав). Данная мера не может применяться ни к иным участникам избирательного процесса (в том числе и коллективным), ни к избирательным комиссиям за иные избирательные правонарушения. Точно такими же индивидуализированными (специфичными) по своему содержанию и направленности являются такие меры конституционно-правовой ответственности, как отказ кандидату в его регистрации, отказ в регистрации избирательного блока, отмена регистрации кандидата и другие.

Указанными признаками система мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения существенно отличается от систем мер административной ответственности и уголовных наказаний, которым присуща большая универсальность¹⁰.

В-третьих, характерной чертой системы мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения является *зависимость применения этих мер от стадии избирательного процесса.* Возможность применения той или иной меры конституционно-правовой ответственности не только увязана с проведением конкретной избирательной кампании, но и, как правило, обусловлена стадией избирательного процесса. Например, такую меру конституционно-правовой ответственности, как отказ кандидату в регистрации, нельзя применить с истечением срока, установленного законом для окончания принятия соответствующей избирательной комиссией решения о регистрации кандидата либо для отказа в регистрации и обжалования такого решения. Применить меру ответственности в виде отмены регистрации списка кандидатов невозможно на стадии избирательного процесса, когда регистрация списков кандидатов соответствующей избирательной комиссией еще не производилась.

Исследуя современное состояние законодательной регламентации системы мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, следует отметить, что она характеризуется:

во-первых, законодательной неопределенностью, неоформленностью. В отличие от мер административной ответственности, уголовных наказаний, характеризующихся законодательным определением их системы¹¹, меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения не получили формального закрепления в виде целостной системы. Законодатель не только не употребляет термин "конституционно-правовая ответственность", но и избегает нормативной систематизации свойственных ей мер. Более того, им не различаются меры конституционно-правовой ответственности от иных мер, средств и институтов, обеспечивающих правовую охрану в избирательной системе. Указанные обстоятельства негативным образом сказываются на правоприменительной деятельности, препятствуют совершенствованию законодательства о выборах;

во-вторых, отсутствием единого источника, закрепляющего универсальную систему всех таких мер для любого уровня и вида выборов. Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав...", как уже отмечалось, не устанавливает системы, и даже не выделяет отдельным перечнем все меры конституционно-правовой ответственности, а закрепляет их отрывочно, смешивая их с иными правовыми средствами и институтами. При этом в названном законе, призванном осуществлять роль рамочного для законодательного регулирования всех уровней и видов выборов, не содержится запрета на установление иных, не предусмотренных им мер такого вида ответственности.

Отмеченные автором особенности системы мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения свидетельствуют о ее жесткости и недостаточной универсальности по сравнению с системами уголовных и административных наказаний. При установлении уголовной или административной ответственности законодатель, как правило, прибегает к использованию альтернативных и кумулятивных санкций, включающих несколько из предусмотренных видов мер. Кроме того, законодатель при этом может различать эти меры, подразделяя их в свою очередь на две группы: основные и дополнительные наказания. Такое разнообразие мер позволяет дифференцированно подходить к определению объема ответственности за правонарушения с учетом тяжести совершенного противоправного деяния и степени вреда, им причиненного, особенностей вины лица, его совершившего. Подобный арсенал средств отсутствует при установлении конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения.

Анализ системы мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения позволяет выделить в качестве приоритетных задач по совершенствованию их законодательного закрепления следующие:

- 1) осуществление законодательной систематизации установленных мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения;
- 2) придание системе мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения универсального характера для любого уровня и вида выборов, предусмотрев ее в законодательном акте рамочного регулирования.

§ 2. Особенности законодательной регламентации отдельных видов мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения

2.1. Предупреждение как мера конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения

Предупреждение как конституционная санкция за правонарушения в избирательной системе не предусматривается Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав...", а закрепляется в законах, регламентирующих порядок организации и проведения конкретных видов федеральных выборов (п. 4 ст. 12 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации" (далее - ФЗ о выборах Президента РФ; п. 8 ст. 18 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" - далее ФЗ о выборах депутатов ГД). Из этого следует, что предупреждение применяется в качестве самостоятельной меры конституционно-правовой ответственности только при проведении федеральных президентских и парламентских выборов. При этом законодатель, установив саму возможность применения данной меры

ответственности, не раскрывает ее правового содержания. Указывая на данный пробел, В.В. Игнатенко отмечает, что "предупреждение состоит в официальном осуждении от имени государства совершенного избирательного правонарушения и предостережении участника избирательного процесса (кандидата либо избирательного объединения (блока) о недопустимости противоправного поведения"¹².

Законодатель недостаточно четко формулирует нормативное основание применения предупреждения, определяя его через полномочие избирательной комиссии в случае нарушения вынести предупреждение, которое доводится до сведения избирателей через средства массовой информации либо иным способом. В этих нормах законодатель одновременно смешивает регламентацию полномочий избирательных комиссий по рассмотрению обращений, порядка их реализации, гарантий субъектов, действия (бездействие) которых обжалуются, а также установление самостоятельного вида конституционно-правовой ответственности, оснований и порядка его применения. Как следствие отмеченного несовершенства юридической техники закон не содержит однозначного ответа на вопрос: возможно ли применение санкции в виде предупреждения только в качестве реакции на правонарушение, обнаруженное при рассмотрении поступивших в избирательную комиссию обращений, либо допускается ее применение в инициативном порядке - по собственной инициативе избирательной комиссии, в отсутствие какого-либо обращения? Таким образом, неточность в законодательном определении данной меры не исключает в правоприменительной деятельности разноречивость толкования как ее содержательного предназначения, так и порядка ее реализации.

Закон уполномочивает применять рассматриваемую санкцию избирательные комиссии, не конкретизируя при этом уровень и вид этих комиссий. Законодатель, регламентируя общий порядок рассмотрения поступивших в ходе избирательной кампании обращений всеми избирательными комиссиями, входящими в общую систему комиссий по федеральным выборам, не разграничил между ними юрисдикционные полномочия по применению предупреждения как меры конституционно-правовой ответственности, указав, что "в случае совершения нарушения *соответствующая* избирательная комиссия вправе вынести предупреждение". Отсутствие точного указания на субъект, наделяемый в соответствии с законом правом применять эту санкцию, порождает различные толкования. В частности, остаются без однозначного решения вопросы о том, любая ли комиссия (независимо от уровня и вида, начиная с Центральной и заканчивая участковой) вправе принимать решения о вынесении предупреждения; означает ли законодательная формула "соответствующая избирательная комиссия" конкретизацию в зависимости от того, какой комиссией рассматривалось обращение о нарушении закона; следует ли признать соответствующей комиссией только ту, в полномочия которой в соответствии с законом включается решение вопроса о регистрации кандидата либо регистрации списка кандидатов, выдвинутого политической партией, избирательным блоком, к которым применяется эта мера конституционно-правовой ответственности?

Резюмируя отмеченные особенности законодательной регламентации предупреждения как одной из мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, автор вносит следующие предложения по ее совершенствованию.

1. Законодательно закрепить содержание рассматриваемой санкции в виде отдельного законодательного положения: "Предупреждение - мера конституционно-правовой ответственности за избирательное правонарушение, состоящая в общественно-правовом осуждении правонарушителя и совершенного им противоправного деяния и выраженная в официальном порицании посредством принятия соответствующей избирательной комиссией решения о вынесении предупреждения".

2. Конкретизировать нормативное основание применения предупреждения, установив, что оно выносится: 1) в случае малозначительности (несущественности) совершенного правонарушения, не причинившего значительный вред (ущерб) избирательной системе; 2) при отсутствии оснований для применения иных, более суровых по своему содержанию и последствиям мер конституционно-правовой ответственности; 3) в случае если правонарушитель осознал общественную вредность совершенного противоправного деяния и предпринял зависящие от него меры, устранившие либо устраняющие причиненный вред избирательной системе.

3. Устранить неоднозначность толкования процессуального основания применения этой санкции, предусмотрев возможность вынесения предупреждения не только в качестве реакции избирательной комиссии на правонарушение, обнаруженное при рассмотрении поступивших обращений, но и допуская применение данной меры конституционно-правовой ответственности в инициативном порядке - по собственной инициативе избирательной комиссии при обнаружении нарушения закона.

4. Расширить субъектный состав, к которому применяется мера конституционно-правовой ответственности в виде предупреждения, за счет включения в круг таких субъектов лиц, замещающих государственные должности категории "А" и выборные муниципальные должности, нижестоящие избирательные комиссии, средства массовой информации.

5. Уточнить субъект, обладающий правом применять предупреждение в качестве меры конституционно-правовой ответственности, предоставив соответствующие юрисдикционные полномочия только избирательным комиссиям, осуществляющим регистрацию кандидата либо регистрацию списка кандидатов, выдвинутого политической партией, избирательным блоком, к которым применяется эта санкция.

6. Детализировать порядок обнародования решения избирательной комиссии о вынесении предупреждения, предусмотрев обязательность как официального его опубликования, так и его публикации (либо информации о принятии такого решения) всеми средствами массовой информации, распространившими ранее сведения о выдвижении или регистрации соответствующего кандидата либо списка кандидатов.

7. Законодательно закрепить предупреждение как самостоятельную меру в системе мер конституционно-правовой ответственности, установив ее в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав...", придав ей тем самым универсальный характер для применения на всех уровнях и видах выборов.

2.2. Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов как мера конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения

Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов - особая мера конституционно-правовой ответственности, носящая "ярко выраженный правоограничительный характер - в качестве порицания за совершение избирательного правонарушения определенным участникам выборов отказывается в регистрации кандидата (списка кандидатов)"¹³.

Законодатель, предусматривая отказ в регистрации в качестве санкции за избирательные правонарушения при проведении любого вида и уровня выборов, не только не формализует его нормативное определение, но и объединяет в его рамках разные по своему юридическому содержанию и предназначению меры, используя одно наименование для их обозначения. При осуществлении законодательной регламентации этого института находят свое нормативное закрепление не только меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, но и иные правовые средства, обеспечивающие правовую охрану избирательной системы. "В целом ряде случаев, - справедливо отмечает В.В. Игнатенко, - отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов) является применением не наказательной санкции (меры конституционно-правовой ответственности за совершение избирательного правонарушения), а применением правообеспечительной или правовосстановительной меры"¹⁴. Применяя на практике упомянутые законодательные нормы, ЦИК России вынуждена рассматривать отказ в регистрации в зависимости от его основания и как санкцию, и как "правовое последствие несоблюдения формальных требований закона"¹⁵.

На наш взгляд, отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов следует признать мерой конституционно-правовой ответственности только при выявлении совокупности выделенных в предыдущей главе работы критериев. Таким критериям соответствует только часть предусмотренных законодателем оснований, которые одновременно следует признать нормативным основанием применения отказа в регистрации как меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения (п. 23 ст. 38 ФЗ об основных гарантиях избирательных прав):

1) несоблюдение требований к выдвижению политической партией, избирательным блоком кандидата, списка кандидатов (подп. "б");

2) грубое и неоднократное нарушение запрета сбора подписей избирателей, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен (подп. "г");

3) недостоверность сведений, представленных кандидатом в соответствующую избирательную комиссию (подп. "е");

4) несоздание кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком избирательного фонда (подп. "ж");

5) использование кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда

иных денежных средств, составляющих более 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда (подп. "з");

б) превышение кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком при финансировании своей избирательной кампании размера расходования из избирательного фонда более чем на 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда (подп. "ж");

7) установленный решением суда факт злоупотребления свободой массовой информации при проведении предвыборной агитации в течение агитационного периода кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока (подп. "л");

8) использование кандидатом, его доверенными лицами преимуществ должностного или служебного положения (подп. "м").

Иные определенные законодателем основания для отказа в регистрации, по нашему мнению, нельзя рассматривать в качестве оснований применения меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения. Они обуславливают собой реализацию иных правовых средств, обеспечивающих правовую охрану избирательной системы. Правомерно отмечает М.С. Матейкович, что, отказывая в регистрации кандидату-иностранцу, избирательная комиссия "не может применить к нему государственно-принудительную меру - ограничение пассивного избирательного права - в принципе, ибо он этим правом просто не обладает"¹⁶.

Основанием осуществления названных мер "выступает не избирательное правонарушение (виновное противоправное деяние определенных участников выборов, нарушающее законодательство о выборах и влекущее применение установленных законом мер ответственности), а сам объективный юридический факт несоответствия (противоречия) определенным требованиям закона статуса, состояния, результата деятельности"¹⁷. В этих случаях отказ в регистрации не рассматривается как мера, направленная на достижение одной важной цели конституционно-правовой ответственности, - она не предполагает изменение отношения правонарушителя к совершенному правонарушению и его последствиям, не обуславливается реализацией карательной (штрафной) и превентивной (воспитательной) функций, свойственных данному виду ответственности. Реализация этой меры не обуславливается применением к правонарушителю мер воздействия (кары, взыскания), влекущих неблагоприятные последствия. В этих условиях отказ в регистрации осуществляется избирательной комиссией посредством процедуры, не предусматривающей все обязательные элементы для процессуального порядка привлечения правонарушителя к конституционно-правовой ответственности: она не основывается на ее принципах и не предполагает выявление всех признаков состава избирательного правонарушения, включая установление вины правонарушителя.

Анализируя новую редакцию Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...", можно выделить в законодательной регламентации отказа в регистрации кандидатов, списков кандидатов ряд положительных моментов, которые выразились, в частности:

1) в унификации оснований его применения в виде единого исчерпывающего перечня посредством проведения общей "инвентаризации" как ранее существовавших, закрепленных в разрозненном и хаотичном виде, так и установлением новых;

2) в ограничении использования оценочных и неоднозначных для толкования категорий при формализации оснований его применения и в конкретизации за счет введения объективных, формализованных критериев существовавших ранее оснований для применения отказа в регистрации;

3) в формализации оснований, ранее законодательно не выделяемых в виде самостоятельных, но предполагаемых и применяемых на основе общих законодательных положений, регламентирующих условия и требования, предъявляемые к регистрации кандидатов, списков кандидатов (например, отсутствие у кандидата пассивного избирательного права).

При этом нельзя не заметить отрицательные черты предпринятой законодателем регламентации оснований применения отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, которые, на наш взгляд, проявились, прежде всего:

- в объединении в рамках одного института - отказа в регистрации и при осуществлении общего законодательного регулирования разных по своему содержанию, предназначению и процедуре применения мер;

- в допущении объективного вменения при установлении оснований применения отказа в регистрации как меры конституционно-правовой ответственности. Законодателем не исключаются

случаи применения к кандидату данной меры ответственности без установления его вины, то есть предполагается объективное вменение за избирательные правонарушения доверенных лиц. В частности, таким образом сконструировано основание отказа в регистрации за противоправное использование преимуществ должностного или служебного положения;

- в непоследовательности и недостаточной обоснованности при формулировании отдельных оснований отказа в регистрации. Примером этого является основание применения данной меры конституционно-правовой ответственности за грубое или неоднократное нарушение запрета сбора подписей избирателей в местах, где такая деятельность запрещена законом.

Законодатель, закрепляя это основание, устанавливает ответственность за нарушение только "пространственного (территориального)" запрета сбора подписей. Тем самым, на наш взгляд, необоснованно остаются "безнаказанными" с точки зрения конституционно-правовой ответственности противоправные деяния, связанные с нарушением иных, по своему содержанию и значению не менее важных законодательных условий осуществления сбора подписей (в частности, сбор подписей может производиться только дееспособными гражданами Российской Федерации, достигшими к моменту сбора подписей 18 лет; не допускается принуждение избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи и др.).

Еще одной иллюстрацией непоследовательности законодателя является установление ответственности в виде отказа в регистрации кандидата с использованием им или его доверенным лицом преимуществ должностного или служебного положения. В то же время за совершение таких же противоправных деяний уполномоченными представителями избирательного объединения или блока, выдвинувшего кандидатов в составе списка либо по избирательным округам, такая мера ответственности законодательно не устанавливается.

Подводя итоги рассмотрения законодательной регламентации такой меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, как отказ в регистрации, автор предлагает следующие направления по ее усовершенствованию.

1. Законодательно разграничить объединенные в общих рамках регулирования меру конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения и иные средства, обеспечивающие правовую охрану избирательной системы, выделив собственно "отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов", применяемый в качестве меры взыскания, и "аннулирование инициативы выдвижения кандидата, списка кандидатов", осуществляемое как меру правосстановительного или правообеспечительного свойства.

2. Формализовать содержание рассматриваемой меры ответственности в виде отдельного законодательного положения: "Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов - мера конституционно-правовой ответственности за избирательное правонарушение, состоящая в общественно-правовом осуждении правонарушителя и совершенного им противоправного деяния и выраженная в наступлении неблагоприятных последствий в виде воспрепятствования гражданину или группе граждан в реализации пассивного избирательного права на данных выборах и непредоставлении статуса участника избирательной кампании, претендующего на избрание".

3. Законодательно предусмотреть в качестве мер, обеспечивающих охрану в избирательной системе, аннулирование инициативы выдвижения кандидатов, списков кандидатов, применяемых в случаях отсутствия избирательного правонарушения, при установлении несоответствия фактических обстоятельств законодательно определенным требованиям, предъявляемым для регистрации кандидата, списка кандидатов.

4. Унифицировать основания отказа в регистрации и аннулирования инициативы выдвижения при регламентации различных видов и уровней выборов, объединив их в рамках Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..." и исключив практику установления новых, не закрепленных данным рамочным законом оснований при законодательном регулировании конкретных видов выборов.

2.3. Отмена решения о регистрации кандидата, списка кандидатов как мера конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения

Отмена регистрации кандидата, списка кандидатов предусматривается статьей 76 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..." как мера конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, применяемая при проведении любого вида и уровня выборов. Законодатель, устанавливая такую меру ответственности, не легализует ее

определение, нормативно не формализует ее содержание.

Нельзя не отметить общие черты указанной меры с отказом в регистрации кандидата, списка кандидатов, применяемым в качестве меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения. Прежде всего, их объединяют схожие правовые последствия, наступающие в результате совершения противоправного деяния и заключающиеся в воспрепятствовании кандидату либо группе кандидатов в реализации пассивного избирательного права на данных выборах. Различаются эти меры способом их реализации: если при отказе в регистрации гражданину или группе граждан не предоставляется статус субъекта избирательного процесса, претендующего на избрание в результате выборов, то при отмене регистрации они лишаются указанного статуса, приобретенного ими ранее. Отличие отказа и отмены регистрации также заключается: в разном субъектном составе органов, уполномоченных применять эти меры; в различном статусе субъектов, в отношении которых они осуществляются; во временном периоде реализации этих мер в ходе избирательной кампании; в порядке их применения и иных особенностях.

В качестве нормативного основания применения отмены регистрации кандидата, списка кандидатов в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав..." (п. 5 ст. 76) указаны:

1) вновь открывшиеся обстоятельства, являющиеся основаниями для отказа в регистрации (подп. "а"). Таким образом, в качестве фактического основания применения меры конституционно-правовой ответственности в виде отмены регистрации законодатель рассматривает как избирательные правонарушения, так и выявленные, объективно существующие юридические факты несоответствия (противоречия) определенным законодательным требованиям, служащие основанием для отказа в регистрации кандидата, списка кандидата. Логично предположить, что фактическим основанием отмены регистрации как меры конституционно-правовой ответственности могут быть только избирательные правонарушения;

2) использование кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, их уполномоченными представителями в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, составляющих более 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда, или превышение предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5 процентов (подп. "б");

3) использование кандидатами, руководителями избирательных объединений, избирательных блоков преимуществ должностного или служебного положения (ПОДП. "в");

4) установление фактов подкупа избирателей кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, их доверенными лицами и уполномоченными представителями, а также по поручению названных субъектов иными лицами и организациями (подп. "г");

5) злоупотребление кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком свободой массовой информации при проведении предвыборной агитации (подп. "д");

6) установление факта сокрытия кандидатом сведений о своей судимости или наличии гражданства иностранного государства (подп. "е").

Приведенный перечень оснований отмены регистрации расширен законодателем в федеральных законах, регламентирующих федеральные парламентские и президентские выборы, за счет установления случаев противоправного использования в целях получения определенного результата на выборах средств кандидатами, выдвинутыми одновременно в нескольких избирательных округах на разных выборах (подп. 10,11 п. 6 ст. 95 ФЗ о выборах депутатов ГД и подп. 8,9 п. 3 ст. 84 ФЗ о выборах Президента РФ).

В отличие от регламентации отказа в регистрации, законодатель разграничивает отмену регистрации как меру конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения от другого, сходного правового института - аннулирования регистрации, объединяющего в своих рамках правосстановительные и правообеспечительные средства, не являющиеся мерами ответственности, но осуществляющие правовую охрану избирательной системы (п. 1-4 ст. 76 ФЗ об основных гарантиях избирательных прав).

Во всех указанных случаях кандидаты, так же как и в случае отмены регистрации, лишаются статуса зарегистрированных кандидатов, они не могут продолжать участвовать в выборах в качестве претендентов на избрание. В то же время основанием утраты статуса зарегистрированного кандидата при аннулировании регистрации является не избирательное правонарушение - противоправное

виновное деяние, причиняющее существенный вред избирательной системе и влекущее негативную общественно-правовую оценку, а установление факта объективного несоответствия кандидата, избирательного объединения, избирательного блока установленным законом условиям.

Отмену и аннулирование регистрации как различные правоохранительные меры объединяет общий круг субъектов, к которым они применяются.

При этом отличительной чертой аннулирования регистрации является отсутствие в целях ее реализации карательного воздействия. Рассматриваемые меры также различаются субъектами, уполномоченными их применять, а также порядком реализации. Если процессуальным основанием для аннулирования регистрации является соответствующее решение избирательной комиссии, то отмена регистрации как мера конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения может применяться исключительно на основании судебного решения.

Проведенный автором анализ нормативного закрепления отмены и аннулирования регистрации в обновленном федеральном законодательстве о выборах позволяет отметить следующие его положительные моменты, выразившиеся прежде всего:

1) в законодательной унификации оснований применения отмены регистрации как меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, путем объединения в составе общего, исчерпывающего перечня оснований, закрепленных ранее в разрозненном и хаотичном виде;

2) в законодательном разграничении отмены регистрации как меры конституционно-правовой ответственности от иных средств правовой охраны избирательной системы - аннулирования регистрации;

3) в ограничении использования оценочных формулировок и неоднозначных для толкования критериев при законодательном закреплении оснований применения отмены регистрации и конкретизации посредством введения объективных, формализованных признаков ранее установленных оснований применения отмены регистрации;

4) в установлении исключительно судебного порядка реализации меры конституционно-правовой ответственности в виде отмены регистрации и в законодательном закреплении судебного решения в качестве процессуального основания для ее применения;

5) в законодательном ограничении (сужении, сокращении по сравнению с предыдущим законодательным регулированием) круга субъектов, обладающих правом обращаться с заявлением о применении меры конституционно-правовой ответственности в виде отмены регистрации;

6) в установлении предельного срока для обращения с заявлением о применении взыскания в виде отмены регистрации, которое может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования;

7) в закреплении предельного срока для принятия судебного решения об отмене регистрации, который оканчивается не позднее чем за пять дней до дня голосования.

Указанные законодательные нововведения, на наш взгляд, повышают эффективность применения отмены регистрации в качестве меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, позволяют существенным образом ограничить злоупотребления в использовании данного правового института как инструмента в предвыборном противоборстве.

В то же время следует отметить основные недостатки законодательных новелл, проявляющиеся:

- в непоследовательности предпринятого законодателем разграничения оснований отмены и аннулирования регистрации;

- в допущении объективного вменения при установлении оснований отмены регистрации как меры конституционно-правовой ответственности. Законодателем полностью не исключаются случаи применения указанного взыскания без определения вины субъекта, к которым оно применяется. Примером такого законодательного подхода является отмена регистрации кандидата в случаях установления фактов подкупа избирателей его доверенным лицом;

- в непоследовательности законодателя, выраженной в необоснованном, ничем не оправданном различном подходе при установлении аналогичных, схожих по своему содержанию оснований для отказа в регистрации и отмены регистрации. В качестве примера приведем такое основание, как использование преимуществ должностного или служебного положения, - законодатель дифференцирует состав субъектов, неправомерные деяния которых обуславливают применение мер взыскания в виде отказа в регистрации или ее отмены. Различие наблюдается также в формулировании однотипных

оснований для принятия мер наказания за финансовые правонарушения: для отказа в регистрации употребляется критерий "использование средств при финансировании своей избирательной кампании", а для ее отмены - "использование в целях достижения определенного результата на выборах";

- в немотивированной дифференциации законодательного закрепления одних и тех же оснований для отмены регистрации в зависимости от регулирования конкретного вида выборов. Напомним пример установления неоднократности в качестве дополнительного квалифицирующего признака отмены регистрации кандидатов в депутаты Государственной Думы за неправомерное использование преимуществ должностного или служебного положения. В то же время для других видов выборов фактическим основанием для отмены регистрации кандидатов, списков кандидатов может быть единичный факт совершения соответствующего избирательного правонарушения.

Резюмируя результаты рассмотрения особенностей законодательного регулирования отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов как меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, автор предлагает следующие уточнения:

1. Законодательно закрепить определение рассматриваемой санкции в виде отдельного положения: "Отмена регистрации кандидата, списка кандидатов - мера конституционно-правовой ответственности за избирательное правонарушение, состоящая в общественно-правовом осуждении правонарушителя и совершенного им противоправного деяния, выраженная в наступлении неблагоприятных последствий в виде воспрепятствования гражданину или группе граждан в реализации пассивного избирательного права на данных выборах и лишении статуса субъекта избирательной кампании, претендующего на избрание".

2. Уточнить формулировку основания для отмены регистрации в случае вновь открывшихся обстоятельств, признаваемых законом основанием для отказа в регистрации, законодательно разграничив объединенные в рамках общего перечня основания для применения различных по своему содержанию и предназначению правовых средств. Предусмотреть в перечне оснований для применения меры конституционно-правовой ответственности в виде отмены регистрации исключительно избирательные правонарушения. Факты объективного несоответствия (противоречия) законодательным требованиям рассматривать как основания для аннулирования регистрации.

3. Синхронизировать законодательное закрепление однотипных оснований для применения мер взыскания в виде отказа в регистрации и отмены регистрации, тем самым устранив немотивированную их дифференциацию как по субъектам, к которым эти меры применяются (за использование преимуществ должностного или служебного положения), так и по характеристике противоправных деяний, влекущих наложение указанных взысканий (за совершение финансовых правонарушений).

4. Последовательно применять унифицированные основания для отмены регистрации, установленные Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав...", при осуществлении законодательной регламентации конкретных видов выборов, тем самым не допуская необоснованные различия в законодательном оформлении этого правового института. Исключить случаи введения иных, не предусмотренных Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав..." оснований применения отмены регистрации как меры конституционно-правовой ответственности.

5. Скорректировать основания для отмены регистрации с целью исключения возможности объективного вменения в вину кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам совершенных третьими лицами противоправных деяний.

2.4. Признание недействительными итогов голосования, результатов выборов и отмена решения избирательной комиссии об итогах голосования, результатах выборов как меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения

Признание итогов голосования, результатов выборов недействительными и отмена решения об итогах голосования, о результатах выборов являются особыми мерами конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, не только предусматривающие элементы кары (взыскания) для правонарушителя, но и аккумулирующие в себе правосстановительные свойства, влекущие юридическую ничтожность произведенных избирательных действий, вследствие чего не исключают обращение негативных последствий при их применении не только на правонарушителя, но и на иных участников избирательного процесса.

Проведение свободных демократических выборов предполагает право участников избирательного

процесса обжаловать их результаты, ставить под сомнение действительность голосования и требовать признания юридической ничтожности выборов при наличии веских оснований и установлении существенных нарушений закона, которые не позволяют относиться с доверием к полученным результатам. Справедливо отмечают А.Е. Постников и Л.Г. Алехичева, что принцип проведения свободных выборов требует: "Если в ходе выборов допущены существенные отклонения от порядка, установленного законом, последствия которых столь серьезны, что эти выборы невозможно признать свободными, с необходимой степенью точности отражающими волеизъявление граждан, обязанность государства заключается в создании для граждан надлежащих условий, обеспечивающих возможность обжаловать результаты выборов на предмет признания их недействительности"¹⁸. В то же время признание итогов голосования либо результатов выборов недействительными не может производиться в упрощенных процедурах и применяться в каждом случае выявления любых отступлений от требований закона. Только установление конкретных и неустраняемых нарушений избирательных прав граждан, непосредственно повлиявших на результаты голосования, может рассматриваться как достаточный повод для признания недействительным волеизъявления избирателей. При решении этих вопросов должна быть законодательно гарантирована приоритетность защиты избирательных прав, поскольку именно итоги голосования и результаты выборов материализуют волеизъявление граждан, именно они являются конечным продуктом реализации избирательных прав¹⁹.

Рассматриваемые меры конституционно-правовой ответственности весьма схожи по своему содержанию и последствиям применения, но различаются законодателем по основаниям и процедуре их реализации. Общим является то, что их осуществление, как правило, обуславливается невозможностью достоверного определения результатов волеизъявления избирателей либо отсутствием возможности выявления действительной воли избирателей вследствие допущенного нарушения закона и выражается в лишении юридического значения предыдущей деятельности участников и организаторов выборов²⁰. При этом в соответствии с пунктом 9 статьи 70 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..." признание итогов голосования и результатов выборов недействительными производится непосредственно соответствующими избирательными комиссиями, а отмена решения об итогах голосования, о результатах выборов как мера конституционно-правовой ответственности может осуществляться вышестоящими избирательными комиссиями до установления ими итогов голосования или результатов выборов, а также судом в соответствии с установленной подведомственностью и подсудностью (ст. 77 ФЗ об основных гарантиях избирательных прав).

Законодатель сужает основания для признания итогов голосования, результатов выборов недействительными и для отмены решений об итогах голосования, результатах выборов соответствующими избирательными комиссиями. В качестве фактического основания для самостоятельного применения избирательными комиссиями данных мер конституционно-правовой ответственности закон определяет выявленные нарушения только при наличии следующих условий: во-первых, если они допущены при проведении голосования или установлении итогов голосования, во-вторых, если они не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей. Иные обнаруженные комиссиями избирательные правонарушения, не связанные с осуществлением голосования и установлением его итогов, не являются основанием для признания этими комиссиями недействительными итогов голосования или результатов выборов. В то же время круг оснований для применения судом меры конституционно-правовой ответственности в виде отмены решения об итогах голосования, о результатах выборов намного шире и включает иные избирательные правонарушения, совершенные в том числе на более ранних этапах (стадиях) избирательного процесса. "Смысл данных полномочий судов заключается в осуществлении контроля за организацией избирательного процесса, - отмечают А.Е. Постников и Л.Г. Алехичева. - Сфера данного контроля достаточно обширна: она включает не только важнейшие действия избирательных комиссий, которые, в частности, несут ответственность за составление списков избирателей, организацию голосования, подсчет голосов, установление итогов голосования и определение результатов выборов, но и за действия иных органов, выполняющих определенные функции в подготовке и проведении выборов"²¹.

Признание итогов голосования недействительными не во всех случаях влечет признание в целом выборов недействительными, поскольку означает юридическую ничтожность осуществленных избирательных действий и их последствий только на определенной территории. Это выражается в исключении из общего учета при определении результатов выборов по соответствующему избирательному округу промежуточных количественных показателей, установленных на территории,

итоги голосования по которой признаны недействительными. В случае если результаты волеизъявления остальных избирателей соответствующего избирательного округа могут быть установлены достоверно и позволяют считать проведенные выборы состоявшимися, то, несмотря на признание недействительными итогов голосования на части территории избирательного округа, основания для признания результатов выборов недействительными в целом по округу отсутствуют.

В отличие от признания недействительными промежуточных итогов голосования, в случае принятия решения о недействительности результатов выборов все совершенные ранее избирательные действия и их последствия утрачивают значение и считаются юридически ничтожными. Признание результатов выборов недействительными означает, что не могут быть достоверно установлены не просто количественные показатели голосования, а не может быть определена их качественная характеристика: невозможно достоверно определить, какой из кандидатов получил в результате волеизъявления избирателей большинство голосов. Применение данной меры конституционно-правовой ответственности влечет назначение повторных выборов (п. 5 ст. 71 ФЗ об основных гарантиях избирательных прав).

Несмотря на различия по содержанию и последствиям признания недействительными итогов голосования и результатов выборов, их основания законодатель закрепляет в общем перечне (п.9 ст.70 ФЗ об основных гарантиях избирательных прав).

Процессуальным основанием применения рассматриваемых мер конституционно-правовой ответственности является решение соответствующей избирательной комиссии, принимаемое на ее заседании большинством голосов от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса.

Резюмируя рассмотрение мер конституционно-правовой ответственности в виде признания итогов голосования и результатов выборов недействительными, в качестве особенных их признаков следует выделить:

- 1) субъектами, их применяющими являются соответствующие избирательные комиссии;
- 2) они применяются исключительно по основаниям, установленным законом;
- 3) законодатель не конкретизирует перечень избирательных правонарушений и субъектов, их совершивших, влекущих применение названных мер, ограничивая их круг только оценочным определением;
- 4) их применение обусловлено совершением избирательных правонарушений при проведении голосования или установлении его итогов, препятствующих достоверному определению результатов волеизъявления избирателей и по своему характеру являющихся неустранимыми;
- 5) законодатель связывает их применение избирательными комиссиями по содержательным основаниям с моментом установления итогов голосования или определением результатов выборов, а по процедурному основанию обуславливает состоявшимся судебным решением;
- 6) основанием для признания итогов голосования, результатов выборов недействительными не являются нарушения закона, способствовавшие избранию либо имевшие целью побудить или побуждавшие избирателей голосовать за не избранных по результатам голосования кандидатов, за не принявшие участия в распределении депутатских мандатов списки кандидатов.

Содержание меры конституционно-правовой ответственности в виде отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов выражается в признании его юридически ничтожным иным органом - вышестоящей избирательной комиссией либо судом.

Предусматривая два различных способа отмены решений об итогах голосования, о результатах выборов (административный - вышестоящей избирательной комиссией и судебный порядок), законодатель также дифференцировал в зависимости от них основания для применения данной меры конституционно-правовой ответственности, разграничил их разными временными рамками осуществления, установил отличительные правовые последствия их реализации.

Нормативным основанием для отмены вышестоящей избирательной комиссией решения об итогах голосования или результатов выборов в законе предусматриваются аналогичные условия, что и для применения рассмотренной выше меры - признания недействительными итогов голосования, результатов выборов. Таковым основанием признаются только нарушения закона, допущенные при проведении голосования или установлении его итогов, препятствующие достоверному определению волеизъявления избирателей, преодолеть которые невозможно посредством проведения повторного подсчета голосов избирателей.

Более широкий перечень нормативных оснований приводится законодателем для судебной отмены решения об итогах голосования, о результатах выборов (п. 2 и 3 ст. 77 ФЗ об основных гарантиях избирательных прав).

Определяя условия реализации данной меры конституционно-правовой ответственности, законодатель, как и в предыдущей редакции ФЗ об основных гарантиях избирательных прав, устанавливает основания для ее применения неисчерпывающим образом, используя для их характеристики оценочный критерий. В то же время этот законодательный критерий претерпел видоизменение²².

Подытоживая анализ отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, результатах выборов как меры конституционно-правовой ответственности, можно отметить следующие особенности:

1) законодателем определяются два самостоятельных способа реализации данной меры: административный порядок - вышестоящей избирательной комиссией и судебный порядок, различающиеся основаниями, временными условиями и последствиями применения;

2) законом допускается возможность применения рассматриваемого взыскания вышестоящей избирательной комиссией только до установления ею итогов голосования или определения результатов выборов и только за такие нарушения закона, допущенные при проведении голосования или установлении его итогов, которые препятствуют достоверному определению волеизъявления избирателей и не могут быть преодолены посредством проведения повторного подсчета голосов избирателей;

3) законодатель отдельно выделяет основания для судебной отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов за противоправные деяния кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. При этом в законе предусматриваются основания, сформулированные с использованием как объективных, так и оценочных критериев;

4) законодатель закрепляет в открытом перечне иные случаи применения данной меры конституционно-правовой ответственности за нарушения избирательного законодательства, очерчивая их круг оценочным критерием - если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей;

5) основанием для отмены решения о результатах выборов не являются нарушения, способствовавшие избранию либо имевшие целью побудить или побуждавшие избирателей голосовать за не избранных по результатам голосования кандидатов, за не принявшие участия в распределении депутатских мандатов списки кандидатов.

Проведенное исследование особенностей законодательного закрепления институтов признания недействительными итогов голосования, результатов выборов и отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов в обновленном федеральном избирательном законодательстве позволяет автору отметить следующие его положительные моменты, выразившиеся:

в уточнении основания для признания недействительными результатов выборов, если итоги голосования будут признаны недействительными на избирательных участках, списки избирателей которых охватывают не менее четверти всех зарегистрированных избирателей соответствующего избирательного округа. Исключение существовавшей зависимости для лишения юридического значения результатов выборов только от количественной характеристики избирательных участков, на которых итоги голосования признавались недействительными, и введение в качестве объективного критерия соотношения к общему числу зарегистрированных избирателей способствует достоверному установлению действительной воли избирателей и исключает возможности для манипулирования результатами их волеизъявления;

в законодательной унификации и конкретизации оснований отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, в качестве которых выступают противоправные деяния, совершенные кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками;

в законодательной последовательности при установлении меры конституционно-правовой ответственности в виде отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов за однотипные избирательные правонарушения, совершение которых на более ранних этапах (стадиях) избирательной кампании влечет применение иных взысканий -отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов и отмена регистрации;

во введении законодательных ограничений в виде временных рамок и сужения оснований для применения рассматриваемых взысканий избирательными комиссиями;

в установлении усложненного, неординарного порядка применения меры конституционно-правовой ответственности в виде отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов после того, как определены общие результаты выборов и установлены избранный кандидат, избирательные объединения, избирательные блоки, чьи зарегистрированные списки кандидатов допущены к распределению депутатских мандатов. Неординарность такого порядка выражается в законодательном закреплении судебного решения в качестве процессуального основания для применения рассматриваемого взыскания, а также в установлении обязательного требования для их реализации - не только обнаружение нарушений закона, но и определение их в качестве непреодолимо препятствующих выявлению действительной воли избирателей;

в уточнении оценочного критерия при законодательном закреплении оснований для отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, ориентирующим правоприменителя не только на проведение формальной проверки законности состоявшегося голосования и установления его итогов, но и обязывающего его осуществить оценку адекватности отражения в результатах выборов действительной воли избирателей;

в закреплении общего предельного срока для обращения с жалобами на нарушения избирательных прав граждан, имевшие место в период избирательной кампании.

Тем не менее представляется важным акцентировать внимание на основных недостатках законодательных нововведений, которые проявились:

1) в непоследовательности законодателя, выраженной в необоснованном, ничем не оправданном различном подходе при установлении аналогичных, схожих по своему содержанию оснований для применения различных мер конституционно-правовой ответственности (например, законодатель применяет разные подходы при формулировании однотипных оснований за финансовые правонарушения);

2) в законодательном закреплении в виде открытого перечня оснований для применения меры конституционно-правовой ответственности в виде отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов.

Заключение

Проведенное исследование позволяет автору сформулировать ряд выводов.

1. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения представляет собой одну из разновидностей публичной юридической ответственности, задействованных в охране избирательных отношений.

2. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения выражается в отрицательной оценке государством, основанной на юридическом и общественном осуждении правонарушения, наступлении в особом процессуальном порядке неблагоприятных последствий в виде применения юрисдикционным органом меры конституционно-правового принуждения и обусловлена обязанностью субъекта избирательных отношений, виновного в совершении избирательного правонарушения, претерпеть действие установленной избирательным законодательством санкции.

3. Меры конституционно-правовой ответственности, находящие свое выражение в законодательно предусмотренных мерах конституционно-правового принуждения, с одной стороны, аккумулируют признаки последних, а с другой - обладают рядом специфических свойств, которые в совокупности позволяют их отделить от иных мер. Таким образом, любая мера конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения является мерой конституционно-правового принуждения, применяемого в избирательной системе, но не всякая мера такого принуждения является мерой указанного вида ответственности.

4. Меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения - особый вид установленных государством и осуществляемых от его имени мер конституционно-правового принуждения, очерчивающих пределы конституционно-правовой ответственности, направленных на достижение ее целей и функций, отражающих ее сущность и реализуемых в законодательно установленных процессуальных рамках.

5. Подытоживая рассмотрение системы мер конституционно-правовой ответственности за

избирательные правонарушения, в качестве отличительных ее черт можно выделить: а) абсолютную определенность и безальтернативность санкций, в которых находят свое выражение меры конституционно-правовой ответственности; б) высокую степень индивидуализации видов этих мер применительно к субъектам, обладающим особым статусом в избирательном процессе, и видам избирательных правонарушений; в) зависимость применения этих мер от стадии (этапа) избирательного процесса.

Теоретическое исследование юридической природы мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения дополняют выводы, сделанные по результатам анализа законодательной регламентации отдельных видов таких мер. В силу ограниченности объема данного исследования не все из научно-теоретических и практических проблем, связанных с вопросами конституционно-правовой ответственности в сфере правовой охраны избирательных отношений, получили в нем достаточное освещение. Это обстоятельство подчеркивает актуальность продолжения такого анализа, концептуально-теоретического развития института конституционно-правовой ответственности и его законодательного оформления.

II. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

КОНКУРСНЫЕ РАБОТЫ РАЗДЕЛ 2

Ильин

Илья Владимирович,

слушатель 3-го курса Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии

Научный руководитель:

Табаков

Александр Владимирович,
старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии

Уголовная ответственность за преступления, посягающие на достоверность волеизъявления граждан Российской Федерации как избирателей: содержание и пути совершенствования

Современный российский абсентеизм представляется весьма детерминированным явлением в условиях существующей правовой действительности. Прежде всего, процесс массового игнорирования гражданами Российской Федерации выборов различных уровней обусловлен характерной чертой правосознания населения нашей страны. Гражданин обновленной России не верит в возможность посредством реализации активного избирательного права, предусмотренного пунктом 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации, реально повлиять на управление делами государства. Немалую роль в формировании столь пессимистических настроений в сегодняшнем обществе играет несовершенство нормативно-правовой базы, регулирующей правоотношения, связанные с осуществлением гражданами избирательных прав. В свою очередь, среди многочисленных изъянов избирательного законодательства Российской Федерации общая проблема юридической ответственности за нарушения в сфере избирательного права стоит особняком.

Данное исследование посвящено одной из неперенных составляющих юридической ответственности за нарушения избирательных правоотношений - уголовной ответственности в данной сфере. Конкретным аспектом рассмотрения этой работы является уголовная ответственность за фальсификацию итогов голосования и избирательных документов, документов референдума.

Актуальность представленного исследования заключается в том, что на сегодняшний день уровень разработанности и детализации норм уголовной ответственности за фальсификацию итогов голосования и избирательных документов, документов референдума вступает в явное противоречие со степенью значимости института выборов в процессе становления и развития демократического государства в Российской Федерации. Данный тезис одинаково применим как к теоретическим аспектам закрепления уголовной ответственности за фальсификацию итогов голосования и

избирательных документов, документов референдума (статья 142.1 была включена в Уголовный кодекс Российской Федерации лишь 4 июля 2003 года Федеральным законом № 94-ФЗ), так и к процессу применения соответствующих норм уголовного закона. Необходимо заметить, что по материалам Правового управления Аппарата ЦИК России за 2000-2002 годы из 204 возбужденных уголовных дел по указанным статьям только 66, или 32 процента, завершены расследованием и направлены в суд, 12 из них прекращены производством судами, а по двум делам вынесены оправдательные приговоры¹. Таким образом, весьма наглядно обращает на себя внимание низкая эффективность расследования дел рассматриваемой категории.

Следует отметить, что на современном этапе становления российской государственности необходимость установления уголовной ответственности за такие избирательные правонарушения, как фальсификация итогов голосования и избирательных документов, документов референдума вызвана колоссальным значением честных демократических выборов в России. Более того, сегодняшнее законодательство, устанавливающее уголовную ответственность за соответствующие правонарушения, нуждается в совершенствовании². Реально существующие в уголовном законе санкции не соответствуют масштабности и общественной опасности рассматриваемых противоправных деяний. К тому же, если принять во внимание тот факт, что непосредственные участники избирательного процесса, совершающие рассматриваемые преступления, в большинстве своем имеют доступ к так называемому "административному ресурсу", то сформулированное выше несоответствие становится еще более явным и пугающим.

Кроме того, практика судов по уголовным делам данной категории представляется чрезвычайно либеральной. По мнению многих исследователей, меры наказания, назначенные судами, не обеспечивают "наступательную борьбу"³ с преступлениями, дискредитирующими органы государственной власти и органы местного самоуправления, избирательные комиссии, в целом избирательную систему Российской Федерации, а также, что не менее важно, не способствуют осознанию неотвратимости наказания.

Фальсификация итогов голосования и избирательных документов, документов референдума является одним из самых опасных преступлений в сфере реализации гражданами Российской Федерации избирательных прав: ведь именно результат голосования является основой распределения власти в Российском государстве, тем самым определяя жизнь страны на последующие сроки пребывания у власти избранных таким путем "представителей" народа.

Рассматривая специфику конкретной стороны института уголовной ответственности за избирательные правонарушения, представляется весьма целесообразным обратиться к общетеоретическим аспектам обоснованности применения соответствующего вида юридической ответственности к правонарушениям в сфере избирательных правоотношений.

Прежде всего, необходимо отметить, что постановка данного вопроса в представленном исследовании обусловлена гипертрофированно общим и достаточно неэффективным регулированием данных правоотношений уголовным законом⁴. Обратимся к динамике развития избирательного законодательства в последний период. В первую очередь представляется необходимым обратить внимание на факт принятия Государственной Думой Российской Федерации 22 мая 2002 года Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Сравнительно новый нормативно-правовой документ общегосударственного значения не мог не внести изменений в многочисленные правовые акты, связанные с осуществлением избирательных прав граждан Российской Федерации. Изменениям подверглись Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, регулирующие избирательные правоотношения. Не стал исключением и Уголовный кодекс Российской Федерации.

В данном случае законодатель не ограничился внесением изменений в содержание уже существующих статей, предусматривающих уголовную ответственность за преступления в сфере избирательных правоотношений (в статьи 141 и 142 Уголовного кодекса Российской Федерации), но также включил в уголовное законодательство новые правовые нормы (статьи 141.1 и 142.1). Конечно же, процесс расширения круга противоправных общественно опасных деяний в сфере осуществления избирательных прав граждан Российской Федерации, за которые предусмотрена уголовная ответственность, представляется весьма конструктивным шагом на пути к созданию оптимальных

условий для проведения честных демократических выборов в Российской Федерации. Однако существующие на сегодняшний день в Уголовном кодексе Российской Федерации четыре статьи, регулирующие избирательные правоотношения, не отражают реальное количество способов нарушения избирательных прав граждан, к которым необходимо применение жестких норм уголовной ответственности. Например, нормы современного избирательного законодательства не в силах прекратить, помимо воли самих избирателей, сложившийся на сегодняшний день порядок формирования избирательных фондов кандидатов за счет пожертвований физических и юридических лиц. Весьма комично выглядят в отделениях Сбербанка Российской Федерации очереди из пенсионеров и студентов, жертвующих месячную пенсию и годовую стипендию ради благородного желания помочь близкому им по взглядам кандидату. Те деньги, которые они получают впоследствии за нехитрую операцию, по сути, "отмывания" денег кандидата, для них незримо выше политических взглядов и идей. А ведь включение в содержание статьи 141¹ Уголовного кодекса Российской Федерации соответствующих норм, предусматривающих меры ответственности за данное деяние, как незаконный способ формирования избирательного фонда, хотя бы и на йоту, но все же уменьшило бы количество белых пятен в российском избирательном законодательстве.

Одной из основных детерминант повышения уровня детализации уголовно-правовых норм, регулирующих избирательные правоотношения, является весьма обоснованное осознание законодателем роли выборов и референдума в процессе формирования развитого демократического государства в Российской Федерации. Ведь право избирать и быть избранным - одно из наиболее важных проявлений политических правомочий гражданина по участию в осуществлении государственной власти.

Необходимо отметить, что преступления, совершаемые в сфере избирательных правоотношений, являются не только нарушением основополагающих политических прав граждан Российской Федерации, но и посягают также на основы конституционного строя нашего государства. Фальсификация итогов голосования и фальсификация избирательных документов, документов референдума являются одними из самых опасных преступлений в рассматриваемой области правовой действительности. Ведь возможность свободного манипулирования результатами всенародного голосования предоставляет возможность получения политической власти. Став народным представителем, лица, "ворвавшиеся во власть"⁵ путем совершения соответствующих преступлений, открывают пространство для других противоправных деяний (в основном в экономической сфере), обладая уже совсем иным правовым статусом. К тому же, на сегодняшний день обращение лиц, избранных в органы государственной власти, к так называемому "административному ресурсу" в процессе совершения разнообразных преступных деяний очевидно. На данный момент для большинства кандидатов, участвующих в выборах различных уровней, основной целью является уже не желание улучшения жизни многомиллионного российского населения путем принятия соответствующих законов, а получение привилегированного правового статуса, являющегося во многом прикрытием незаконной деятельности, а также эффективным средством защиты от ответственности за таковую. А возможность безнаказанно повлиять на результаты выборов путем фальсификации итогов голосования и избирательных документов, документов референдума только усилят эту печальную тенденцию. Таким образом, опираясь на вышесказанное, нельзя не отметить острой необходимости установления жестких норм уголовной ответственности за преступления в сфере избирательного права, и главным образом, за фальсификацию итогов голосования как одно из самых опасных преступлений в данной сфере.

В процессе определения теоретических аспектов обоснованности применения уголовной ответственности к нарушениям избирательного законодательства представляется целесообразным обратиться к опыту уголовно-правового регулирования данных правоотношений в других государствах. Необходимо отметить, что воспрепятствование осуществлению гражданином избирательного права или права участвовать в референдуме в законодательстве многих стран выступает в качестве общей нормы. Кроме того, уголовная ответственность устанавливается за ряд конкретных нарушений: подлог избирательных документов или документов референдума, неправильный подсчет голосов и фальсификацию результатов выборов, нарушение тайны голосования, подкуп избирателей. В законодательстве некоторых бывших союзных республик Азербайджана, Белоруссии, Грузии, Казахстана, Киргизии, Таджикистана - кроме перечисленных деяний введена уголовная ответственность за воспрепятствование работе избирательной комиссии или комиссии по проведению референдума⁶.

В отдельных странах помимо этих составов предусмотрена ответственность за иные нарушения избирательных прав. Так, согласно федеральным законам США, преступлением против выборов и политической деятельности является обещание назначить на должность в целях обеспечения поддержки своей кандидатуры; в Молдове, Латвии и Эстонии карается распространение заведомо ложных сведений о кандидате в депутаты; в Болгарии будет наказан тот, кто осуществляет избирательное право, не обладая им; немецкий законодатель это положение уточняет: "чем вызывает неправильный результат выборов"; в Швейцарии отдельно от подкупа избирателей преступлением признается "охота за голосами избирателей"; Узбекистан особо установил уголовную ответственность за воспрепятствование деятельности доверенных лиц кандидата на выборную должность⁷.

Следует заметить, что если в перечисленных выше странах этот вопрос решается, скорее, в пользу казуистичности диспозиций, то другие государства выбрали вариант, находящийся на противоположной стороне диапазона. Например, в уголовном законодательстве Италии и Испании вообще отсутствуют специальные нормы, предусматривающие ответственность за нарушение избирательных прав. В Италии ответственность за такие действия наступает по статье о посягательствах против политических прав гражданина, а в Испании - против гражданских прав⁸.

В этой связи целесообразным также представляется исследование санкций норм об уголовной ответственности за посягательство на избирательные права граждан в различных странах. Некоторые страны вообще не предусматривают возможности применения лишения свободы в основном составе. А преобладающий максимум наказания за совершение данного преступления при отягчающих обстоятельствах в этих странах составляет 3-5 лет лишения свободы. Это такие страны, как Швейцария, Дания, Узбекистан. В таких странах, как Испания, Италия, Германия, максимум наказания составляет 3-5 лет лишения свободы, то есть соответствует наказаниям, назначаемым в иных государствах за совершение преступления с квалифицированным составом. Необходимо отметить также "выпадающие" из общего ряда Эстонию, Голландию и США, где, видимо, недооценивается общественная опасность данного деяния - максимальное наказание в этих странах установлено в один год лишения свободы. Суровые меры наказания (до пяти лет лишения свободы) установлены в некоторых странах за подкуп избирателей, причем для обоих участников этих незаконных действий (Киргизия, Германия)⁹.

Стоит отметить, что опыт уголовно-правового регулирования избирательных правоотношений большинства стран подтверждает и доказывает целесообразность применения российским законодателем уголовной ответственности к преступным деяниям, посягающим на осуществление избирательных прав граждан. Обоснованным также является установление максимального срока лишения свободы за фальсификацию итогов голосования в размере четырех лет. Это соответствует рамкам уголовной ответственности, установленным за данное преступление в большинстве стран.

Завершая анализ теоретических аспектов, подтверждающих целесообразность применения уголовной ответственности за избирательные правонарушения в Российской Федерации, необходимо остановиться на специфических особенностях общественно-политической ситуации в нашей стране. Российское общество проходит переходный период - период становления демократического государства. В данной ситуации многие нормы Конституции Российской Федерации, декларирующие политические права и свободы граждан, не соответствуют реалиям российской действительности. Поэтому в существующих условиях остро необходим эффективный механизм защиты рассматриваемых положений основного закона Российской Федерации от всевозможных посягательств. Одну из основных составляющих этого механизма должна составлять социально адекватная юридическая ответственность за нарушения исследуемых норм, и особенно уголовная - как наиболее соответствующая общественной опасности данных деяний¹⁰.

Рассмотренные аспекты обоснованности применения уголовной ответственности к нарушениям избирательных прав граждан Российской Федерации говорят о разумности и конструктивности шагов законодателя по совершенствованию уголовного закона в данном направлении. Уголовная ответственность за избирательные правонарушения обоснованна и необходима. Более того, она послужит фундаментом проведения честных и демократических выборов в Российской Федерации.

Раскрывая содержание норм уголовного законодательства, предусматривающих уголовную ответственность за фальсификацию избирательных документов, документов референдума, необходимо обратиться к уголовно-правовой характеристике состава данного преступления. В части 1 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ) устанавливается уголовная ответственность за фальсификацию избирательных документов,

документов референдума, если это деяние совершено членом избирательной комиссии, комиссии референдума, уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока, группы избирателей, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, а также кандидатом или уполномоченным им представителем.

Сегодняшняя редакция рассматриваемой статьи существенно отличается от предыдущей, существовавшей на протяжении девяти лет. До принятия соответствующих поправок уголовная ответственность в статье 142 Уголовного кодекса Российской Федерации устанавливалась за фальсификацию избирательных документов, документов референдума, заведомо неправильный подсчет голосов либо заведомо неправильное установление результатов выборов, референдума, нарушение тайны голосования, если эти деяния совершены членом избирательной комиссии, инициативной группы или комиссии по проведению референдума. Основными детерминантами существенного изменения содержания статьи 142 во многом являются:

конструктивное совершенствование избирательного законодательства Российской Федерации за последние годы;

включение законодателем в состав уголовно-правовых норм статьи 142.1, предусматривающей уголовную ответственность за фальсификацию итогов голосования;

анализ особенностей процесса подготовки и проведения выборов разных уровней в Российской Федерации.

Непосредственный объект данного преступления можно определить как общественные отношения, обеспечивающие политические права граждан на свободное волеизъявление на выборах или референдуме. Важность соответствующих общественных отношений была подробно рассмотрена выше.

Объективная сторона рассматриваемого преступления выражается в действиях, которые посягают на возможность реализации положений статей 3 и 32 Конституции Российской Федерации, предусматривающих порядок формирования и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, а также порядок разрешения важнейших вопросов государственного устройства и общественной жизни¹¹.

Отличительным признаком преступления, предусмотренного частью 1 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации, является специальный субъект. Уголовную ответственность по данной статье несут лишь члены избирательной комиссии, инициативной группы или комиссии по проведению референдума, уполномоченные представители избирательного объединения, избирательного блока, группы избирателей. Представляется необходимым заметить, что правовой статус указанных лиц отражен в соответствующих нормативных актах - Федеральном законе Российской Федерации "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", постановлениях, распоряжениях и инструкциях Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

К числу субъектов рассматриваемого преступления могут быть также отнесены должностные лица, правомочия которых прямо или косвенно связаны с проведением выборов или референдума (например, формирование списков избирателей-военнослужащих осуществляют командиры воинских частей, капитаны судов, находящихся в плавании, и др.)¹².

Часть 2 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривает уголовную ответственность за подделку подписей избирателей, участников референдума в поддержку выдвижения кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, инициативы проведения референдума или заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов), совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, либо соединенные с подкупом, принуждением, применением насилия или угрозой его применения, а также с уничтожением имущества или угрозой его уничтожения, либо повлекшие существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций, либо охраняемых законом интересов общества или государства. Необходимо отметить, что соответствующая часть была включена в состав статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации лишь в июле 2003 года. Данный ход законодателя представляется реакцией на злостные нарушения порядка сбора подписей в поддержку кандидатов в ходе избирательного процесса. Однако, рассматривая диспозицию данной части статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации, нельзя не отметить, что первоначально в проекте Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"

Федерации" субъектами данного преступления являлись лица, осуществляющие сбор подписей избирателей, либо уполномоченные лица. По справедливым замечаниям многих исследователей, наказание за данное преступление, самое строгое из которых - лишение свободы на срок от одного года до трех лет (таким образом, это правонарушение относится к преступлениям средней тяжести) резко контрастировало со степенью общественной опасности деяний, предусмотренных диспозицией части 2 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации. Так, например, по мнению одного из исследователей, не представляет большой общественной опасности такое деяние, как подделка избирателем подписи отсутствующего супруга или близкого родственника, если бы тот, по мнению этого избирателя, подписался бы за кандидата, и уголовно-правовые санкции, которые могут повлечь большой ущерб для семейного бюджета и судимость супруга, явно несоразмерны общественной опасности деяния и не соответствуют принципам справедливости и гуманизма¹³. Данное мнение и соответствующий пример хотя и выражают довольно крайнюю точку зрения, однако содержат рациональное зерно, подтверждающее обоснованность данных претензий. Судебная практика возбуждения и расследования уголовных дел данной категории во многом подтверждает этот тезис. В большинстве случаев сборщик подписей в поддержку кандидата выступает как член группы лиц по предварительному сговору или организованной группы и совершает сбор подписей, повсеместно используя подкуп электората. Для обоснования вышесказанного весьма целесообразным представляется привести соответствующие примеры уголовных дел, возбужденных по части 2 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Как было установлено приговором суда Ломоносовского района Ленинградской области, жительница деревни Гостилицы Н., вступив в преступную связь с не установленными следствием лицами, получила от них 2 тыс. рублей для подкупа избирателей в пользу кандидата в депутаты Законодательного Собрания Ленинградской области третьего созыва Ш. В декабре 2001 года ей удалось подкупить 16 избирателей, каждому из которых она выплатила по 50 рублей в качестве вознаграждения за подпись в поддержку кандидата и 50 рублей за данные родственникам и знакомых этих лиц. Воспользовавшись соответствующими данными, Н. подделала подписи еще 12 избирателей. Ее преступные действия были пресечены работниками милиции, которые изъяли у Н. оставшиеся деньги, предназначенные для дальнейшего подкупа избирателей. Н. признана виновной в совершении преступления, предусмотренного пунктами "а" и "в" части 2 статьи 141 Уголовного кодекса Российской Федерации и приговорена к 6 месяцам исправительных работ по месту работы с удержанием 5 процентов заработной платы в доход государства. На сегодняшний день Н. была бы привлечена к уголовной ответственности по части 2 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации. Представляется, что меры ответственности за совершенное ею преступление были бы отличными от тех, которые были применены.

Следующий пример демонстрирует противоправные действия граждан В. и Н., которые, будучи членами инициативной группы по выдвижению А. кандидатом в депутаты Петрозаводского городского Совета по избирательному округу № 4, Республика Карелия, подделали подписные листы с подписями избирателей в поддержку А., расписавшись за конкретных избирателей, а поддельные подписные листы сдали в территориальную избирательную комиссию, то есть совершили преступление, предусмотренное частью 2 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации. За содеянное приговором Петрозаводского городского суда В. был осужден к двум годам, а Н. - к одному году лишения свободы условно.

Подкуп избирателей с целью получения подписей в виде раздачи спиртных напитков имел место в Удмуртской Республике в период выборов в Государственный Совет Республики в апреле 1999 года в пользу кандидата С.¹⁴

Примечательно, что уже в окончательном варианте рассматриваемого федерального закона, внесшего соответствующие поправки в Уголовный кодекс Российской Федерации, уголовная ответственность за данное преступное деяние устанавливается (как предлагалось широким кругом исследователей и специалистов)¹⁵ с квалифицирующими признаками. К ним, в частности, относятся указанные в части 2 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации общественно опасные деяния:

- совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;
- соединенные с подкупом, принуждением, применением насилия или угрозой его применения;
- соединенные с уничтожением имущества или угрозой его уничтожения;

повлекшие существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

Необходимо отметить, что включение Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ в статью 142 Уголовного кодекса Российской Федерации части 3, предусматривающей уголовную ответственность за незаконное изготовление, а равно хранение, перевозку незаконно изготовленных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме, прежде всего, обусловлено динамикой развития избирательных правонарушений, а точнее, увеличением с каждой избирательной кампанией все более изощренных и действенных способов незаконным путем повлиять на волеизъявление граждан обновленной России. В отсутствие демократических традиций и обширного позитивного опыта проведения свободных выборов государству приходится законодательно реагировать на соответствующие правонарушения уже после их совершения.

На протяжении нескольких лет незаконное изготовление избирательных бюллетеней стало неотъемлемой частью избирательного процесса: от выборов в законодательные органы субъектов Федерации до выборов Президента России. Ведь нехитрая операция по напечатанию избирательных бюллетеней является весьма недорогим и действенным способом достижения желаемого результата. Самым ярким примером этому послужила возникшая зимой 2003 года скандальная ситуация в Башкирии. Прокуратура данного субъекта Федерации 5 декабря 2003 года возбудила уголовное дело по факту напечатания дополнительного тиража бюллетеней по выборам Президента Республики, которые были назначены на 7 декабря. В ходе расследования сотрудники республиканской прокуратуры изъяли из подвального помещения типографии, где, как предполагается, была предпринята попытка сжечь нелегальный тираж бюллетеней, обгоревшие и еще целые, а также разрезанные образцы документов. В свою очередь, прокуратура подчеркивает, что типография принадлежит администрации Президента Башкирии, а потому незаконное изготовление бюллетеней, по мнению ее работников, было санкционировано официальной властью. Примечательно, что остатки документов абсолютно идентичны подлинным бюллетеням, отпечатанным в типографии № 1 под контролем наблюдателей из представителей кандидатов в президенты¹⁶. Что кроется за данным преступлением - очередное открытое использование "административного ресурса" или попытка скомпрометировать действующую власть, - будет загадкой еще долгое время. Однако факт незаконного изготовления бюллетеней налицо.

По своей конструкции состав преступления "фальсификация избирательных документов, документов референдума" - формальный. Для признания преступления окончанным достаточно совершения одного из перечисленных в диспозициях частей статьи действия.

С субъективной стороны рассматриваемые деяния характеризуются только прямым умыслом. Виновный в их совершении осознает общественную опасность своих действий и желает их совершения. При этом не имеют значения для квалификации мотивы и цели преступления. Хотя главной целью практически во всех случаях является получение власти в виде соответствующего мандата или должности.

Санкции, предусмотренные статьей 142 Уголовного кодекса, в отличие от предыдущей редакции, представляются весьма четкими и адекватными общественной опасности совершаемых деяний. Хотя вопрос о том, что максимальный срок за незаконное изготовление избирательных бюллетеней с использованием служебного положения при включении данного квалифицирующего признака (что представляется целесообразным и эффективным) в содержание части 2 данной статьи будет социально адекватен 3 годам лишения свободы (как в существующей редакции), является дискуссионным¹⁷.

Таким образом, проанализировав сегодняшнее содержание статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации в сравнении с предыдущими редакциями, необходимо отметить положительную и конструктивную тенденцию к детализации норм уголовного закона, предусматривающих ответственность за преступные деяния, посягающие на достоверность волеизъявления граждан Российской Федерации как избирателей. Однако несомненный плюс работы законодателя по совершенствованию положений данной статьи явно контрастирует с наглядным фактом отсутствия в частях 2 и 3 названной статьи такого квалифицирующего признака, как использование служебного положения. Последние примеры использования административного ресурса со стороны действующих властей, а также руководителей крупных предприятий и начальников воинских подразделений только усиливают указанное противоречие.

Статья 142.1, предусматривающая уголовную ответственность за фальсификацию итогов голосования, была дополнительно включена в Уголовный кодекс Российской Федерации Федеральным

законом от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ. Пойти на данный шаг законодателя, прежде всего, побудили участвовавшие случаи нарушений в процессе голосования, непосредственно влияющие на его итоги.

Анализируя положения данной статьи, представляется целесообразным четко определить понятие "итоги голосования".

Исходя из требований закона, итогом голосования можно считать данные протокола об итогах голосования, подписанного всеми членами избирательной комиссии, в том числе и точные данные о числе избирателей, внесенных в список, числе бюллетеней, выданных избирателям (необходимо для определения явки избирателей комиссией, организующей выборы), а также точные данные о действительных бюллетенях и точное число голосов избирателей, поданных по каждой из позиций, включая позицию "против всех" (для признания соответствующих выборов состоявшимися и достоверного определения победившего в рамках определенного округа кандидата).

Неточность (недостоверность) одной из этих основных позиций ведет к недостоверным итогам голосования по конкретному избирательному участку и соответствующей территории, где устанавливаются итоги голосования.

Таким образом, волеизъявление избирателей на конкретном избирательном участке определяется по данным протокола об итогах голосования. Ни участковая, ни территориальная (если только она не является комиссией, организующей выборы) избирательные комиссии не определяют, состоялись ли выборы, действительны ли они и кто победил на данной конкретной территории. В данном случае волеизъявление избирателей определяется данными протокола об итогах голосования.

Неточно подсчитанные или установленные избирательной комиссией числовые показатели, внесенные в протокол об итогах голосования, являются искажением волеизъявления избирателей по данной конкретной территории, независимо от того, влияет ли это на конечный результат выборов или нет. Вывод достаточно категоричный¹⁸. Более того, такие требования к организации и проведению выборов нельзя было предъявлять на этапе становления и развития российской избирательной системы, когда наше общество, включая и организаторов выборов, училось демократии, училось проводить по-настоящему альтернативные выборы. Тогда прокуратура, суды общей юрисдикции впервые сталкивались с проблемами нарушения избирательного законодательства, возможностью применения конституционной ответственности для отдельных кандидатов и решали вопросы, связанные с ограничением конституционных избирательных прав граждан и приоритета активного избирательного права над пассивным.

Однако это уже пройденный этап. Сегодня специалисты в области избирательного права, законодатели, организаторы выборов борются за реализацию избирательных прав в полном объеме каждого избирателя и каждого кандидата. Подтверждением этому служат и положения статьи 142.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, устанавливающие уголовную ответственность как за фальсификацию итогов голосования, так и за фальсификацию результатов выборов. Правда, разграничение этих понятий в самой статье достаточно четко не проведено, что является основанием для дальнейшего ее совершенствования.

Определяя объект данного преступления, необходимо обратить внимание на тот факт, что главным элементом этого понятия для статьи 142.1 являются не столько общественные отношения, обеспечивающие политические права граждан на свободное волеизъявление, сколько общественные отношения, предусматривающие достоверную реализацию воли каждого конкретного гражданина в итоговом голосовании.

Объективная сторона преступления включает в себя следующие общественно опасные деяния: включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании, представление заведомо неверных сведений об избирателях, участниках референдума; заведомо неправильное составление списков избирателей, участников референдума, выражающееся во включении в них лиц, не обладающих активным избирательным правом, правом на участие в референдуме, или вымышленных лиц; фальсификация подписей избирателей, участников референдума в списках избирателей, участников референдума; замена действительных бюллетеней с отметками избирателей, участников референдума; порча бюллетеней, приводящая к невозможности определить волеизъявление избирателей, участников референдума; незаконное уничтожение бюллетеней; заведомо неправильный подсчет голосов избирателей, участников референдума; подписание членами избирательной комиссии, комиссии референдума протокола об итогах голосования до подсчета голосов или установления итогов голосования; заведомо неверное (не соответствующее действительным итогам

голосования) составление протокола об итогах голосования; незаконное внесение в протокол об итогах голосования изменений после его заполнения; заведомо неправильное установление итогов голосования, определение результатов выборов, референдума.

Приведенные ниже примеры не только являются свидетельствами злостных нарушений избирательных прав граждан, но и убедительно доказывают конструктивность положений исследуемой статьи в современных условиях. Так, например, приговором Красночетайского районного суда Чувашской Республики от 26 августа 2002 года 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 Н., 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 В. нанесли дополнительные отметки в квадраты, расположенные против фамилий других кандидатов, в результате чего эти бюллетени стали недействительными, а число голосов избирателей, поданных за В., 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 содеянного, судом приговорены лишь к условным мерам наказания. В 2002 году лица, совершившие данные преступления, были осуждены по статье 142 Уголовного кодекса Российской Федерации за фальсификацию избирательных документов. На сегодняшний день данные лица были бы осуждены по статье 142.1 за порчу бюллетеней, приводящую к невозможности определить волеизъявление избирателей и за заведомо неверное установление итогов голосования путем фальсификации итоговых протоколов голосования¹⁹. Бесспорно, что положения статьи 142.1 более четко указывают на тяжесть совершаемых преступлений и на необходимость установления судом социально адекватной уголовной ответственности.

Последующие примеры также являются доказательствами обоснованности включения законодателем в Уголовный кодекс Российской Федерации статьи 142.1. Так, с целью завышения явки избирателей на выборы руководители участковой избирательной комиссии избирательного участка № 1416 по выборам депутатов городской Думы города Нижнего Новгорода Л. и Т. 24 декабря 2000 года 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. Приговором Автозаводского районного суда города Нижнего Новгорода Л. и Т. осуждены к штрафу в размере трехмесячной зарплаты каждая.

С этими же целями 16 декабря 2001 года трое руководителей участковой избирательной комиссии избирательного участка № 245 по выборам депутатов Тамбовской областной Думы Н., Т., В. и член этой комиссии с правом совещательного голоса Г. 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 по статье 142 Уголовного кодекса Российской Федерации к одному году лишения свободы условно каждый²⁰.

Таким образом, необходимо заметить, что лица, совершившие данные преступления, не понесли адекватной общественной опасности своих деяний ответственности. Хочется верить, что механизм применения к данным преступлениям весьма конструктивных норм статьи 142.1 окажется более эффективным и создаст условия для проведения честных демократических выборов в Российской Федерации.

Представляется возможным отметить, что наличие специального субъекта в данных правоотношениях не устанавливается, что с одной стороны является положительным моментом (не сужается круг лиц, несущих уголовную ответственность за данное преступление), а, с другой стороны, отрицательным - ведь в исследуемой статье, так же как и в частях 2 и 3 статьи 142 Уголовного кодекса

Российской Федерации, нет даже соответствующего квалифицирующего признака.

Анализ положений статьи 142.1 и изучение механизма применения уголовной ответственности за избирательные правонарушения, посягающие на достоверность волеизъявления граждан Российской Федерации до включения данной статьи в Уголовный кодекс Российской Федерации, указывают на целесообразность и конструктивность работы по совершенствованию избирательного законодательства в общем и норм уголовной ответственности за его нарушение в частности. Однако говорить о достаточном уровне разработанности норм уголовной ответственности за фальсификацию итогов голосования было бы преждевременным.

Проанализировав существующие на сегодняшний день в уголовном законодательстве нормы ответственности за фальсификацию итогов голосования и избирательных документов, документов референдума, целесообразно обратиться к возможным путям развития исследуемых норм.

Обращает на себя внимание недостаточное осознание законодателем опасности деяний, предусмотренных статьей 142.1 Уголовного кодекса Российской Федерации²¹. Фальсификация итогов голосования и, тем более, заведомо неправильное определение результатов выборов, референдума являются не только и не столько преступлениями против конституционных прав и свобод человека и гражданина, сколько преступлениями против основ конституционного строя и безопасности государства. Ведь свободные всенародные выборы являются важнейшим и необходимым механизмом осуществления демократии в любой стране. Более того, выборы - это хотя и недостаточный, но необходимый признак демократического государства. Органы государственной власти могут формироваться двумя способами: путем выборов и путем назначения. Однако и назначения на высшие посты в органах исполнительной и судебной власти в демократическом обществе осуществляются выборными органами или лицами, занимающими выборную должность. Таким образом, выборы дают высшую избирательную легитимность всей структуре органов государственной власти.

Далее, представляется целесообразным для установления социальной справедливости в виде адекватной уголовной ответственности за фальсификацию итогов голосования, результатов выборов, референдума включить статью 142.1 с квалифицирующим признаком в виде цели захвата власти в состав главы 29 Уголовного кодекса Российской Федерации, содержащей нормы, устанавливающие уголовную ответственность за преступления против основ конституционного строя и безопасности государства. Данный шаг позволит повысить эффективность применения уголовной ответственности за наиболее опасные избирательные правонарушения как системы защиты основ конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств.

Также представляется возможным в статье 142.1 установить цель совершения данного преступления в качестве квалифицирующего признака. Ведь фальсификация итогов голосования или результатов выборов с целью получения политической власти в виде соответствующего мандата или должности - это действия, направленные на захват власти. Тем логичнее кажется, что необходимо увеличить максимально уголовную ответственность по статье 142.1 с соответствующим квалифицирующим признаком до семи лет лишения свободы. Установление данного квалифицирующего признака также важно для определения социально адекватной уголовной ответственности лицу, непосредственно желающему получить должность или мандат, и лицам, способствующим ему в этом лишь с целью получения материальных выгод. Наказание для первого должно быть несомненно более суровым.

Проблемным остается и вопрос, связанный с отсутствием такого квалифицирующего признака, как использование служебного положения в частях 2, 3 статьи 142 и в статье 142.1 Уголовного кодекса Российской Федерации. На данный момент использование "административного ресурса" в процессе совершения преступлений, предусмотренных указанными статьями, является распространенным и, что удивительнее всего, открытым и во многих случаях гласным. Сегодняшняя ситуация в Башкирии - яркое тому подтверждение²².

В свою очередь, необходимо обратить внимание, что в части 1 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающей уголовную ответственность за фальсификацию избирательных документов, документов референдума членом избирательной комиссии, комиссии референдума, уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока, группой избирателей, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума, а также кандидатом или уполномоченным им представителем, отсутствует такой вид наказания, как лишение права занимать определенные должности. Отсутствие данной санкции кажется абсурдным, поскольку совершение рассматриваемого преступления явно компрометирует лицо, его

совершившее, как работника сферы подготовки и проведения выборов и, тем более, как члена соответствующей избирательной комиссии. Последующее занятие такого рода должностей людьми, пытавшимися незаконно повлиять на достоверность волеизъявления граждан Российской Федерации, недопустимо.

Таким образом, представленные пути совершенствования уголовного законодательства в рассматриваемой сфере, хотя и не являются полным и исчерпывающим перечнем мер по повышению эффективности системы защиты политических прав граждан и сохранению конституционных основ нашего государства в неприкосновенности, все же характеризуются как поступательные и конструктивные шаги к проведению честных демократических выборов в Российской Федерации.

Сегодня, когда специалисты и избиратели указывают на недостатки российского избирательного законодательства, они слышат в ответ, что оно полностью соответствует "международным демократическим стандартам свободных выборов". Но демократию можно определить как связанную последовательность процедур. Демократия - это механизм, создающий возможность совершенствовать общество, выявлять трудности и противоречия, обязательно в нем существующие, и успешно их преодолевать.

По мнению многих исследователей, выборы, которые сейчас проводятся в России, иначе как профанацией назвать нельзя. Профанация в дословном переводе с латинского означает осквернение святыни. Применяемые на выборах избирательные технологии оскверняют "святую" веру рядовых избирателей в честное подведение итогов тайного голосования. Фактически во время проведения выборов происходит массовое нарушение фундаментальных политических прав человека. Гражданин Российской Федерации лишен права оказывать прямое "влияние" на политический, социальный и идеологический курс страны. Он лишен права давать оценку итогам деятельности должностного лица, занимавшего в течение некоторого времени выборную должность и не имеет права отзыва лица, занявшего свой пост в результате победы на выборах²³.

В дополнение к вышесказанному необходимо добавить отсутствие эффективного механизма привлечения к уголовной ответственности за преступления, посягающие на достоверность волеизъявления граждан Российской Федерации как избирателей. Несомненно, законодатель предпринял попытки по совершенствованию соответствующих норм уголовного законодательства (детализация норм, включение в Уголовный кодекс Российской Федерации новой статьи), однако окажутся ли эти попытки действенными - покажет только время. А пока можно лишь констатировать тот факт, что в соответствии с материалами, обнародованными ЦИК России, по итогам прошедших выборов в Государственную Думу было возбуждено всего шесть уголовных дел. Следствие ли это повышения правовой культуры участников избирательного процесса или несовершенство системы привлечения к уголовной ответственности за соответствующие преступления - останется неясным до следующих выборов.

Необходимо отметить, что содержание рассмотренных в данном исследовании статей Уголовного кодекса во многом соответствует социальным процессам, происходящим в нашем обществе. Но, учитывая специфическую динамику развития избирательных правоотношений в общем и избирательных правонарушений в частности, законодатель не должен прекращать работу по совершенствованию соответствующих норм уголовного законодательства.

Может показаться, что стремление к идеальным условиям проведения демократических честных выборов в Российской Федерации - недостижимая и ненужная в условиях существующей правовой действительности цель²⁴. Но только если идти таким путем, можно завоевать доверие общества к демократическому избирательному процессу и поднять доверие к избирательным комиссиям на должный уровень. Только после того, как каждый избиратель будет уверен, что его голос будет обязательно учтен при установлении итогов голосования, а не станет предметом спора юристов в избиркомах и судах, исход которого "не влияет на итоговые результаты выборов", избиратель может почувствовать свое реальное участие в управлении государством и что он является носителем части (небольшой, но реальной, а не "несущественной и контролируемой") власти народа. Поэтому положение проекта Конвенции "О стандартах демократических выборов избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств", подготовленного Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, об обеспечении честности при голосовании и подсчете голосов не должно стать приоритетным только на бумаге, а должно воплотиться в реальность при организации и проведении выборов различных уровней на территории Российской Федерации²⁵.

Реальным фундаментом данного декларативного заявления наряду с другими факторами послужит система установления социально адекватной уголовной ответственности за преступления, посягающие на достоверность волеизъявления граждан Российской Федерации как избирателей.

На сегодняшний момент необходимым является осознание государством - в лице уполномоченных должностных лиц - и избирателями того факта, что воля народа, выраженная в итогах голосования, священна и неприкосновенна. Постоянные попытки корректировать итоги голосования могут привести страну к большой беде. Не следует забывать пример Мексики, где фальсификация итогов голосования на президентских выборах 1906 года привела к гражданской войне, которая длилась 10 лет - с 1906 по 1916 год. Повторение такой ситуации в нашей стране недопустимо.

II. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

КОНКУРСНЫЕ РАБОТЫ РАЗДЕЛ 2

Баранова

Елена Михайловна,

студентка 3-го курса

очного отделения юридического

факультета Нижегородского

государственного университета

им. Н.И. Лобачевского

Научный руководитель:

Кирюшина

Наталья Юрьевна,

доцент кафедры конституционного

и административного права,

кандидат юридических наук

Нижегородского государственного

университета им. Н.И. Лобачевского

Электоральное поведение граждан: понятие, особенности, реальность

*"В действительности все выглядит иначе,
чем на самом деле".*

Станислав Ежи Лец

Реставрация как базовый политический процесс трансформирует все институты, возникшие в последнее десятилетие. Не остались в стороне и выборы в органы власти и управления, считающиеся одним из наиболее значимых завоеваний демократических реформ.

Выборы - важнейший институт организации и функционирования публичной власти в современном политическом обществе. Они составляют новую проблемную область и сферу профессиональной деятельности. По мнению кандидата юридических наук А.А. Вешнякова, социальная ценность выборов в том и состоит, что "они являются одним из существенных моментов политического самоутверждения граждан и политической самоорганизации гражданского общества, обеспечивающим его автономию, юридически признанной за гражданами и их политическими объединениями возможностью быть субъектами государственной власти"¹. Разумеется, формально-юридическая возможность быть субъектом избирательного права не означает наличие способности действительно им быть, но для этого и существуют выборы как социальный процесс и институт, политико-правовая ценность и механизм воспитания гражданского, политического сознания, чтобы выработать навыки публичного, действительного и полноценного, а не мнимого и иллюзорного участия граждан и их объединений в формировании государственной власти, ответственной перед гражданами и контролируемой ими.

На наш взгляд, хотя выборы и вошли в обыденную жизнь миллионов россиян, но они еще не стали в полной мере демократическим институтом. Все чаще их используют как средство максимизации власти влиятельных политических сил.

Применение в ходе избирательных кампаний "грязных" технологий стало обыденным делом и рассматривается как "естественная" необходимость политической борьбы. Более того, представители

политического PR видят в этом их силу и жизнеспособность. Это, естественно, не может не отразиться на отношении избирателей к самому институту выборов.

С сожалением приходится констатировать, что в последние три-четыре года для многих избирательных кампаний становятся характерными такие тенденции, как старение электората, низкая явка избирателей на выборы, высокий процент протестного голосования. Но наибольшую тревогу вызывает другое явление - российские граждане постепенно теряют интерес к институту выборов и, что особенно настораживает, все меньше доверяют результатам выборов.

Представляется весьма интересным разобраться в сложившейся ситуации, выяснить причины и условия низкой электоральной активности граждан, определить дальнейшие тенденции поведения избирателей.

Рассмотрим более детально, что мешает выборам как социально-политическому институту реализовать заложенные в нем функции. Вина ли это самого института выборов, институционально-политической среды или самих избирателей, не понимающих собственного блага.

Разговаривая с представителями разноуровневых органов власти, часто приходится слышать, что, дескать, не тот нынче избиратель пошел - странный какой-то, не так себя на выборах ведет и так далее в том же духе. Между тем перефразируя известное изречение о том, что кадры решают все, можно применительно к проблемам выборов сказать: "Электорат решает многое". Поэтому попробуем разобраться с тем, что есть электоральное поведение, как и на что оно реально влияет и может влиять.

Под электоральным поведением можно понимать происходящий в правовом пространстве процесс взаимодействия отдельного человека и групп людей со сформировавшейся в социуме и государстве социально-политической средой. Электоральное поведение - это совокупность действий и поступков, связанных с реализацией населением избирательного права. Мы говорим не только о действиях, но и о поступках, потому что поступок предполагает как наличие, так и отсутствие какого-либо действия, влекущего за собой те или иные последствия.

Как и любой другой вид поведения, электоральное поведение может быть как организованным, так и спонтанным, как систематичным, так и хаотичным. Будучи совокупностью социально ориентированных актов, оно прагматично и ориентировано утилитарно. Заметим, что польза в контексте выборов материализуется в различных ипостасях: в виде получаемого избирателем морального удовлетворения (в частности, в соответствии с известным американским принципом избавления от нечистоплотных политиков - "выкинуть подлецов вон"), в виде реализации надежды на улучшение положения дел в регионе или стране, в виде социальной самореализации и так далее. Попутно заметим, что электоральное поведение - это один из видов поведения социального (под которым подразумевается система действий и поступков, предполагающих мировоззренческую самоидентификацию человека и соотносящихся с действиями и поступками других людей).

Электоральное поведение характеризуется в первую очередь мотивами. Мотивы - это внутреннее побуждение так называемого типичного избирателя к конкретным действиям. От понимания того, с человеком какого типа придется иметь дело, на что он запрограммирован, чего ожидает от выборов, с чем могут быть связаны особенности его мотивационных ориентиров, зависит очень многое и, прежде всего, - адекватность осуществляемых, в том числе и стимулирующих, воздействий, степень предпочтения конкретными людьми и группами тех или иных политических программ, а также возможная мера поддержки ими различных общественно-политических и управленческих начинаний.

Электоральное поведение может материализовываться по различным схемам мотивации: рациональной, эмоционально-аффективной, нормативно-императивной и некоторым другим. Эти мотивационные схемы имеют прямое отношение к выбору людьми конкретных стратегий своего электорального поведения.

Существует немало разновидностей подобных стратегий: протестные, деструктивные (дестабилизационные), адаптивные. Одни связаны с потребительским отношением к жизни и нацелены на получение конкретных сиюминутных выгод; гражданские предполагают взаимответственность людей; конформистские характеризуются образцами различного, и не всегда принудительного, зависимого поведения и так далее.

Говоря об электоральном поведении, важно учитывать и условия его актуализации, к которым относятся особенности правового поля, составляющие экономического пространства (тенденции экономического развития страны, эффективность реформ, уровень жизни и прочие), сложившаяся в

социуме система ценностей, устоявшаяся социальная мода (в том числе, например, на "личины" политиков, на проявления аполитичности или политического радикализма и так далее)².

Разберемся в особенностях электората. Они характеризуются тремя взаимосвязанными факторами: неустойчивостью политических предпочтений избирателя, его ситуативным поведением и социальной антиэхолалией (самоотречением)³.

Политические предпочтения населения в последнее время были нестабильными. В предвыборных кампаниях значительная часть электората успевала менять их, и иногда весьма радикально. Это связано именно с ситуативным поведением избирателя при определении им собственных предпочтений. Иными словами, с доминированием спонтанных, сиюминутных факторов общей ситуации, влияющих на формирование, в частности, политических позиций. Что же касается социальной антиэхолалии, то эта разновидность электорального поведения характеризуется неприятием предлагаемых лозунгов и декларативных политических положений, их заведомым отторжением. Антиэхолалия возвращает избирателя к ситуативному поведению и спонтанным предпочтениям (он как бы руководствуется тезисом: "Никому нельзя верить").

Тему массового политического сознания можно отнести к категории наиболее сложных. Нередко случается так, что научные прогнозы политического поведения масс не подтверждаются практическими результатами. Вероятно, здесь уместна аналогия с метеорологическими исследованиями. Наука о погоде в России развивается более ста лет, и прогнозы до сих пор грешат неточностью. Что же говорить о таком не менее сложном, многофакторном, динамичном явлении, как массовое политическое сознание. Практическим политикам, как правило, понятно назначение метеостанций, но необходимость мониторинга политического сознания понимается многими из них с трудом.

Последнее десятилетие в российской политике можно смело назвать десятилетием пиар-технологий. Если увлечение таковыми в начале 90-х было уделом лишь немногих "продвинутых" политиков, то к концу 90-х эта идея овладела массами политиков всех уровней, как говорится, от Москвы до самых до окраин.

В частности, ориентация команд кандидатов на проведение имиджевых кампаний вызвана неспособностью к программному мышлению избирателей. (Речь идет о неверии в программы, что, в свою очередь, является результатом невыполняемых в течение десятилетий обещаний. И для людей единственно понятным и несомненным в избирательном процессе остается личность кандидата. Избиратель обращается к своей способности понять другого человека и составить о нем правильное впечатление.) За основу стратегии избирательной кампании берется имидж кандидата, как субъекта, наиболее подходящего для данной должности. В чем опасность такого рода стратегий? Во-первых, имиджевый субъект формирует "группы пристрастий", а не группы интересов. Иначе говоря, в политике формируются социальные группы наподобие болельщиков "Спартак" или поклонников Аллы Пугачевой, то есть объединения людей, ориентированных на конкретную организацию или личность. Эта личность играет роль фетиша, поклонение которому снимает социально-психологическое напряжение. Разумеется, проблемы остаются, но социальное-то напряжение спадает, а следовательно, ситуация на время нормализуется.

Граждане объединяются в группы по интересам в связи с необходимостью решения определенных проблем. Ориентация на лидера имеет здесь иное содержание - он артикулирует проблему, формулирует интересы группы и предлагает решения. Кандидат как лидер известных социальных групп действует не самостоятельно, а в качестве представителя, "от имени и по поручению". Поэтому группы интересов, возглавляемые кандидатом, являются политическими субъектами, ориентированными на изменение социально-политической ситуации.

Выборы, рассчитанные на группы интересов, способствуют социальной дифференциации общества и формированию устойчивых социальных слоев, которые на протяжении длительного времени ориентированы на решение важных социальных проблем. Представитель такого рода групп удерживается на политической сцене за счет своей социальной базы, а не экзотических трюков. Само его существование - свидетельство нерешенности проблемы и наличия значительных групп людей, готовых довести ее решение до логического конца. Здесь выборы выполняют функцию легитимизации отношений представительства, а сам лидер является идентификатором крупной и устойчивой социальной общности.

Таким образом, доминирующие в избирательных кампаниях имиджевые стратегии ведут к

формированию "ложной социальности". Имеются в виду социальные отношения такого рода, которые не способствуют интеграции сообщества. А публика, как известно, сколь быстро очаровывается новым актером на политической сцене, столь же быстро и разочаровывается. При этом социальные интересы остаются непроявленными и нереализованными. Нерешенные проблемы в свою очередь порождают социальное недовольство и агрессию, что ведет к росту социального напряжения. В такой ситуации невозможно формирование устойчивых политических партий со своей социальной базой и проводимым политическим курсом. Партии превращаются в инструмент имиджевой политики и быстро утрачивают свое положение на политической сцене.

Парадокс состоит в том, что имиджевые стратегии в избирательных кампаниях не позволяют дать объективную оценку и личностям политиков - для этого нет объективных оснований. Акцент на имидже предполагает социальное конструирование, основанное чаще всего на противопоставлении "свои - чужие". В результате получается, что на одной стороне - восхваление, на другой - поношение. И так делает каждая из команд. В итоге избиратели вынуждены выслушивать либо грязные истории, либо они оказываются в "газовой камере" фимиама каждому из кандидатов. Как хула, так и хвала преподносятся в максимально достоверной, объективной и яркой формах.

В такой информационной среде отсутствуют основания для принятия избирателем электорального решения. Поток компромата разрушает достоинство любого кандидата, но чрезмерность компромата заставляет усомниться в нем. То же самое относится и к похвале. И поэтому разрушаются коммуникативные стандарты, избиратели перестают вообще кому-либо верить. Основаниями достоверности становятся или "личные" впечатления самого избирателя, или авторитетных для него лиц.

Надо сказать, что мощным мобилизующим действием обладают мифологические схемы, противостоять которым могут только другие мифологические схемы: поэтому на время выборов конструируется особая виртуальная реальность, в которой избиратели становятся марионетками, действующими согласно неосознаваемым мифологическим схемам. Иначе говоря, "избирательная кампания разрушает политическую коммуникацию и формирует каналы мифологической коммуникации, способствуя тем самым архаизации общественного сознания"⁴.

Показательно, что на практике так и не прижились предвыборные дебаты. Их важнейшее условие - признание каждым из кандидатов равного статуса друг друга, но именно это не принимается. Невозможно, чтобы Б. Ельцин или В. Путин признали свой статус равным статусу других кандидатов. Это означало бы уронить свое достоинство и потерять лицо. Это принципиально невозможно. Точно так же поступают и действующие губернаторы или лидирующие кандидаты в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Признание равного статуса означает признание единого для всех кодекса правил поведения. Публичность правил гарантирует, что тот, кто участвует в социальных взаимодействиях, знает, какие ограничения на него накладываются, какие действия дозволены, а какие нет. Имеется общее основание для взаимных ожиданий, что требует наложения на себя добровольных ограничений. В России мало кто из кандидатов согласен идти на это. А раз так, то допустимы любые нарушения правил социального взаимодействия. Это относится как к гражданам, для которых уловка - способ избежать давления со стороны сильного субъекта, прежде всего государства, так и к самим политикам, которые предпочитают политическую борьбу, не ограниченную правилами и моральными нормами.

В обществе "уловок" любое социальное действие имеет скрытый подтекст. И российский избиратель умело читает эти подтексты. Его рациональность ориентирована скорее на "додумывание" сообщения, чем на интерпретацию его через призму своих интересов. Главным интересом здесь является стремление не обмануться, "не попасть на удочку мошенника". Имиджмейкеры хорошо осведомлены об этой национальной особенности избирателя и потому легко увлекают его в мифологическое пространство, дающее колоссальное число вариантов "додумывания" текстов, безотносительных к реальности. Так выборы становятся генератором мифологических структур, внедряемых в общественное сознание посредством СМИ и неформальных каналов коммуникации.

Итак, фокус с "промывкой мозгов" электората во время избирательной кампании до сих пор удавался. Но удастся ли снова легко манипулировать общественным сознанием с помощью телевидения и других СМИ? Вряд ли. Это затруднительно, во-первых, технологически и, во-вторых, невыгодно политически (особенно для президентской команды), так как психологически роднит ее с приемами предшественников. Правда, власть, похоже, рефлексивно все-таки пытается прибрать к рукам

телекнопки. Между тем и в Кремле знают, что ресурс телекиллеров ограничен. Значит, выход один - для самосохранения власти придется заняться созданием более сложных идеологических конструкций, несущих в себе более сильный, социально продуктивный заряд. Например, идеологию национальной идеи.

Хочется сразу оговориться: нам вполне понятна роль грамотной информационной политики и мы ни в коем случае не ставим под сомнение необходимость профессионального пиаровского сопровождения политических решений. Но нам представляется, что одним пиаром власть уже не может обойтись. Пришла пора настоящего политического искусства, пришло время всерьез проработать политическую стратегию и затем уже искать у населения поддержки.

В этой связи возникает вопрос: что может стать содержанием такой национальной идеи, а точнее, идеологии, и откуда она может появиться?

Начнем со второго вопроса - о том, кто может стать инициатором этой работы. Надо заметить, что пока задача создания идеологии не так уж занимает умы отечественного политбонда. Нельзя сказать и то, что политики-практики ясно осознают потребность в теоретической проработке своих решений. К примеру, экономическая программа правительства обошлась без такого "декоративного элемента", как глава о целях и ценностях. Да и не дело экономистов обсуждать столь далекий от экономической реальности вопрос! Это дело политиков-практиков и политологов, гуманитариев-теоретиков. Вот почему, на наш взгляд, следовало бы активнее задействовать интеллектуальные ресурсы, которые есть в стране, и опыт работы Центра стратегических разработок показал, что такие интеллектуальные ресурсы в стране действительно имеются. Но они ныне бродят неприкаянно от одной партии к другой, а наверху пока не осознали необходимости теоретической работы.

Последний всплеск интереса к этой теме вызван, как ни парадоксально, вовсе не политиками, а российскими спортсменами, участвовавшими в Олимпийских играх в Сиднее. Именно они на встрече с Президентом Путиным завели разговор о том, что Россия до сих пор не имеет текста Государственного гимна - атрибута, совершенно необходимого для национального самосознания. И надо сказать, власть удачно отреагировала на данный заказ. В результате мы вступили в новый век с официальной символикой, хотя и без детально проработанной политики в отношении ключевых целей развития страны.

Сейчас такая задача созрела со всех точек зрения. Новая команда не может обойтись без новой стратегии, и дело здесь не только в том, что всякая власть что-то должна обещать народу. Речь идет о выборе стратегического направления, а значит, и о выборе определенных ценностных ориентиров, которые должны по основным своим параметрам соответствовать ожиданиям людей.

В роли инициаторов поиска согласия могут выступить лидеры ряда общественных организаций, главным же инициатором должна стать исполнительная власть, а точнее, сам Президент и его команда. Хорошо, если его "поддерживает партия власти". Сказанное вовсе не означает, что именно "Единая Россия" выступит в качестве исполнителя данного заказа. Все зависит от того, достаточно ли у этой партии теоретических кадров. По существу, речь идет не о партийном строительстве: сегодня нужна не массовая партия, а цель, способная объединить жаждущих покоя, защиты, гарантированного завтра. Ведь люди постоянно ищут перст судьбы, который укажет, что им делать, когда и как

Полагаем, ничего страшного не произойдет, если в чем-то мы позаимствуем опыт других стран. Консерваторы - будь это английские тори, христианские демократы из Германии или республиканцы в США - объединяют в своих рядах людей, которые не только довольствуются соблюдением заветов предков, но и следят за современными процессами, как бы своеобразный союз традиционализма и модерна. Для России этот синтез подходит идеально: с одной стороны, нам нельзя разрушать то, что построено прежними поколениями, с другой - необходимо двигаться вперед, модернизировать все стороны жизни. Иными словами, перед строителями национальной идеологии стоит сложная задача - учесть те ценности, которые есть в массовом сознании. В принципе эти тезисы находят место в программах многих партий: уважение к закону, укрепление семьи, соблюдение гражданских свобод. Но одно дело - декларировать, а другое - выполнять, то есть нужны определенные гарантии. Однако первый толчок может и должна дать действующая власть. Власть в конце концов должна определиться. Пока у нее есть шанс повести народ за собой, но времени остается не так уж много. Если его упустить, то не останется ничего другого, кроме PR-технологий, преимущественно "черных", или, того хуже, закручивания гаек, ужесточения режима. Все это мы уже проходили, и не стоит испытывать судьбу, повторно наступая на знакомые грабли.

Трансформация выборов в демократический институт требует повышения уровня рациональности общественных отношений. Основное направление состоит в том, чтобы сформировать общезначимые правила политической игры, выход за пределы которых равносильно изгнанию из политического сообщества. Избирательные комиссии должны инициировать заключение соглашений между кандидатами о неиспользовании "грязных" технологий. Разумеется, первоначально не все кандидаты будут соблюдать требования этих соглашений, но тем самым они получают дополнительное основание для критики в свой адрес. Да и психологически они будут находиться в более уязвимом положении, чем другие кандидаты.

Реализация договорных отношений позволит сформировать естественную конкуренцию и, соответственно, "политический рынок". Избиратели на "политическом рынке" являются главными клиентами, желающими "продать" и "вложить" свои голоса как можно выгоднее и надежнее. Понятно, что это разнонаправленные критерии: выгода связана с максимизацией риска, а надежность - напротив, с его минимизацией. Поэтому электоральное решение на политическом рынке требует рационального расчета, а не психологической преданности, как это имеет место в мифологическом пространстве.

Что касается средств массовой информации, то им требуется более серьезно отнестись к своей социальной роли — объективно информировать избирателей о содержании программ кандидатов. Нужно предоставить трибуну независимым комментаторам, способным объективно оценить предложения кандидатов, сравнить их друг с другом. Такая распространенная уловка, когда под видом объективного комментария отдаются преимущества одному из кандидатов, должна быть исключена из арсенала СМИ. Избирательным комиссиям нужно шире использовать комиссии по информационным спорам для пресечения скрытой политической рекламы. Анализ используемых избирательных технологий должен быть включен в период избирательных кампаний в повестку дня общественных дискуссий.

И наконец, следует реализовать программы повышения политической и правовой культуры избирателей как на федеральном, так на региональном и местном уровнях избирательного процесса. Программы должны предусматривать создание комитетов общественного контроля за выборами, клубов избирателей и тому подобное. Особенно активно в эти общественные формы следует вовлекать молодежь, чтобы изначально формировать ее "серьезное" отношение к выборам и политике. Выборы - это участие в построении "своего" государства, это выдвижение во власть таких людей, которые помогут решить общественные проблемы. До тех пор, пока в сознании избирателей не сформируется представление о государстве как "своем", все действия будут реинтерпретироваться через призму "уловок".

Итак, выборы, как институт выражения и реализации всеобщего интереса, требуют длительной и кропотливой работы по созданию соответствующей социальной, политической и правовой инфраструктуры, гарантирующей равный доступ политических субъектов к избирателям, доступ избирателей к объективной и независимой информации о политических субъектах, а также формирования общезначимой системы политических ценностей, обеспечивающей общественное согласие относительно правил политической деятельности. Только в этом случае на выборах можно избежать манипулирования социальным поведением, выборы станут каналом свободного волеизъявления граждан.

* * *

Новая демократическая избирательная система существует в России всего десять лет. И за это время рядовому российскому избирателю многое пришлось пережить - череду неудачных экономических реформ, резкое удорожание жизни, обесценивание личных сбережений, нескончаемую вереницу политических кризисов, многочисленные избирательные кампании разных уровней, во время которых он имел возможность убедиться в лживости предвыборных обещаний "левых" и "правых" кандидатов, неоднократно выступать объектом циничных политических манипуляций в интересах отдельных олигархов и различных кланов. Разумеется, такой опыт не проходит даром.

Последние бурные годы окончательно лишили наш народ политической невинности, породили стойкое недоверие как к рекламе вообще, так и к политической в частности. Опыт избирательных кампаний показывает, что все труднее обеспечить явку избирателей, растет число тех, кто голосует против всех кандидатов, падает удельный вес молодежи среди всех голосующих. Все это свидетельствует о растущем недоверии людей к политическим выборам, об апатии и психологической "Усталости". Значительная часть населения становится невосприимчивой к традиционным

избирательным технологиям, все труднее управлять общественным мнением при помощи стандартных приемов, с успехом ранее применяемых многочисленными средствами массовой информации.

Если вспомнить первые годы освоения политического рекламного рынка, то специалист по организации избирательных кампаний, особенно если он приезжал в провинцию из столицы, был окружен ореолом таинственности, нередко выглядел носителем сакрального знания, от него ждали чуда и безоговорочного успеха. Но этот ореол достаточно быстро исчез, поскольку реальность оказалась гораздо прозаичней. Нередко в роли заезжего мага-чародея оказывался не "дефицитный" специалист, а бывший расклейщик объявлений, настройщик пианино или саксофонист. Да и в том случае, когда на "точку" приезжала действительно "крепкая" бригада, оказывалось, что и она чаще всего не предлагает ничего сверхъестественного и не может гарантировать победы. Справедливости ради еще раз следует отметить, что уровень квалификации местных специалистов зачастую невысок, а зависимость от региональной элиты лишает их свободы действий. "Вам хорошо, отработали и уехали, а нам здесь жить" - вот непереносимый лейтмотив взаимоотношений с местными социологами, журналистами и сотрудниками штаба. Несмотря на эти оговорки, очевидно, что современный политический рекламный рынок требует более высокого уровня, новых и эффективных технологий. Поэтому будут востребованы в первую очередь те специалисты, которые действительно овладели секретами мастерства и на голову превосходят доморожденных организаторов избирательных кампаний. Стимулирующим фактором развития такой тенденции является и обострившаяся конкуренция между фирмами, специализирующимися на этом специфическом виде деятельности, что свидетельствует о насыщенности рынка. Следовательно, в борьбе за выгодный заказ победят те структуры, которые в состоянии предоставить реальные доказательства эффективной и результативной работы, опирающейся на новейшие технологии.

Официально провозглашенный курс на укрепление "вертикали власти" объективно ведет к тому, что все большую роль в избирательных кампаниях начинает играть административный ресурс. Большинство руководителей регионов и глав местных администраций по истечении своих полномочий научились мягко и безболезненно обеспечивать "преемственность" власти, а ряд крупных региональных лидеров, проработав два срока, получили не так давно "благословение" на новое длительное пребывание на своих постах. Такое понимание политической стабильности ведет к абсолютизации роли административного ресурса, стремлению, прежде всего, за счет него, простыми и понятными средствами решать вопросы завоевания и удержания власти. Переломить эту опасную для развития демократии тенденцию можно, лишь опираясь на новые, нестандартные методы ведения избирательной кампании, которые бюрократическому напору могут противопоставить научный, творческий подход, четкую, продуманную организацию работы, гибкую систему управления.

Избирательная кампания, как правило, уже не может быть выиграна только за счет проведения какой-либо одной ударной акции - для этого потребуется целый комплекс действий, направленных на обработку различных слоев населения. Это воздействие должно быть точечным, со сменой ритма и акцентов. По словам Жака Сегела, "сейчас на марше второе поколение коммуникаций: время оглушающей рекламы ушло, мы вступаем в более утонченную эпоху нагона волны. Самое надежное медиасредство сегодня - это уже не расклейка афиш или что-то подобное, а информация, запускаемая малыми дозами, излучаемая со всех концов"⁵. Видимо, нормой должна стать работа с относительно небольшими электоральными слоями, всесторонний учет их социального положения, психологии и других групповых особенностей. Еще большее распространение должны получить фокус-группы, пилотажные исследования, электоральные паспорта и другие формы получения информации.

Как уже отмечалось, одной из существенных проблем при организации кампаний стала низкая явка. Никого уже давно не удивляет, что на выборы приходит менее 50 процентов избирателей, внесенных в список для голосования. Привычный стандарт - установка на работу, прежде всего, с политически активной, "отзывчивой" частью электората. Поэтому приходится согласиться со скептиками в том, что среди игнорирующих выборы много представителей деклассированных, маргинальных слоев населения. Но вместе с тем часто забывают и о том, что не менее, а может быть, более значительную часть из них составляют самостоятельно мыслящие люди, которые не хотят становиться объектом политического манипулирования. Значит, серьезнейшей проблемой является нахождение способов вовлечения в избирательный процесс этой, может быть, лучшей, думающей и независимой части электората.

Ближайший резерв усиления эффективности избирательной кампании состоит в создании

кумулятивного эффекта за счет продуманных и согласованных действий всех членов команды, когда одновременные и относительно локальные акции сливаются в один целенаправленный поток, порождающий качественно новую ударную информационную волну. Наиболее близки к избирательному искусству те политические технологии, которые предусматривают разработку сложной, многоступенчатой драматургии предвыборной кампании. Результатом такого рода действий может быть создание особого, управляемого мифологического пространства, в котором и будет развиваться электоральная драма. При этом важно отметить, что специфика мифотворчества состоит не в том, чтобы написать сценарий и разыграть некое театрализованное действие, а в том, чтобы создать такую реальность, в которой действующие лица воспринимали бы все происходящее как объективно складывающуюся жизнь, то есть не видели бы условностей конструируемой реальности, а воспринимали бы ее как безусловную.

В заключение хотелось бы напомнить известную фразу, принадлежащую Наполеону: "Война - это искусство, все зависит от исполнения". К сожалению, об этой очевидной истине нередко забывают в ходе проведения избирательных кампаний.

II. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

КОНКУРСНЫЕ РАБОТЫ РАЗДЕЛ 2

**Мечетный
Борис Сергеевич,**
студент юридического факультета
Тверского государственного
Университета

**Научный руководитель:
Баранов
Иван Валентинович,**
ассистент кафедры конституционного
права Тверского государственного
университета

Современные избирательные технологии

Введение

Институт выборов является неотъемлемым признаком демократии, а право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления - важнейшим политическим правом человека, закрепленным как в Конституции Российской Федерации, так и в международно-правовых актах.

В теории, законодательстве и на практике избирательный процесс связывается с порядком организации и проведения выборов, что не вызывает принципиальных возражений. Вместе с тем представляется предпочтительным определять избирательный процесс не через деятельность компетентных субъектов, а как систему организационно взаимосвязанных и реализуемых в определенной последовательности отношений, опосредующих подготовку и проведение выборов. В этом случае избирательный процесс выступает в качестве естественного, необходимого условия осуществления участниками избирательных кампаний принадлежащих им электоральных правомочий и обеспечивает соответствие процедурных аспектов организации и проведения выборов целям и задачам демократического и справедливого формирования представительных основ народовластия. Избирательный процесс как юридический процесс подготовки и проведения выборов имеет достаточно сложное внутреннее строение, структуру. Однако ее исследование до настоящего времени не получило обстоятельного характера. Как правило, вопрос о структуре (содержании) избирательного процесса увязывается исключительно со стадиями избирательной кампании. Конечно, стадии избирательного процесса занимают одно из центральных мест в его юридической инфраструктуре, непосредственно обеспечивая динамику развития электоральных отношений. Но это не означает, что все содержание процесса организации и проведения выборов может быть полностью охарактеризовано только через призму его стадийности. Для всестороннего отражения внутреннего строения избирательного процесса необходимо различать его субъектный, технологический и институциональный (стадийный) компоненты.

В данном исследовании подлежит рассмотрению именно технологический аспект избирательного

процесса через такую категорию, как современные избирательные технологии.

Круг работ, посвященных различным аспектам избирательных технологий, весьма обширен. В данной связи следует назвать работы Ю.А. Веденеева, А.А. Вешнякова, В.Г. Зазыкина, З.М. Зотова, А.И. Ковлера, С.В. Колосова, Д.Б. Орешкина, С.А. Фаера, Р.Ф. Фуре и ряда других авторов¹. В них анализируются многие вопросы, связанные с использованием в ходе предвыборной кампании политических, социологических и информационных технологий, участием средств массовой информации в предвыборной агитации, с работой отечественных и иностранных (международных) наблюдателей. Характерной позитивной чертой такого рода исследований является междисциплинарность, синтез данных юриспруденции, политологии, философии и ряда других наук

В данном исследовании хотелось бы заострить большее внимание на так называемых "грязных", или негативных, избирательных технологиях, так как именно эти технологии требуют срочного разрешения с помощью норм действующего законодательства. Мы попытаемся привести конкретные примеры применения такого рода технологий, полагаясь на некоторые материалы, предоставленные нам Избирательной комиссией Тверской области, по выборам губернатора Тверской области в 2003 году.

Глава 1. Понятие современных избирательных технологий

Совокупность способов воздействия на массы с целью повлиять на их электоральное поведение и побудить их отдать свои голоса за определенного кандидата называется избирательной технологией².

Есть несколько причин, в том числе и вина недобросовестных "пиарщиков" и "технологов", деяния которых получили широкую огласку, по которым это понятие приобретает недобрую славу. Но главное, представляется, все же в другом.

Во-первых, за десять лет далеко не все в обществе привыкли к тому, что политика в России стала делом публичным. Руководители осваивают навыки общения с народом медленно и не всегда успешно. Умелое публичное поведение некоторых руководителей - это почти исключение, порожденное их личными талантами, а не общим стилем. Общий же стиль заставляет считать приемы и законы публичной политики досадной помехой работе бюрократов, а потому негативный общественный резонанс на их работу объясняется происками пиарщиков и технологов. Разумеется, "грязных" и "черных".

Во-вторых, по тем же самым причинам политическим "технологам", как и "пиарщикам", в России объективно приходится выполнять более широкие функции, чем их западным коллегам. У нас слабые партии и неопытные кандидаты, а в такой ситуации миф о силе "избирательных технологий" получает подпитывающий его материал.

В-третьих, понятие "избирательная технология" оказывается удобным эвфемизмом для оправдания нечистоплотных приемов, в том числе применяемых и самой властью. Сняли неудобного кандидата на ту или иную должность с регистрации, перекрыли ему доступ на телевидение, конфисковали тираж его листовок - это не закон нарушен, а избирательная технология применена⁵.

Проблема избирательных технологий, а также незаконность их методов была актуальна уже в Древнем Риме. Государство не могло не отреагировать на бурные избирательные кампании, когда в целях победы на выборах использовались различные формы политического подкупа. В результате в римском праве появилось специфическое понятие "сrimen ambitus" - электоральная (предвыборная) коррупция, подразумевавшая получение должности в магистрате недозволенными способами: посредством взяток, подкупов, использования протекции, устройства угощений, развлечений⁴.

Многие эти проблемы не утратили актуальности и сегодня. Вплоть до середины XX века избирательные кампании проводились главным образом силами партийных активистов, друзей кандидатов, сочувствующих граждан, которые хотели бы помочь действующим политикам. Среди таких людей появлялись неплохие организаторы политических кампаний, но действовали они, опираясь, скорее, на интуицию, опыт, чем на научное знание особенностей электорального поведения и избирательных технологий.

Современный подход к избирательным технологиям отличается осознанием необходимости органического соединения практического опыта политической борьбы и научного знания. Важно не только знать хорошо зарекомендовавшие себя приемы предвыборной борьбы, но и понимать глубинные причины успеха или неудачи конкретных технологий. Такое понимание становится возможным лишь в том случае, если организаторы избирательной кампании владеют необходимыми теоретическими

знаниями, способны адекватно оценить ситуацию, выявить тенденции развития массовых настроений, определить те "болевы точки" в сознании и мотивации людей, воздействие на которые может привести к изменению их поведения в нужном для организаторов направлении. Данное обстоятельство вынуждает организаторов избирательных кампаний обращаться к помощи профессионалов - людей, специализирующихся в области политических технологий, обладающих соответствующими знаниями, умениями и навыками.

И как результат такого рода явлений, в настоящее время во многих странах появились люди, чьей профессией стала организация предвыборных кампаний, сформировались агентства, специализирующиеся в этой области.

Избирательные технологии в руках профессионалов становятся достаточно мощным орудием, позволяющим привлекать на сторону обслуживаемого этими профессионалами кандидата значительные слои населения, изменять их электоральные предпочтения. Однако это становится возможным только в том случае, когда избирательные технологии используются комплексно, в соответствии с научно обоснованной стратегией избирательной кампании, если они учитывают поведение политических соперников, а также реальные процессы, происходящие в массовом сознании.

Главная особенность избирательных технологий - нацеленность на включение социально-психологических механизмов, регулирующих поведение избирателей, обращение к убеждениям граждан, их ценностным ориентациям, интересам, настроениям, устремлениям и чаяниям.

Поэтому в современном обществе кандидату и его команде в избирательном процессе приходится вести избирательную кампанию в острой конкурентной борьбе за голоса избирателей. Эта борьба идет по трем направлениям: продвижение позитивного имиджа кандидата и его программы; критика, разоблачение недостатков соперников; защита уязвимых сторон кандидата и его программы от критики со стороны соперников.

В ходе любой избирательной кампании приходится решать вопрос о соотношении этих трех направлений. Можно построить предвыборную борьбу на пропаганде своей программы. Обычно этот путь выбирают партии и кандидаты, находящиеся у власти и добившиеся значительных позитивных результатов. Можно выбрать в качестве главного направления критику, разоблачение конкурентов. Как правило, этот путь выбирают оппозиционные силы либо кандидаты, которые, находясь у власти, не смогли добиться позитивных результатов. Если в предвыборной борьбе приоритетным становится третье направление - защита имиджа, программы, то это говорит о слабости кандидата и его команды. Участник предвыборной гонки, перешедший в оборону, обречен на поражение, так как против него начинает работать стереотип массового сознания, "если оправдывается, значит, виноват".

Поэтому в избирательной кампании применяются еще четыре вида "технологических" тактических направлений (по возможности - "чистых").

Первое направление - создание лозунга, слогана, то есть краткого обращения к избирателям, которое становится лейтмотивом всей избирательной кампании и тиражируется практически во всей рекламной продукции кандидата или избирательного объединения. Назначение слогана - помочь избирателю понять и запомнить главную программную цель кандидата или партии (объединения). Вот почему слоган тиражируется во всей рекламной продукции избирательного объединения, его повторение не только способствует запоминанию, но и облегчает идентификацию избирателей с кандидатом. Однако для решения этой задачи слоган должен, во-первых, выражать главную идею избирательной кампании кандидата или объединения, а во-вторых, иметь яркую, запоминающуюся форму. Например, в последней кампании 2003 года по выборам губернатора Тверской области имели место такие слоганы, как, например: от генерала Зубова И.Н. - "Порядок в области - область в порядке", "Вера. Закон. Порядок", "ЗАбота. ЗАщита. ЗАКОННОСТЬ."; от Зеленина Д.В. - "Будет рост, будет порядок, будет достаток, будет работа" под общим лозунгом "Будет Зеленин".

Второе направление - создание информационных поводов. В современном обществе на население обрушивается лавина различной информации. И каждый раз более свежая информация вытесняет ту, которая распространялась прежде. Если кандидат или избирательное объединение хотят, чтобы о них знали и их помнили избиратели, они должны постоянно создавать различные информационные поводы, чтобы телевидение, радио, печать распространяли о них нужную информацию.

Третье тактическое направление - подготовка и распространение политической рекламы. Среди всего многообразия пропагандистских акций всегда есть акции, связанные с изготовлением и распространением печатной и визуальной продукции за счет средств избирательного фонда. Строго

говоря, именно эта продукция и представляет собой рекламу. Это телевизионные рекламные ролики, плакаты, листовки, буклеты, календари, прямая почтовая корреспонденция, реклама в Интернете, а также в газетах и журналах. Например, кандидат в губернаторы Тверской области на выборах 2003 года Зеленин Д.В. использовал для этой цели печатные издания с такими названиями, как: "Тверская земля - душа России", "Добрый новый год", "Добрые вести", "В добрый час", "Тверская область - область федерального значения" и другие.

Четвертое направление - организация выступлений кандидата перед избирателями. Такие встречи помогают кандидату устанавливать положительный эмоциональный контакт со своими избирателями, тем самым облегчая себе решение задачи оказания направленного воздействия на мотивацию их электорального поведения.

Борьба с конкурентами нередко обретает необычайно жесткие формы, выходит за рамки конструктивной критики предвыборных программ и выливается в "войну компроматов". Такое жесткое ведение борьбы преследует цель не только дискредитировать в глазах избирателей своего соперника, но и вывести последнего из психологического равновесия, чтобы он начал совершать ошибки, занял оборонительную позицию и в конечном итоге проиграл свою избирательную кампанию. Вот почему, готовясь к избирательной кампании, кандидат и его команда обязательно должны знать свои уязвимые позиции, заранее готовиться к защите, а также собирать информацию о конкурентах, отслеживать их действия, предупреждать возможные провокации.

Борьба с конкурентами продумывается и планируется не менее тщательно, чем позитивная реклама собственной программы⁵. Обычным делом в практике предвыборной борьбы является выброс в средства массовой информации материалов, компрометирующих соперника⁶. Такие материалы готовятся заранее: изучается биография конкурента, выявляются его сомнительные связи и неблагоприятные поступки, его слабости и недостатки. В избирательной кампании бывает важно точно рассчитать время выброса компромата: если это сделать рано, то люди под влиянием новой информации просто забудут о нем, а если ближе ко дню выборов, то можно не успеть "раскрутить" его в средствах массовой информации. Если не удастся собрать компрометирующие материалы, в антирекламе могут обыгрываться любые особенности поведения кандидата.

К сожалению, в борьбе с соперниками нередко применяются так называемые "грязные" технологии. Но о данной категории речь пойдет в следующей главе.

Глава 2. "Грязные" избирательные технологии

"Грязными" (негативными) технологиями называют совокупность приемов, прямо не противоречащих закону (в большинстве случаев), но препятствующих осмысленному волеизъявлению граждан или направленных на признание выборов несостоявшимися. В этом случае речь идет не о сборе компрометирующих материалов, имевших место на самом деле, а о сознательной подтасовке или искажении фактов. К "грязным" технологиям также относятся: подкуп избирателей; выставление в избирательном округе однофамильцев-кандидатов с целью дезориентации избирателей; распространение листовок от имени конкурирующего избирательного объединения в день, когда агитация запрещена законом; распространение анонимной антирекламы, порочащей честь и достоинство конкурентов, и так далее. В последнее время все полнее используются для применения "грязных" технологий электронные глобальные средства массовой коммуникации (Интернет), как это, например, было на выборах губернатора Тверской области в 2003 году. На территории области была выпущена анонимная газета "Не дай бог, будет Зеленин!", где на одной из страниц была сделана ссылка на некий интернет-сайт www.zelenin.ru.ru, на котором можно было бы найти "свежую информацию об олигархе Зеленине". Также в газете "Здесь был Зеленин", выпущенной на средства избирательного фонда кандидата в губернаторы Тверской области Зубова И.Н., изложенные в ней материалы в большинстве случаев содержат ссылки не на печатные источники информации, а на интернет-сайты, которые в некоторых случаях не могут заслуживать должного доверия избирателей.

Избирательный процесс в новой России наглядно показал, что угрозу для выявления подлинной воли избирателей, для осуществления их избирательных прав представляют собой избирательные технологии, которые подчас не входят в противоречие с действующим законодательством, но препятствуют свободному и осмысленному волеизъявлению граждан.

Конечно, определенный успех избирательных технологий в манипулировании волей избирателей продиктован не только несовершенством действующего законодательства, но и особенностью

построения системы власти в России, основанной на вековых традициях российского народа. Однако в настоящий момент представляется возможным путем внесения поправок в действующее законодательство о выборах, с одной стороны, поставить барьер для наиболее опасных избирательных технологий, с другой - создать условия для реализации уже существующих прав участников избирательного процесса.

Напомним, что для реализации избирательных прав граждан, выявления подлинной воли народа необходимо наличие четкой правовой регламентации избирательного процесса. Помимо Конституции Российской Федерации (а именно - статьи 32) основным правовым источником в данной области является Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (с последующими изменениями и дополнениями) (далее — Закон). Свои законы, регулирующие избирательный процесс в регионах, имеют и субъекты Российской Федерации. Например, в Тверской области - это Закон Тверской области "Избирательный кодекс Тверской области", принятый Законодательным Собранием Тверской области 25 марта 2003 года (с изменениями и дополнениями от 26 августа 2003 года) (далее - Кодекс). Именно законодательство субъектов Российской Федерации должно отражать те или иные особенности избирательного процесса, продиктованные региональной спецификой (неодинаковыми возможностями материально-технического обеспечения выборов, географическими и демографическими особенностями). Например, в Кодексе предусмотрена так называемая особая часть (ст. 76-106), где рассматриваются особенности проведения выборов губернатора и депутатов Законодательного Собрания Тверской области, а также депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Как уже говорилось выше, ошибочно понимать под "грязными" технологиями только выпуск анонимных листовок; проблема намного сложнее и глубже: избирательное право нарушает не только участник выборов, но и законодатель, в отдельных случаях строящий (вполне сознательно) негодное законодательное здание.

Как правило, нарушения законодательства совершаются на границе разрешенного - неразрешенного, то есть в пустотах законодательства. Очевидно, что сама законодательная база выборного процесса органов власти в России еще только проходит стадию своего окончательного оформления, что, в свою очередь, - лишь следствие продолжающегося конструирования государственных основ в момент перехода от социалистического государства к демократической республике, где год от года все яснее проявляется рост власти Президента. Многообразие и противоречивость этого процесса, неясность конечной цели отражаются и на избирательном законодательстве.

Не стоит называть "грязными" технологиями все, что мешает волеизъявлению граждан, так как это дезориентирует избирателей и мешает построению системы защиты. Есть три типа нарушений.

Первый тип - откровенно противоправные действия. Поставить защиту против таких действий могут только суд, прокуратура, милиция.

Второй тип - действия против демократического волеизъявления граждан. Это такие действия, которые формально не противоречат букве закона, но противоречат его духу. И единственный способ борьбы с такого рода нарушениями - это совершенствование закона, то есть "перевод" действия второго типа в первый тип со всеми вытекающими отсюда последствиями. Специалисты в области избирательных технологий могут помочь ЦИК России создать такие методические материалы для избирательных комиссий, которые действительно позволят превратить закон в инструмент, влияющий на процедуру голосования.

Третий тип - это просто неэтичные действия. Единственный способ борьбы с ними - формирование общественного мнения, при котором кандидату невозможно было бы применять неэтичные методы борьбы.

Очевидна необходимость выработки форм взаимодействия ЦИК России с агентствами политического консалтинга, и следует разработать предложения по созданию общественной комиссии с участием ЦИК России, PR-сообщества и коллектива журналистов.

В целях достижения высокого уровня профессионализма в работе агентств политического консультирования и соблюдения норм внутренней корпоративной этики целесообразно рассмотреть вопрос о возможности общественного лицензирования (сертификации) агентств политического консалтинга на основе всестороннего анализа результатов их работы.

Нарастающее использование "грязных" технологий отчасти вызвано и кризисом традиционных

"чистых" средств агитации, которые все меньше интересуют избирателей. Так называемые "грязные" технологии призваны возбудить нездоровый интерес к выборам и втянуть избирателя в предвыборную игру через "черный ход". Многие соискатели тех или иных выборных должностей убеждены - по-другому нельзя, хотя эксплуатация всего этого "инструментария" нередко выходит для них боком.

Мне бы хотелось привести несколько примеров применения таких технологий на некоторых стадиях избирательного процесса в РФ, но это не значит, что перечень этих технологий является исчерпывающим.

Проблема "административного ресурса". Как известно, для сужения поля применения "грязных" избирательных технологий совершенствуется законодательство. Чтобы решить данную проблему, был предпринят ряд шагов, связанных с принятием новой редакции Закона. Целый ряд изменений направлен на исключение возможности использования при проведении выборов и референдумов так называемого административного ресурса. В частности, предусматривается, что не только государственные и муниципальные служащие, но и лица, замещающие государственные должности категории "А" в органах исполнительной власти (за исключением Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, если он исполняет обязанности Президента Российской Федерации), муниципальные должности (за исключением депутатов представительных органов местного самоуправления), в случае их регистрации в качестве кандидатов должны временно освобождаться от исполнения своих полномочий.

Лицам, не являющимся кандидатами и замещающим государственные и муниципальные должности, запрещено использовать преимущества своего должностного или служебного положения в целях оказания предпочтения тому или иному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку. В новом Законе предусмотрено, что они не могут проводить предвыборную агитацию через средства массовой информации, быть доверенными лицами кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков или наблюдателями (см., например, п. 2 ст. 43 Закона и соответственно п. 2 ст. 40 Кодекса; п. 7,8 ст. 48 Закона и п. 7,8 ст. 45 Кодекса).

Кроме того, учитывая негативную практику прошедших избирательных кампаний, использованием преимуществ должностного или служебного положения в целях избрания признается выступление в период избирательной кампании при проведении массовых мероприятий, организуемых не кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, а государственными и муниципальными органами и организациями, а также обнародование отчетов о проделанной работе, рассылка от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из соответствующего избирательного фонда.

Несмотря на ряд нововведений в законодательную базу, эта проблема продолжает существовать, и поэтому следует и в дальнейшем осуществлять совершенствование избирательного законодательства для улучшения регулирования данных общественных отношений.

По нашему мнению, следует хотя бы обозначить одну немаловажную проблему, связанную с "административным ресурсом".

Согласно пункту 3 статьи 13 Кодекса, "в списки избирателей на избирательных участках включаются граждане Российской Федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом" (подобное по смыслу содержание декларируется в п. 2 ст. 17 Закона). Но среди избирателей велика доля тех, кто является как бы не вполне полноценным носителем конституционных прав. На практике это лица, содержащиеся в следственных изоляторах, военнослужащие Российской армии и внутренних войск, охрана и обслуживающий персонал системы ИТК, служащие МВД, железнодорожники, больные и немощные люди, находящиеся на излечении и в домах престарелых, жители малочисленных и отдаленных от центра деревень. Для людей всех этих категорий руководящее указание - за кого и как голосовать - вполне может стать единственно возможным. Для жителей глухих районов области и сам процесс голосования превращается в формальный акт с заранее известным результатом. Особенно остро эта проблема стоит в воинских частях. В связи с этим некоторые авторы выделяют так называемую группу "контролируемых голосов"⁷. Для решения данной проблемы был предпринят ряд действий, например, законодательно была запрещена агитация в воинских частях. Но несмотря на это, данная проблема существует до сих пор, и требуется принятие мер (и не только правовых), которые в дальнейшем будут способствовать ее разрешению.

Проблема "двойников" и использования псевдонимов. В избирательных кампаниях последних лет PR-агентствами и политтехнологами, консультирующими кандидата, часто используются в качестве

вспомогательной силы в ходе выборов "двойники" основного кандидата⁸. "Двойник" выставляется командой (избирательным штабом) одного из кандидатов и все свои действия согласовывает с ней. "Двойников", задействованных политтехнологами, можно разделить на три группы.

1. Дублер. Выставляется с целью недопущения проведения безальтернативных выборов, так как действующее избирательное законодательство не предусматривает проведения голосования по одной кандидатуре. В предвыборной агитации фактически не участвует и по результатам выборов получает 1-4 процента голосов избирателей

2. Помощник Выставляется с целью ведения агитации и другой деятельности, направленной на избрание основного кандидата. Например, используя свое эфирное время и предоставленную печатную площадь, он критикует оппонентов, обнародует компромат, от своего имени подает жалобы на конкурентов, напрямую агитирует за основного кандидата (что не запрещено законодательством в императивной форме), назначает от своего имени в помощь основному кандидату членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателей и тому подобное.

3. "Двойник" конкурента. Используется с целью отобрать голоса избирателей у конкурента на предстоящих выборах. Естественно, "двойник" должен быть чем-то похож на конкурента: внешностью, фамилией, статусом, предвыборной программой, родиной, наконец.

Так как законодателем в достаточной степени не прописана процедура участия в выборах однофамильцев, то PR-агентства и политтехнологи, участвующие в избирательных кампаниях на стороне одного из кандидатов, используют эти пробелы для достижения своей главной цели - любым путем победить на выборах⁹.

Естественно, говорить о том, что все однофамильцы выдвигаются только для того, чтобы отобрать голоса у основного кандидата, было бы неправильно. И запретить им баллотироваться нельзя, так как согласно статье 32 Конституции Российской Федерации лишены права быть избранными только граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Другие ограничения избирательных прав недопустимы, в том числе и при наличии в списках кандидата с такой же фамилией.

Задача законодателей состоит в том, чтобы защитить права кандидата, не нарушив при этом права и свободы других лиц. Поэтому в федеральном законодательстве появилась еще одна норма, предусматривающая дополнительные гарантии защиты прав кандидатов.

В прежней редакции Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" была предусмотрена возможность регистрации псевдонима кандидата. Включив положение о возможности регистрации псевдонима, законодатель хотел предусмотреть дополнительные гарантии при реализации кандидатами пассивных избирательных прав. Однако этим положением сразу же воспользовались PR-технологи и стали выбирать для "двойников" - однофамильцев псевдонимы с определенной смысловой нагрузкой, вводящие в заблуждение избирателей: "Губернатор", "Коммунист", "Настоящий", "Мэр" и другие. В ходе последних избирательных кампаний комиссиями регистрировались псевдонимы "Путин" и даже "Дед Мороз". В связи с этим новая редакция Федерального закона "Об основных гарантиях..." и соответственно Кодекса не содержит подобных возможностей.

Однофамильцы подбираются таким образом, чтобы их имена (отчества) начинались с буквы, которая находится ближе к началу алфавита, и, следовательно, в бюллетене для голосования фамилия однофамильца располагалась бы выше фамилии основного кандидата.

На первый взгляд, использование "двойников"-однофамильцев прямо не противоречит действующему избирательному законодательству, поэтому данному PR-приему трудно что-либо противопоставить.

Однако проведенные исследования и анализ избирательных споров позволяют сделать вывод о том, что положение основного кандидата не безнадежно даже с юридической точки зрения, и действующее законодательство дает возможность применять юридические инструменты в борьбе с "грязными" PR-технологиями.

Согласно Федеральному закону "Об информации, информатизации и защите информации" сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность, - это информация о гражданах, персональные данные (ст. 2). Такая информация относится к категории конфиденциальной и не может быть использована без согласия гражданина. В этом же Законе в соответствии с положением статьи 17 Конституции Российской Федерации о том, что

осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, зафиксировано: "Персональные данные не могут быть использованы... в целях затруднения реализации прав и свобод граждан Российской Федерации" (ст. 11).

В случаях использования псевдонимов со смысловой нагрузкой ("Настоящий", "Губернатор" и другие) нарушается право избирателей на достоверную информацию и свободный выбор, так как они вводятся в заблуждение в ходе голосования.

Другой противоправный аспект реализации PR-технологий по использованию псевдонима - это нарушение порядка и правил ведения предвыборной агитации. Федеральным законом "Об основных гарантиях..." изготовление и распространение агитационных материалов, содержащих признаки предвыборной агитации, строго регламентировано (ст. 48 Закона и ст. 45 Кодекса). Более того, проведение агитации в день голосования запрещено законом в императивной форме, и в информационных материалах, находящихся в помещении избирательного участка, не должно содержаться агитационных призывов (п. 3 ст. 49 Закона и п. 3 ст. 46 Кодекса). Соответственно, избиратель воспринимает псевдоним "Губернатор" напротив фамилии кандидата, не являющегося по должности губернатором, как агитационный призыв. Однако данную аргументацию не удалось использовать на выборах главы города Сочи в апреле 2001 года, когда кандидат-двойник А.И. Бойко зарегистрировал псевдоним "Настоящий"¹⁰

Технология "оттягивания" голосов избирателей с целью расколоть электоральную базу определенного кандидата прямо не противоречит действующему законодательству, однако ее использование в значительной мере приводит к ущемлению конституционного права граждан избирать органы государственной власти и местного самоуправления. Ведь в данной ситуации избиратели вводятся в заблуждение относительно идентификации личности того кандидата, которого они поддерживают и за кого считают нужным отдать свои голоса.

В сложившейся обстановке необходимо, чтобы был выработан ряд критериев, определяющих, в каком случае использование того или иного псевдонима влияет или может повлиять на волеизъявление граждан, вводя их в заблуждение относительно личности того или иного кандидата. А это может быть однозначно определено при условии, что в законодательстве будут раскрыты признаки предвыборной агитации, проведение которой запрещено в день голосования.

Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации АА Вешняков неоднократно в своих выступлениях обращал внимание на необходимость борьбы с "грязными" технологиями, к которым относится и появление "двойников-кандидатов"¹¹. Гарантией от ошибок избирателей может являться только наиболее полное информирование избирателей о кандидатах.

Судебная практика. Анализируя судебную практику избирательной кампании по выборам губернатора Тверской области в 2003 году по материалам Избирательной комиссии Тверской области, можно сделать вывод, что она достаточно скудна, поскольку за всю кампанию было вынесено одно решение Калининского районного суда, одно решение и три определения Тверского областного суда (причем все три только по одному делу), а также два определения Верховного Суда Российской Федерации (одно из них частное), которые связаны с обжалованием соответствующих определений Тверского областного суда. С точки зрения судебной защиты от "грязных" избирательных технологий, наиболее интересным из них является дело, по материалам которого было вынесено три определения областного суда и два определения Верховного Суда, упомянутые выше.

Основанием для судебного разбирательства послужило заявление кандидата на должность губернатора Тверской области И.Н. Зубова об отмене регистрации кандидата на должность губернатора Тверской области Д.В. Зеленина по основаниям, предусмотренным подп. "г" пункта 5 статьи 76 Закона. Свои требования он мотивировал тем, что кандидатом - Д.В. Зелениным совершались действия по подкупу избирателей как лично, так и с помощью Тверского благотворительного фонда Д.В. Зеленина "Доброе начало".

Надо отметить, что доказательства, представленные заявителем на 2 декабря 2003 года, показались суду недостаточными, и для выяснения истины требовалось вызвать дополнительных свидетелей, а также требовалось дальнейшее исследование материалов дела на основании статьи 56 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Кроме того, суд обратил внимание на то, что в ходе судебного разбирательства не были установлены обстоятельства, имеющие значение для дела. Помимо этого не были устранены некоторые противоречия в показаниях между сторонами заявителя и представителя Избирательной комиссии Тверской области в отношении представленных заявителем

доказательств, а также не были получены официальные ответы на запросы суда, сделанные по ходатайствам заявителя, имеющим непосредственное отношение к делу.

На основании этого судом был сделан вывод, что в данном случае постановка решения по принципу "формальной истины" недопустима, а также постановка мотивированного решения только по имеющимся в деле обстоятельствам на данной стадии процесса невозможна. Помимо этого существовало еще одно немаловажное обстоятельство - согласно пункту 5 статьи 78 Закона решение суда должно быть принято не позднее чем за пять дней до дня голосования (определение было принято 2 декабря, а день голосования - 7 декабря 2003 года).

На основании всего вышесказанного суд выносит решение дело прекратить. Данное решение было обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации, который впоследствии оставил его без изменения, а жалобу - без удовлетворения по следующим основаниям.

В силу части 2 пункта 2 статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации решение относительно заявления кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) принимается судом не позднее чем за пять дней до дня голосования. Как видно из протокола судебного заседания от 1 декабря 2003 года (дня, предшествующего пятидневному сроку), судебное разбирательство по делу не было окончено, чем и был вызван перерыв до 2 декабря 2003 года. Поскольку в этот день суд уже не мог вынести решение об отмене регистрации указанного кандидата на должность губернатора Тверской области, то он вынес определение о прекращении производства по делу по заявлению И.Н. Зубова.

В период предвыборных кампаний для убеждения и агитации электората применяются и различные виды технологий, которые лишь в зависимости от конкретной ситуации и целей можно отнести или к "чистым", или к "грязным" технологиям (конечно, в том контексте, в котором они будут описаны ниже, их можно отнести более к "грязным" нежели к "чистым" избирательным технологиям). Необходимо использовать комплексный подход для информирования и агитации различных социальных групп и возрастных категорий. Рассмотрим наиболее эффективные из них - пикеты и "слухи".

Пикет - акция, имеющая своей целью информирование и агитацию электората. Создаются специальные рабочие группы, которые направляются в центральные, людные места или, наоборот, в районы, которые необходимо информировать, например, в города Тверской области. Время проведения акции - выходные или праздничные дни. Пикеты рекомендуется располагать около торговых центров, в городских парках, на рынках. Обязательно оформляется рабочее место: необходимое пространство снабжается демонстрационным материалом, который включает в себя листовки, плакаты и так далее. Пикеты условно можно разделить на несколько видов, например, они могут только информировать население о кандидате, а могут представлять собой непосредственно агитацию.

"Слухи" - одна из предвыборных технологий, представляющая собой непринужденную беседу двоих или нескольких человек о кандидате в людных местах (в общественном транспорте, различных учреждениях и организациях, в магазинах и так далее). Цель акции — ненавязчиво пустить слух о достоинствах кандидата. В дальнейшем эта информация должна распространиться среди различных слоев населения. Например, два человека едут в общественном транспорте и начинают беседовать о каком-нибудь кандидате и его достижениях: увеличение заработной платы, пенсий, повышение уровня жизни в регионе и так далее. Речь должна быть тихой, спокойной, но не монотонной. Некоторые слова и предложения необходимо намеренно выделять интонацией, так как это способствует привлечению внимания окружающих. Если человек вступит в беседу, то с ним необходимо говорить, но очень ненавязчиво, прямые агитационные приемы применять запрещается. Данная технология эффективна, так как информация, полученная в виде слухов, в отличие от прямой агитации у многих людей вызывает доверие.

Если сделать вывод в отношении современных избирательных технологий в целом, то надо сказать, что выбор тех или иных технологий определяется каждым кандидатом или избирательным объединением самостоятельно. Но чем полнее использованы все возможные технологии, тем эффективнее будет избирательная кампания в целом.

Заключение

На основании изученных нами материалов мы пришли к следующим выводам:

1. Совокупность способов воздействия на массы с целью повлиять на их электоральное поведение и

побудить их отдать свои голоса за определенного кандидата называется избирательной технологией. Эффективность этих действий зависит, во-первых, от того, насколько глубоко инициаторы избирательной кампании смогли проанализировать ситуацию в избирательном округе и выстроить адекватную этой ситуации стратегию избирательной кампании, и, во-вторых, от того, насколько творчески они подошли к ее проведению, смогли ли предложить массам нечто оригинальное и одновременно отвечающее их интересам и чаяниям.

2. Избирательный процесс в новой России наглядно показал, что угрозу для выявления подлинной воли избирателей, для осуществления их избирательных прав представляют собой избирательные технологии, которые подчас не входят в противоречие с действующим законодательством, но препятствуют свободному и осмысленному волеизъявлению граждан - так называемые "грязные", или негативные, избирательные технологии. В данной работе мы попытались привести конкретные виды таковых для подтверждения этого тезиса, в том числе полагаясь на практику избирательной кампании 2003 года в Тверской области по выборам губернатора.

3. Не стоит называть "грязными" технологиями все, что мешает волеизъявлению граждан, так как это дезориентирует избирателей и препятствует построению систем защиты. Есть три типа нарушений. Первый тип - откровенно противоправные действия. Второй тип - действия против демократического волеизъявления граждан. Это такие действия, которые формально не противоречат букве закона, но противоречат его духу. Третий тип - это просто неэтичные действия.

4. Нарастающее использование "грязных" технологий отчасти вызвано и кризисом традиционных "чистых" средств агитации, которые все меньше интересуют избирателей. Определенный успех избирательных технологий в манипулировании волей избирателей продиктован не только несовершенством действующего законодательства, но и особенностью построения системы власти в России, основанной на вековых традициях российского народа. Однако в настоящий момент представляется возможным путем внесения поправок в действующее законодательство о выборах, с одной стороны, поставить барьер для наиболее опасных избирательных технологий, с другой - создать условия для реализации уже существующих прав участников избирательного процесса. Причем задача законодателей состоит в том, чтобы защитить права кандидата, не нарушив при этом права и свободы других лиц. Определенные изменения, на наш взгляд, также должны претерпевать не только нормы федерального законодательства, но и одновременно законодательство субъектов Российской Федерации, причем без всякого исключения.

5. Гарантиями от ошибок избирателей, связанных с применением избирательных технологий, могут быть: наиболее полное информирование избирателей о кандидатах, высокий уровень правовой культуры населения страны.

6. Центральной избирательной комиссии Российской Федерации следует привлекать к сотрудничеству специалистов в области избирательных технологий для создания методических материалов для избирательных комиссий разных уровней, позволяющих с их помощью превращать закон в инструмент, влияющий на процедуру голосования.

7. Очевидна необходимость выработки форм взаимодействия ЦИК России с агентствами политического консалтинга, и следует разработать предложения по созданию общественной комиссии с участием ЦИК России, PR-сообщества и сообщества журналистов. В целях достижения высокого уровня профессионализма в работе агентств политического консультирования и соблюдения норм внутренней корпоративной этики целесообразно рассмотреть вопрос о возможности общественного лицензирования (сертификации) агентств политического консалтинга на основе всестороннего анализа результатов их работы.

II. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

КОНКУРСНЫЕ РАБОТЫ РАЗДЕЛ 2

**Еременко
Олег Владиславович,**
аспирант Астраханского филиала
Саратовской государственной

**Научный руководитель:
Силинов П.М.,**
доцент, заведующий кафедрой
государственно-правовых дисциплин

"Грязные" избирательные технологии: общая характеристика и правовые способы защиты прав граждан от их использования

Демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов государственной власти и органов местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства выборных должностных лиц¹.

Конституция Российской Федерации 1993 года превратила выборы исполнительной и законодательной власти в главный инструмент формирования власти. Именно с 1993 года выборные технологии получили повсеместное применение и на выборах федерального уровня (Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы), и на местных (губернаторов, региональных законодательных органов, органов местного самоуправления).

Свою высокую эффективность избирательные технологии продемонстрировали на выборах Президента Российской Федерации в 1996 году, 2000 и 2004 годы, не говоря уже о выборах глав администраций субъектов Федерации и прочих выборах.

Однако в последнее время выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления все чаще сопровождаются эпитетом "грязные", широким применением "грязных" избирательных технологий. Очевидна их опасность для общества, их использование влечет к неблагоприятным последствиям (проникновение во власть криминальных элементов).

Термин "грязные" избирательные технологии вошел в повседневный обиход, употребляется в средствах массовой информации, становится предметом дискуссий теоретиков и практиков.

Под "грязными" избирательными технологиями, на наш взгляд, следует понимать использование методов, противоречащих федеральному и региональному законодательству и (или) не соответствующих устоявшимся представлениям об этике политической борьбы в цивилизованном обществе, их распространение.

Таким образом, "грязные" избирательные технологии — это не всегда нарушение избирательного законодательства. Иногда их применение не соответствует моральным устоям общества, но не противоречит формально действующему законодательству. Тем не менее, с нашей точки зрения, не вызывает сомнения необходимость блокирования, постановки заслона любым проявлениям "грязных" методов борьбы.

В этой связи следует не согласиться с Е. Малкиным и Е. Сучковым в том, что в отдельных случаях "грязные" избирательные технологии - вполне допустимый прием. Данный вывод авторы делают в отношении, например, возможности использования популярными руководителями регионов "двойников" для подстраховки от признания выборов несостоявшимися².

Однако посредством "грязных" избирательных технологий, так или иначе, происходит манипулирование волеизъявлением избирателей, нарушаются основополагающие политические права, в том числе право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, права граждан нуждаются в защите, "грязные" технологии подлежат безусловной нейтрализации.

В последних избирательных кампаниях федерального, регионального и местного уровней сложился достаточно устойчивый опыт применения административных технологий. Для России проблема использования административного ресурса весьма актуальна.

Административный ресурс представляет собой широкий набор легальных, полуполюгальных и явно незаконных методов, применяемых на всех стадиях избирательной кампании³.

К административным "технологиям" относятся: организация массового досрочного голосования, установление числа туров выборов, действия, связанные с формированием избирательных округов, подбор нужного состава избирательных комиссий, создание ограничений по месту проживания и так далее.

Согласимся с Е. Малкиным и Е. Сучковым, выделяющими два способа использования административного ресурса, которые можно отнести к "грязным" технологиям:

1) прямое административное давление на избирателей, включая подкуп, угрозы и подтасовку результатов голосования;

2) давление на конкурентов во всевозможных формах.- информационная блокада, отстранение от выборов, уголовное преследование⁴.

Так, прямое принуждение избирателей голосовать за того или иного кандидата проявляется, прежде всего, в том, что кандидаты либо их сторонники используют административную зависимость избирателей (сотрудников предприятия, военнослужащих, работников колхоза) от них самих или от их сторонников, принуждая их голосовать тем или иным способом.

Прямое давление на избирателей эффективнее всего проявляется в условиях максимальной зависимости от начальства: военнослужащие, лица, находящиеся в СИЗО, а также жители сельской местности, где население чрезвычайно зависимо от властей. При этом жалоб на нарушения, как правило, не поступает.

Одним из случаев применения административного ресурса является организация досрочного голосования.

Примером применения властью массового досрочного голосования избирателей (8 процентов от общего числа, или 20,19 процента от числа пришедших) явились выборы мэра г. Владивостока (июнь 2000 года)⁵.

Власть может оказывать давление на избирателей, используя материальный ресурс. Влиятельные кандидаты могут использовать свое служебное положение и связи для того, чтобы помочь избирателям своего округа: вывезти мусор, починить тротуар, включить горячую воду. Приемы бесхитростные, но и они приносят дополнительные проценты.

Самый сильный аргумент власти против кандидатов-конкурентов - отстранение кандидата от выборов. Здесь возможны различные варианты: ненасильственные (назначение на руководящие должности, обещание поддержки на других выборах, материальная компенсация, льготы в бизнесе) и насильственные, в том числе противоправные (угроза физической расправы, давление на родственников, избиения).

Кроме того, к административным технологиям относятся и действия, связанные с формированием избирательных округов. На Западе классическим приемом такого рода считается джерримендеринг, то есть нарезка округов такой конфигурации, чтобы обеспечить лояльный состав электората для определенных кандидатов⁶. Представители власти очень часто пользовались значительными колебаниями численности избирателей в округах.

В настоящее время, с совершенствованием избирательного законодательства, использование данного преимущества стало практически невозможным. Так, в соответствии со статьей 18 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа должны образовываться с соблюдением следующих требований: примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных или отдаленных местностях - не более чем на 30 процентов. При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат. Отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10 процентов от средней нормы представительства избирателей, а в труднодоступных или отдаленных местностях - 15 процентов от средней нормы представительства избирателей.

В качестве одной из мер защиты от применения административного ресурса можно предложить дальнейшее совершенствование избирательного законодательства. Ставя заслон "грязным" технологиям, законодатель вводит избирательный залог, расширяет понятие подкупа избирателей, устанавливает четкие требования формирования избирательных округов и так далее. Значительным шагом на этом пути стало принятие Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...". Однако полностью искоренить использование административного ресурса не удалось. Для нейтрализации данной разновидности "грязных" технологий необходимо: повышение уровня правосознания российских граждан; продолжение избранного государством курса на формирование подлинно демократического общества с отлаженной политической и правовой культурой общества; четкая и слаженная работа правоохранительных органов по выявлению и пресечению нарушений избирательного законодательства; формирование независимых партийных структур, независимых общественных организаций и фондов, средств массовой информации, способных осуществлять

контроль за действиями исполнительной власти на всех уровнях.

Одной из разновидностей "грязных" избирательных технологий является организация подкупа избирателей. Возможен прямой подкуп избирателей и опосредованный (завуалированный). Второй вариант имеет место, например, при организации различных гуманитарных программ, реализуемых от имени кандидата до начала кампании или же от имени "друзей" кандидата во время кампании⁷.

Кандидатами проводится организация чаепитий, обедов для организаций ветеранов, пенсионеров; раздача подарков, лекарств, продуктовых наборов; благотворительные акции для льготников и малоимущих. Так, в г. Электростали Московской области на встрече с ветеранами-пенсионерами выступал представитель кандидата в депутаты Государственной Думы П. После встречи ветеранам вручались подарки, чтобы они проголосовали за него на выборах⁸. В ряде случаев для "раскрутки" кандидата его предприятие использует фамилию кандидата в своем названии или рекламе. Кандидат может использовать для оказания услуг зависимых от него лиц (например, бригады починки бытовой техники или курсантов военного училища). Широко распространена практика организации бесплатных юридических консультаций, "горячих" телефонных линий, бюро добрых услуг: как правило, все они имеют целью привлечение симпатий пожилых людей - самой активной группы электората.

Известное распространение получил прием, именуемый "гусеницей": люди, расположившиеся перед входом на избирательный участок, высматривают возможного клиента и предлагают ему за небольшую плату вынести и отдать им избирательный бюллетень. Следующий клиент получает бюллетень с уже сделанными отметками и возвращает незаполненный бюллетень; и так движение, напоминающее передачу движения от одного члена гусеницы к другому, может повторяться бесчисленное число раз, естественно, при условии оплаты⁹.

Очень дорогой и поэтому редко применяемой технологией подкупа является так называемый "лохотрон". Для организации лохотрона необходимо предварительно зарегистрировать некую общественную организацию. Когда начинается избирательная кампания, указанная организация заявляет, что она не будет поддерживать ни одного из кандидатов, но будет бороться за повышение активности избирателей на выборах. Во имя этой благородной цели она объявляет о проведении беспроигрышной лотереи в день голосования прямо на избирательных участках. Каждый пришедший на выборы избиратель сможет выиграть небольшой приз: ручку, календарик и так далее. А чтобы еще больше "повысить активность", на каждом участке будет разыгран один главный приз - автомобиль "Жигули". Однако в его розыгрыше смогут участвовать только те избиратели, которые смогут угадать победителя на выборах.

После того как об организации "лохотрона" узнают все жители округа, начинается второй этап операции. Через все возможные информационные каналы избирателям начинают сообщать, что, по данным аналитиков и социологов, на выборах лидирует такой-то кандидат (кто при этом лидирует на самом деле, не имеет значения).

Кульминация наступает в день голосования. Рядом с каждым участком ставится разыгрываемый автомобиль, который может достаться любому избирателю - стоит лишь угадать победителя выборов. А так как имя будущего победителя уже предсказано "всеми аналитиками и социологами", то желающий сыграть в "лохотрон" избиратель сделает скорее всего ставку именно на него. И чтобы ставка не пропала, избиратель и проголосует именно за того кандидата, на которого он поставил¹⁰.

Уже в 1997 году Федеральный закон запретил кандидатам, избирательным объединениям, блокам и иным организациям, прямо или косвенно участвующим в агитации, осуществлять подкуп избирателей, вручать им денежные средства, подарки, иные материальные ценности, проводить льготную распродажу товаров или распространять их бесплатно, предоставлять бесплатно или на льготных условиях услуги. Было запрещено также при проведении агитации воздействовать на избирателей обещаниями передачи им денег, ценных бумаг и иных материальных благ, предоставления услуг иначе, чем это предусмотрено законом¹¹.

Весьма скоро опыт показал, что в этом, казалось бы, исчерпывающем запрете остались пробелы, которыми не замедлили воспользоваться изобретательные претенденты. В одних случаях кандидаты, их представители разворачивали благотворительную деятельность. В других - соискатель сам раздавал избирателям, приходившим к нему на прием, прошения от своего имени в адрес кредитных учреждений о предоставлении материальной помощи. В третьих - письменно оформлялись договоры якобы с участниками избирательной кампании на стороне данного кандидата о вознаграждении по итогам голосования.

В соответствии с пунктом 2 статьи 56 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..."¹² кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, их доверенным лицам и уполномоченным представителям, инициативной группе по проведению референдума, иным группам участников референдума и их уполномоченным представителям, а также иным лицам и организациям при проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума запрещается осуществлять подкуп избирателей, участников референдума: вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности, кроме как за выполнение организационной работы (за сбор подписей избирателей, участников референдума, агитационную работу); производить вознаграждение избирателей, участников референдума, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещать произвести такое вознаграждение; проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании, кампании референдума; предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях, а также воздействовать на избирателей, участников референдума посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования), оказания услуг иначе, чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Законодательно регламентирована административная ответственность за подкуп избирателей, с меньшим размером санкции за совершение данного деяния. Так, в соответствии со статьей 5.16 КоАП Российской Федерации подкуп избирателей, участников референдума, если их действия не содержат уголовно наказуемого деяния, либо осуществление благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двадцати до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц - от тридцати до сорока минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц - от трехсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда¹³.

Согласно статье 79 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", лица, осуществляющие подкуп избирателей, участников референдума (то есть действия, запрещенные пунктом 2 статьи 56 данного Федерального закона), несут уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Уголовная ответственность за действия, связанные с организацией подкупа избирателей, предусмотрена в статьях 141, 142 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Системное толкование норм статьи 5.16 КоАП Российской Федерации и статей 141,142 Уголовного кодекса Российской Федерации показало, что уголовная ответственность за подкуп наступает только в случаях воспрепятствования осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий и фальсификации избирательных документов. При этом подкуп избирателей установлен в качестве квалифицирующего признака данных деяний. Кроме того, Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ в Уголовный кодекс введены также статьи 141.1, 141.2. Криминализованы деяния сопряженные с нарушением порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума (ст. 141.1) и направленные на фальсификацию итогов голосования (ст. 142.1).

Таким образом, законодатель четко конкретизировал - под угрозой применения санкции снятия с дистанции и привлечения к административной и уголовной ответственности - возможные действия по осуществлению подкупа избирателей. Указанные действия привели к резкому сокращению числа случаев осуществления подкупа избирателей, но полностью не нейтрализовали их. Хотя отдельные случаи применения подкупа фиксируются в ходе последних избирательных кампаний, однако успех законодателя очевиден.

В качестве дополнительных мер защиты прав граждан и нейтрализации данного вида "грязных" технологий следует предложить расширение круга участников законодательной инициативы (например, предоставление права законодательной инициативы прокурору); расширение сотрудничества Центральной избирательной комиссии с правоохранительными органами в целях выявления новых приемов подкупа избирателей, выработки рекомендаций по их устранению, укрепление взаимодействия избирательных комиссий с политтехнологами в целях разработки рекомендаций по сокращению масштаба и числа данных злоупотреблений.

Одной из распространенных разновидностей "грязных" избирательных технологий является использование кандидатов-двойников. Использование кандидатов-двойников применяется с целью "растаскивания" голосов избирателей у своих оппонентов.

Эффективность такого приема достаточно высока. При его использовании можно отобрать у кандидата до 20 процентов голосов избирателей¹⁴.

Технология "оттягивания" голосов избирателей с целью расколоть электоральную базу у определенного кандидата прямо не противоречит действующему законодательству, однако ее использование в значительной мере приводит к ущемлению конституционного права граждан избирать органы государственной власти и местного самоуправления. Ведь в данной ситуации избиратели вводятся в заблуждение относительно идентификации личности того кандидата, которого они поддерживают и за кого считают нужным отдать свои голоса¹⁵.

Целью "клонирования" является не победа "двойников", но отбор голосов у настоящих кандидатов. Наиболее выгодно такое размещение имен кандидатов в бюллетене, чтобы "двойник" стоял в списке на первом месте.

Целью может быть также недопущение проведения безальтернативных выборов, так как действующее избирательное законодательство не предусматривает проведения голосования по одной кандидатуре¹⁶.

В качестве одной из мер защиты прав кандидата федеральное законодательство предусматривало возможность регистрации псевдонима. Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 28 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ): "В случае если кандидат, зарегистрированный кандидат использует в своей творческой деятельности псевдоним либо если среди кандидатов, зарегистрированных кандидатов имеются однофамильцы, указанный кандидат, зарегистрированный кандидат вправе не позднее чем через 5 дней после последнего дня подачи документов на регистрацию зарегистрировать в соответствующей избирательной комиссии свой творческий псевдоним, а при наличии однофамильца - любой псевдоним, который он вправе одновременно с указанием фамилии, имени, отчества использовать в ходе предвыборной агитации и который одновременно с указанием фамилии, имени, отчества должен указываться во всех официальных (в том числе информационных) документах и в иных материалах, выпускаемых соответствующей и нижестоящими избирательными комиссиями. В качестве указанного псевдонима не может быть использована фамилия или ранее зарегистрированный псевдоним иного кандидата, выдвинутого или зарегистрированного в том же избирательном округе либо в избирательном округе, имеющем общие границы с этим округом"¹⁶.

Однако проблема решена не была. Результатом такого нововведения стало использование двойниками в предвыборной тактике псевдонимов, еще более затрудняющих их идентификацию избирателями.

PR-технологии стали выбирать для "двойников"-однофамильцев псевдонимы с определенной смысловой нагрузкой, вводящие в заблуждение избирателей, - "Губернатор", "Коммунист", "Настоящий" и так далее¹⁷.

Например, Лодкин Юрий Дмитриевич, житель города Электростали Московской области, на выборах главы администрации Брянской области (10 декабря 2000 года) выступал в качестве "двойника" кандидата - действующего главы администрации области Лодкина Юрия Евгеньевича. В качестве псевдонима было выбрано слово "Губернатор"¹⁸. В результате он получает более 6 процентов голосов избирателей (37 375 человек), при этом ни разу не появившись перед жителями области!¹⁹

В новом Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12 июня 2002 года возможность регистрации псевдонима кандидата не предусмотрена. Дополнительной гарантией прав кандидата является нормативное установление, согласно которому кандидат не может дать согласие на выдвижение на одних и тех же выборах более чем одному инициатору выдвижения.

В качестве способов защиты от использования данной разновидности "грязных" технологий можно предложить:

активизацию законодательной политики государства. При этом согласимся с А.Е. Постниковым. По его мнению, законодательная политика, направленная на выработку на федеральном уровне чрезмерно специализированных инструментов решения проблем, возникающих при проведении многочисленных

выборов в Российской Федерации, представляется крайне неэффективной. Необходимо предлагать универсальные средства, направленные на обеспечение демократичности выборов, защиту избирательных прав граждан. Эти общие юридические инструменты должны конкретизироваться отдельно применительно к условиям проведения федеральных, региональных и местных выборов²⁰;

ведение информационно-разъяснительной работы среди избирателей²¹ (например, своевременное оповещение о включении в бюллетень кандидатов-"двойников" посредством выступления членов избирательных комиссий, иных лиц в средствах массовой информации, теле-, радиоэфирах, размещение информации в местах предвыборной агитации и т.п.).

Одной из форм дезинформации избирателей является имитация действий от имени конкурента.

Для дискредитации кандидата развился целый набор технологий, связанных с использованием имени кандидата:

звонки избирателям от имени конкурента ночью;

приклеивание листовок "несмывающимся клеем" в поддержку конкурента на стекла частных автомобилей, а также в иных неподходящих местах (стекла домов, почтовые ящики, дверные глазки квартир и т.п.);

рассылка школьникам противозачаточных средств якобы от имени кандидата - "сторонника политики планирования семьи";

организация пикетов "сторонников" кандидата, которые могут вызывать раздражение у граждан, например, группа представителей сексуальных меньшинств, группа бомжей и так далее.

Для преодоления этих "грязных" технологий необходимо их своевременное выявление и проведение в отношении источника PR-технологий более высокого уровня и в рамках закона²². Например, выступление кандидата в средствах массовой информации в целях доведения до избирателей информации об имевших место фактах применения "грязных" технологий; опубликование статьи с опровержением в опубликовавшем его издании и тому подобное.

В отдельных случаях возможно привлечение к ответственности, в том числе уголовной, виновных лиц. Ответственность за данные нарушения может наступить, в частности, по статьям 129, 130 Уголовного кодекса Российской Федерации по факту клеветы, оскорбления, в зависимости от наличия или отсутствия предусмотренных в законе признаков преступления. Так, в Новосибирской области прокуратурой по факту распространения листовок, содержащих информацию о разжигании национальной розни и о клеветнических измышлениях в отношении К., выдвинутого в качестве кандидата на должность главы администрации области, возбуждено уголовное дело по части 2 статьи 129 Уголовного кодекса Российской Федерации²³.

Проблема использования компромата, а следовательно, и защиты чести и доброго имени добросовестного кандидата в ходе избирательных кампаний последних лет является достаточно острой. Посредством использования компромата оказывается прямое давление на избирателей, грубо нарушаются требования федерального законодательства.

В течение кампании распространение компрометирующих конкурента измышлений производится посредством слухов и сплетен (наиболее эффективно в населенных пунктах с разреженным информационным полем, ограниченным воздействием СМИ), листовок (анонимных или с указанием авторства лица, не имеющего к этому отношения). Подобные действия преследуются по закону как клевета, однако этот процесс занимает больше времени, чем длится кампания.

Широко применяется использование компромата в средствах массовой информации. Ряд политических сил и так называемые олигархические круги стремятся поставить под свой контроль максимальное количество центральных и региональных газет, журналов, телерадиокомпаний.

В соответствии с пунктами 8,9 статьи 56 Федерального Закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12 июня 2002 года в случае нарушения организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания порядка проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, установленного настоящим Федеральным законом, соответствующая комиссия вправе обратиться в правоохранительные органы, суд, органы исполнительной власти, осуществляющие государственную политику в области средств массовой информации, с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и привлечении организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания, их должностных лиц к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации. Правоохранительные и иные органы обязаны принимать меры по пресечению

противоправной агитационной деятельности, предотвращению изготовления подложных и незаконных предвыборных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов и их изъятию, устанавливая изготовителей указанных материалов и источник их оплаты, а также незамедлительно информировать соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума о выявленных фактах и принятых мерах.

Прокуратурой Республики Коми при проверке обращения республиканской избирательной комиссии установлены факты распространения первым секретарем республиканского комитета КПРФ К. рекомендаций по организации предвыборной агитации в поддержку кандидата от этой политической партии. В рекомендациях содержались призывы к членам партии в ходе агитации "распространять ложную информацию или ее утечку, компромат" в отношении оппонента, "выдумывать нарушения закона, даже если их нет"²⁴.

В качестве мер по предотвращению данной разновидности "грязных" технологий можно предложить следующие:

осуществление государством политики, направленной на обеспечение информационной безопасности в предвыборный период;

государственные органы должны требовать от средств массовой информации и их учредителей строгого соблюдения действующего законодательства, лицензионных условий и программной концепции вещания;

повышение роли, активизация работы общественных наблюдательных советов. При этом речь не идет о посягательстве на неотъемлемое право граждан на свободу слова и право на доступ к информации. Речь не может идти о введении цензуры. Советы должны, напротив, быть инструментом поддержки и защиты средств массовой информации;

совместная работа в предвыборный период всех звеньев государственного аппарата, взаимодействие с общественными организациями, фондами;

повышение работы судебных органов (ряд шагов в этом направлении уже сделан, новый Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации предусмотрел сокращенный срок рассмотрения избирательных споров);

взаимодействие кандидатов между собой (заключение соглашений, подписание "кодексов" морально-этических норм и правил предвыборной работы).

Таким образом, в заключение необходимо отметить, что чистые и честные выборы - это не просто декларация. Они есть гарантия того, что во власть не придут люди, проявляющие политическую безответственность, радикализм, а также люди, связанные с криминальным миром.

Использование "грязных" технологий приводит к проникновению криминала во власть, существенно нарушает неотъемлемое право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Несмотря на опасность "грязных" избирательных технологий им можно противодействовать. При этом традиционные методы борьбы необходимо дополнять эффективными технологиями блокирования "грязных" методов предвыборной борьбы.

В то же время перечень необходимых мер противодействия применению "грязных" избирательных технологий не является исчерпывающим. Необходима дальнейшая совместная работа теоретиков и практиков в области избирательного законодательства с целью разработки рекомендаций по совершенствованию защиты от использования "грязных" избирательных технологий.

КОНКУРСНЫЕ РАБОТЫ РАЗДЕЛ 2

III. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ, ЗАРУБЕЖНОЕ И СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

**Тезикова
Анастасия Владимировна,**
студентка 5-го курса
юридического факультета МГУ
им. М.В. Ломоносова

**Научный руководитель:
Арбузкин
Александр Михайлович,**
доцент кафедры конституционного
и муниципального права МГУ
им. М.В. Ломоносова,
кандидат юридических наук

Особенности парламентских выборов в отдельных странах Содружества

Выборы являются одним из древнейших институтов конституционного права, самым массовым процессом в праве вообще, а также одним из показателей демократичности общества. Так как российское законодательство находится в процессе постоянного совершенствования, особо важным представляется обращение к опыту зарубежных государств. Автор же данной работы как раз и ставит своей первоочередной целью анализ особенностей механизма выборов в национальные парламенты ряда стран Содружества (именовавшегося до 1947 г. Британским Содружеством наций). Однако несмотря на широкий перечень стран, являющихся членами данного мультикультурного и многорасового объединения¹, мы ограничимся исследованием наиболее крупных и развитых - это Канада и Австралия. Данный выбор объясняется тем, что эти государства близки и по форме правления (они являются конституционными монархиями, признающими главой государства Британскую королеву, которой с 1952 года является Елизавета II и которая представлена в них Генерал-губернатором), и по форме территориально-государственного устройства (Канада представляет собой Федерацию из десяти провинций и трех территорий, Австралия является Союзом из шести штатов и двух территорий). В этих странах остро стоит проблема гарантированности прав национальных и этнических меньшинств (французы в Канаде, аборигены в Австралии), что не может не оставить свой след в избирательном законодательстве. Кроме того, продолжительная и тесная связь с Великобританией тоже оказала свое влияние, особенно проявившееся в выборе избирательной системы. В целом парламентские выборы в данных государствах имеют исключительное значение, потому что их результаты определяют не только соотношение политических сил в высших представительных органах, но и то, какую политическую окраску будет иметь правительство, формируемое как раз партией, победившей на выборах.

В Канаде высший орган народного представительства двухпалатный, но избирается только нижняя палата - Палата общин, куда в 2000 году был избран 301 депутат (верхняя же палата - Сенат - состоит из 105 членов, назначаемых генерал-губернатором по согласованию с премьер-министром²). Австралийский парламент также двухпалатный, но избираются обе палаты: и Палата Представителей, и Сенат. Причем, как устанавливает статья 24 Конституции Австралийского Союза, "число представителей должно быть по возможности вдвое больше числа сенаторов"³. Как видно, Канада в большей степени осталась приверженной британским традициям парламентаризма, что отразилось в структуре и порядке формирования федерального парламента (близость же такого соседа, как США, повлияло на название верхней палаты).

Нормативно-правовые основы парламентских выборов в странах Содружества

Конституционные основы регулирования избирательных процедур. Система актов, регулирующих порядок выборов в национальные парламенты указанных стран практически одинакова. В первую очередь, это конституция. Но значение ее во всем объеме регулирования вопросов избирательного права в двух странах различно. Так, Конституция Канады, не являясь единым документом, состоит из Акта о Канаде 1982 года⁴ и приложений к нему. В приложении "В", носящим название Конституционный акт 1982 года, в его части I выделена Канадская Хартия прав и свобод, провозглашающая в числе прочих свободу ассоциаций (статья 2) и так называемые "демократические права граждан", к которым она относит право голосовать и быть избранным (статья 3). Кроме того, в этой же части регулируется продолжительность сроков полномочий законодательных органов власти (статья 4). Составной частью основного канадского закона являются также принятые ранее парламентом Великобритании акты о Британской Северной Америке (наиболее важным из них является Конституционный акт 1867 года, считавшийся основным до издания первой самостоятельной Конституции в 1982 году). Он регулирует такой важный в контексте избирательного права вопрос, как корректировка представительства Палаты общин в случае изменения численности населения, определяемой по результатам переписи (статьи 51 и 51 А)⁵.

Своеобразие Конституции Австралийского Союза 1901 года⁶ в плане регулирования процедуры выборов состоит в том, что она детально прописывает основания пассивного избирательного права; сроки полномочий депутатов и сенаторов и порядок назначения выборов; определяет количество сенаторов от каждого штата и количество представителей, подлежащих избранию в нижнюю палату на

первых проводимых после принятия Конституции выборах (получается, что, хотя эта норма и не исключена из основного закона, фактически она не действует - части 2, 3,4 главы 1 "Парламент"). Но в ней ни слова не говорится собственно об избирательных правах граждан, что рассматривается некоторыми исследователями как существенный конституционный пробел⁷, оправданием существования которого служит только тот факт, что составители Конституции 1901 года, представляя разные колонии на Конституционном Собрании по обсуждению ее проекта, имели различные представления о содержании избирательных прав, а потому решили отдать решение вопроса об этом на откуп отраслевого регулирования, чтобы не затягивать процесс конституционного оформления создания нового федеративного государства - Австралийского Союза.

Избирательные законы. Конституции сравниваемых государств делегируют парламентам право принять отдельные законы о выборах. В Канаде таковым является Акт о выборах в Канаде от 31 мая 2000 года⁸, принятый в ходе проводимой реформы избирательного права. В Австралии действует Акт о выборах в Австралийском Союзе от 21 ноября 1918 года⁹. Общим для обеих стран является то, что указанные акты предельно подробно регламентируют всю процедуру парламентских выборов. Например, в австралийском законе регулируется даже порядок проведения заседаний избирательных комиссий и подготовки докладов о своей деятельности (статьи 14А, 15 и 17 Акта о выборах), то есть такие вопросы, которые целесообразнее регулировать во внутренних актах самих избирательных органов. Но несмотря на такую в чем-то чрезмерную детализацию, свойственную основным избирательным законам сравниваемых стран, необходимость в существовании иных актов все равно не отпала. В Канаде к ним относятся Акт о Парламенте в редакции 2001 года¹⁰, Акт о представительстве 1985 года¹¹, Акт о пересмотре избирательных округов¹². В Австралии - Акт о радиовещании¹³, Акт о представительстве от 8 декабря 1983 года¹⁴. В обоих государствах приняты акты, которые устанавливают правила доступа к любому виду персональных данных, в том числе к информации об избирателях¹⁵.

В силу особенностей австралийского федерализма в плане разграничения полномочий между центром и регионами Конституция Австралийского Союза содержит статью 9, наделяющую парламенты штатов правом принимать собственные законы, определяющие время и место выборов сенаторов от штатов. Все 6 штатов приняли указанные законы во исполнение данного конституционного предписания¹⁶.

Характерной особенностью законодательства о выборах сравниваемых государств является отсутствие отдельных законов о политических партиях. Вопросы регистрации, финансирования и ряд других, непосредственно касающиеся деятельности этого вида объединений, регулируются основными избирательными законами (что еще раз свидетельствует о комплексности этих актов). Можно сказать, что и Акт о выборах в Канаде, и Акт о выборах в Австралийском Союзе имеют значение кодексов (правда, применительно только к федеральным парламентским выборам).

Иные источники, регулирующие избирательные отношения. Во-первых, речь идет об указах о проведении выборов. В Канаде Генерал-губернатор, после роспуска Палаты общин, издает прокламацию, в которой определяет дату голосования и обязывает Главу Федеральной избирательной администрации издать указы о выборах и направить их каждому окружному уполномоченному по выборам (статья 57 Акта о выборах). В Австралии аналогичные указы издаются в зависимости от ряда установленных в законе обстоятельств Генерал-губернатором или губернаторами штатов (часть XIII Акта о выборах). Во-вторых, важными актами подзаконного характера являются акты, утверждающие схемы избирательных округов (например, в Канаде таким актом является приказ о представительстве, содержащий название и описание границ избирательных округов, окончательный вариант которого утверждается Главой Федеральной избирательной администрации). В-третьих, немаловажное значение имеют инструкции и иные акты, принимаемые Главным администратором (в Канаде) или главным исполнительным лицом Австралийской избирательной комиссии. Наконец, последнюю, и довольно значительную, группу источников составляют судебные решения, что обусловлено сущностью правовой системы, общей для Канады и Австралии.

Другой особенностью законодательства о парламентских выборах анализируемых государств является его динамизм. В Австралии, хотя акт о выборах и действует с 1918 года¹⁷, в него многократно, практически ежегодно, вносились изменения. В Канаде же избирательных законов было больше¹⁸. Но в отличие от Австралии, которой в большей степени свойственны законодательные эксперименты, смелые законодательные решения в ответ на очевидные проблемы правоприменения, для Канады,

наоборот, характерен консерватизм. В ней постоянно ведутся дискуссии о необходимости совершенствования системы учета избирателей, об отказе от существующей мажоритарной системы относительного большинства, но до сих пор многое остается пока на уровне споров и поисков вариантов.

Особенности ряда принципов избирательного права и гарантии их реализации

Будучи демократически развитыми, с более чем вековым опытом в области выборов, рассматриваемые нами государства соблюдают все существующие международные стандарты избирательного права. Значительные различия наблюдаются в способах обеспечения такого соблюдения. Рассмотрим наиболее показательные из них.

Всеобщее избирательное право. Общими для обоих государств ограничениями активного избирательного права являются: наличие возрастного ценза (18 лет) и ценза гражданства (статья 3 Акта о выборах в Канаде и статья 93 Акта о выборах в Австралийском Союзе). Сразу следует отметить, что в отличие от Канады, в Австралии могут голосовать как австралийские, так и британские подданные (если последние были включены в избирательные списки по состоянию на 25 января 1984 года - подп. b пункт 1 статьи 93 Акта о выборах)¹⁹. В Австралии существует также месячный ценз оседлости в избирательном округе (пункт 7 статьи 93).

Помимо перечисленных ограничений, в Канаде на выборах в Палату общин не имеют права голосовать Глава Федеральной избирательной администрации, его заместитель (что объясняется необходимостью обеспечить их полную беспристрастность при осуществлении своих полномочий), а также лица, приговоренные к двум и более годам лишения свободы (статья 4). Причем конституционность лишения избирательных прав заключенных подвергалась оспариванию, и период с 1983 по 2001 год ознаменовался чередой громких разбирательств в судах различного уровня (от провинциальных до Федерального Апелляционного суда). Однако в 2001 году Федеральный Апелляционный суд, чье решение поставило точку по данному вопросу, постановил о конституционности лишения избирательных прав заключенных, однако не всех, а только совершивших серьезные правонарушения, за которые полагается два и более лет лишения свободы, что имеет своей целью "повышение гражданской ответственности и уважения к закону"²⁰.

В Австралии не имеет права голосовать более широкий круг лиц (пункт 8 статьи 93 Акта о выборах): отбывающие лишение свободы сроком 5 и более лет, имеющие неснятую судимость за государственную измену или особо тяжкое преступление; лица, которые по причине психического расстройства не в состоянии осознавать суть и значение голосования.

Реализация активного избирательного права обеспечивается, в частности, системой регистрации избирателей. И в той, и в другой стране она является публичной и постоянной. Причем в Канаде до 1996 года существовала периодическая система учета избирателей, при которой к каждому федеральным выборам составлялись новые списки избирателей путем обходов официальными должностными лицами "от двери к двери"²¹. В настоящее время в государстве существует Национальный реестр избирателей в виде компьютеризированной базы данных о каждом избирателе (он содержит сведения об имени, поле, дате рождения, адресе, избирательном округе и участке). По причине ежегодного изменения около 20 процентов информации об избирателях этот реестр постоянно пополняется новыми данными, поступающими от самих избирателей, из Таможенного и Налогового ведомств, иммиграционных служб, провинциальных и территориальных органов учета транспортных средств и ряда других учреждений (часть 4 Акта о выборах). На основе информации из Национального реестра составляются предварительные списки избирателей. Причем включение в реестр сугубо добровольно и производится Главным администратором только при наличии согласия избирателя (пункт 3 статьи 46). Оно может быть получено различными путями, каждый из которых подробно регламентирован и в законе, и в разъяснениях Федеральной избирательной администрации. Вот хотя бы один из них: в налоговой декларации содержится пункт о подтверждении согласия на включение данных об имени, адресе и дате рождения в Национальный реестр. Введение описанной выше системы позволило сэкономить по 30 миллионов долларов на каждых федеральных выборах, а также сократить период подготовки к выборам с 47 до 36 дней. В целях дальнейшего совершенствования системы учета избирателей Канадская Федеральная избирательная администрация планирует к 2005 году полностью заменить ее на электронную (чтобы избиратели могли не только подтверждать ту или иную информацию посредством заполнения электронных регистрационных форм, как это возможно уже сейчас, но и сами могли

вносить изменения в электронные списки избирателей), что создаст предпосылки для введения голосования по Интернету.

В отличие от Канады, подача заявления о включении в список является обязанностью каждого австралийского избирателя (оно должно быть подано в течение 21 дня с момента приобретения статуса избирателя или изменения места жительства), что обусловлено наличием в этой стране обязательного вотума. Исполнение такой обязанности обеспечивается установленным в Акте о выборах штрафом в размере 50 долларов (статья 101). Данное правило, а также использование многообразных методов постоянного обновления информации об избирателях (например, учет адресов в Системе управления списками и другие, очень схожие с применяемыми в Канаде) позволяют исключить возможность накопления в списках так называемых "мертвых душ". Особенно интересен тот факт, что австралийские граждане, достигшие возраста 17 лет, также могут зарегистрироваться (система "предварительной регистрации"), чтобы по исполнению 18 лет участвовать в выборах (статья 100). Это единственная категория лиц, для которых регистрация добровольна. Закрепление подобного положения является частью общенациональной программы образования избирателей. Дополнительной гарантией обладают лица, не желающие, чтобы их адрес был включен в список, подлежащий вывешиванию для ознакомления. Такие лица могут обратиться в установленном законом порядке (статья 104) с ходатайством о приобретении статуса "молчаливого избирателя" (обычно это характерно для полицейских, судей и других граждан, полагающих, что включение их адреса в доступный для общественности список может быть опасным для них или членов их семей). Как видно, в Канаде система учета избирателей в намного большей степени, чем в Австралии, зависит от усмотрения самого избирателя (он может пожелать быть включенным в список, но не состоять в Национальном реестре или может своевременно не уведомлять об изменениях своего места жительства²²). В настоящее время это является одной из наиболее значимых проблем в сфере избирательного законодательства страны. Ведь раскрытые выше недостатки системы регистрации избирателей в Канаде²³, отсутствие в ней учета граждан по месту жительства дают возможность к различного рода манипуляциям в отношении голосования более одного раза.

Что касается пассивного избирательного права, общими для обоих государств квалификациями, которым должен соответствовать кандидат, являются возраст (18 лет), гражданство, наличие активного избирательного права, отсутствие статуса члена региональных законодательных органов. В Канаде не может баллотироваться лицо, находящееся в местах лишения свободы, в Австралии — лицо, в отношении которого вынесен или должен быть вынесен приговор за преступление, наказуемое тюремным заключением сроком на один год или более, или за государственную измену. Такое оригинальное решение австралийского законодателя позволяет баллотироваться лицам, осужденным на меньший срок, что, конечно же, не может не вызывать нареканий по этому поводу. Кроме того, по канадскому закону занятие определенных должностей предполагает абсолютную неизбираемость (к примеру, ею обладают шерифы, секретари мировых судов, уполномоченные по выборам и Президент - статья 65). Есть также категория лиц, лишенных пассивного избирательного права на определенный срок в связи с нарушениями, произведенными ими в период предыдущих кампаний (например, взяточничество влечет дисквалификацию на 7 лет - статья 502). Пропуск лицом, который был кандидатом на предыдущих выборах, сроков, установленных для подачи документов финансовой отчетности по итогам своей избирательной кампании, также лишает его права баллотироваться на следующих выборах.

В отличие от Канады, где перечень лиц, лишенных права быть избранными, указан исчерпывающе, в Австралии в этом отношении возникают существенные проблемы, связанные с возможностью неоднозначного толкования статьи 44 Конституции Австралийского Союза, которая дополняет ограничения пассивного избирательного права, установленные в Акте о выборах, названные нами ранее. За неимением возможности подробно проанализировать каждое из закрепленных в этой статье ограничений, приведем лишь конкретный пример. Так, не может быть избранным в Парламент Австралии лицо, которое "в какой-либо форме признало свою верность, повиновение или приверженность иностранному государству". Такая формулировка предполагает возможность дисквалификации не только лица, которое формально является иностранным гражданином, но и любого австралийского гражданина, в отношении которого будет доказан факт проявления им покорности в отношении другого государства. И на практике суд рассматривал дело о дисквалификации Роберта Вуда, избранного в Сенат от Нового Южного Уэльса в 1987 году, по заявлению Э. Ниль, которая

обвиняла сенатора в деятельности по препятствованию блокирования в палате законопроекта о судоходстве кораблей одной из дружественно настроенных к Австралии стран, что, по ее мнению, свидетельствовало о проявлении верности этой стране²⁴. Вследствие несколько архаичного языка статьи 44, не меняющейся с 1901 года, большого количества судебных дел, а также отсутствия у Австралийской избирательной комиссии полномочий по отказу в регистрации кандидатов на основании несоблюдения ими положений Конституции (отказ возможен только в случае технических дефектов поданных документов (отсутствие подписи кандидата) или пропуска срока для их подачи), в настоящее время решается вопрос о референдуме по изменению статьи 44 основного закона²⁵. В Акте о выборах также закреплено, что Австралийская избирательная комиссия не оказывает кандидатам юридической помощи в решении вопроса о наличии у них оснований к возможной дисквалификации. Поэтому, если таковые обнаруживаются после регистрации кандидата, дело рассматривается судом (но только после завершения процесса выборов), что может привести к признанию избрания данного кандидата недействительным, но это, в свою очередь, не лишает его возможности баллотироваться повторно на довыборах. Подобное произошло в 1996 году, когда Высокий суд дисквалифицировал мисс Келли, избранную в Палату представителей от округа Линдсэй, так как выяснилось, что на момент подачи заявления о регистрации она являлась служащим Австралийских Вооруженных Сил, что подпадало под пункт "iv" статьи 44, по которому не могут быть избранными лица, занимающие какую-либо оплачиваемую должность на службе Короны. Однако на довыборах она была переизбрана вновь. Все перечисленное негативно отражается на качестве работы Парламента, легитимность избрания членов которого может быть оспорена в любой момент после выборов.

Равное избирательное право. В данном случае интересен вопрос о конкуренции между таким аспектом этого принципа, как равный "вес" голоса каждого избирателя, и принципом эффективного представительства. Разрешается же этот конфликт посредством законодательно закрепленных правил нарезки округов. В сравниваемых странах нарезка напрямую зависит от количества избираемых депутатов, которое четко не установлено в их конституциях. Так, в Канаде количество членов Палаты общин, подлежащих избранию от провинции, определяется путем деления населения всей страны (его численность берется из результатов последней переписи, проводимой раз в 10 лет), на 279 (число получается путем вычитания из 282 количества мест в Палате общин после внесения изменений в Конституцию в 1985 году²⁶ - трех мест, которые автоматически распределяются между территориями Нунавут, Северо-Западные и Юкон, не подлежащими делению на округа). Полученное, таким образом, частное есть национальная избирательная квота, на которую делится численность населения каждой конкретной провинции, и в результате мы имеем то количество мест, которое получает эта провинция. А дальше население провинции делится на количество предназначенных для нее мест, что дает ту "провинциальную среднюю", которая как раз и является критерием определения границ округов (статья 15 Акта о пересмотре избирательных округов)²⁷. И все было бы хорошо, если бы не одно исключение из этого правила, которое активно используется провинциальными комиссиями по нарезке округов: количество избирателей в округе может отклоняться от "провинциальной средней" не более чем на 25 процентов в ту или другую сторону, если это нужно для учета географических, исторических и других факторов. Причем и законодатели, и правоприменители в Канаде сходятся на том, что принцип эффективного представительства имеет куда как большее значение, чем принцип равного избирательного права и, в частности, равного "веса" голосов²⁸. Этим объясняется исторически свойственное преобладание в Канаде "сельских" округов, ощутимые различия в численности населения "северных" округов по сравнению с остальными. В этих случаях эффективное представительство означает, что раз депутат выступает защитником интересов жителей своего округа, а у сельчан и жителей Севера больше проблем, чем у горожан, к тому же в ряде больших по размеру сельских территориях существуют трудности в сообщении, они должны иметь больше представителей в федеральном Парламенте²⁹.

В Австралии выборы в Сенат проходят по штатам, каждый из которых представляет один многомандатный округ. Поэтому проблемы с обеспечением равного "веса" голосов возникают только в отношении выборов в Палату представителей. Причем количество этих представителей от каждого штата/территории рассчитывается практически теми же математическими способами, что и в Канаде. Различие прослеживается на стадии определения средней нормы представительства, исходя из которой устанавливаются границы округов: в Австралии она равна частному от деления числа избирателей (а не числа жителей, как в Канаде) данного субъекта Федерации на число представителей, подлежащих

избранию от него, а норма отклонения -10 процентов (статья 66 Акта о выборах). Во-вторых, избирательные округа пересматриваются чаще, чем в Канаде, что позволяет более оперативно учитывать изменения, происходящие в численности населения и избирательного корпуса страны³⁰. В-третьих, в Австралии рассчитывается не только "реальная" средняя норма представительства, но и "прогнозируемая", позволяющая учитывать рост или сокращение населения в ближайшие 3,5 года. Несмотря на более эффективное, на первый взгляд, законодательное обеспечение равного "веса" голосов избирателей в Австралии, чем в Канаде, на практике в первой возникают такие же проблемы, как и в последней: превалирование сельских округов со ссылкой на то, что точное следование принципу равного избирательного права привело бы к образованию в ряде случаев огромных по территории округов с малой плотностью населения, а это создало бы дополнительные трудности для избранных от них представителей в работе с избирателями³¹. Такая постановка вопроса доказывает, что приоритеты между равным избирательным правом и эффективным представительством в Австралии расставлены так же, как в Канаде. Более того, в Австралии ряд исследователей оспаривают справедливость выбора численности избирателей в качестве критерия нарезки округов - ведь депутаты представляют весь народ, а не только избирателей. Диспропорции в соотношении числа избирателей и численности населения в том или ином округе ведут к неадекватному представительству в целом³².

Тайное голосование. Прежде всего, следует отметить такой исторический факт, что впервые в мире тайное голосование посредством заполнения бюллетеня было использовано в австралийских штатах Виктория и Южная Австралия в 1856 году³³ (отсюда и второе название данного способа голосования - "австралийское голосование"). В настоящее время этот принцип закреплен в актах о выборах и в Австралии (статья 233), и в Канаде (статья 163). Помимо традиционных средств обеспечения тайны голосования законодательство устанавливает дополнительные гарантии: например, использование двух конвертов при особом порядке голосовании для определенных категорий лиц в Канаде (военнослужащих, временно проживающих за границей и ряда других - статьи 213, 227 и др.). Вообще в Канаде даже обычный порядок голосования является довольно своеобразным в свете рассматриваемого принципа (часть 9 Акта о выборах). Избирательный бюллетень, выдаваемый на избирательном участке, содержит отрываемый талон, серийный номер которого совпадает с номером корешка, остающегося в книге бюллетеней, из которой этот бюллетень был взят. После заполнения бюллетеня избиратель возвращает его уже в свернутом виде заместителю окружного уполномоченного по выборам на избирательном участке, который сверяет номер талона с номером корешка, и, убедившись в их совпадении, отрывает талон, уничтожает его и возвращает избирателю или по просьбе последнего сам опускает его в ящик, стоящий на его столе. В Австралии правила, установленные для обычного голосования гораздо проще, да и в случаях особых порядков (то же голосование по почте) конверт у избирателя всего один, куда он и запечатывает заполненный бюллетень, и единственное требование при этом - чтобы свидетель, присутствие которого обязательно в данном случае, не видел, как проголосовал избиратель. То есть в Канаде законодатель уделяет больше внимания детальному прописыванию различных способов обеспечения рассмотренного принципа.

Принцип добровольного или обязательного участия в голосовании. Наличие в Австралии обязанности голосовать является одной из наиболее ярких особенностей, отличающих избирательный процесс этой страны от процедуры выборов в Канаде в частности и других стран вообще³⁴. Обязательный вотум был введен в Австралии в 1924 году (определенная база для такого введения была заложена еще в 1911 году посредством закрепления в законодательстве обязанности каждого избирателя быть включенным в список). Предпосылками введения обязательного вотума, которые затем превратились в его сильные положительные стороны, стали: необходимость сократить расходы партий (в том числе на предвыборную агитацию), значительное повышение явки, возможность формирования органов действительно народного представительства (ведь если на выборы является в лучшем случае половина избирателей, и половина из них голосует за ту или иную партию, то получается, что правительство, формируемое впоследствии этой партией, отражает интересы лишь четверти населения, да и сам Парламент в полном смысле не будет являться высшим представительным органом). Санкцией за неисполнение обязанности проголосовать является штраф в размере 50 долларов в случае, если дело поступает в суд, и 20 долларов, если оно рассматривается окружным уполномоченным по выборам (статья 245 Акта о выборах). Предусмотрены две группы исключений из принципа обязательного участия. Во-первых, наличие уважительных причин, перечень которых закон не приводит, а лишь содержит указание о том, что уважительной причиной следует рассматривать в том числе и религиозное

верование, заставляющее избирателя воздерживаться от голосования. И, во-вторых, не обязаны участвовать в голосовании избиратели, проживающие за рубежом, находящиеся в австралийской части Антарктики по долгу службы, а также не имеющие постоянного места жительства на территории самой Австралии. Благодаря существованию обязательного вота явка на федеральных парламентских выборах в Австралии поддерживается в среднем на уровне 95 процентов (на выборах 10 ноября в 2001 году она составила 95,4 процента³⁵). Такой показатель является наиболее убедительным аргументом сторонников обязательности участия в голосовании в непрекращающемся до сих пор споре по этому поводу³⁶. С другой стороны, существование принципа тайного голосования в определенной степени конкурирует с принципом обязательного голосования, поскольку избиратель обязан лишь явиться на участок, но при этом он может опустить в урну незаполненный бюллетень.

Канада же придерживается диаметрально противоположного принципа - добровольность участия в голосовании - и страдает от становящегося все более ощутимым абсентеизма. Явка на выборах 27 ноября 2000 года составила всего лишь 61,2 процента³⁷. Особенно низок уровень участия лиц от 18 до 24 лет (25 процентов). Данные обстоятельства побудили Федеральную избирательную администрацию всерьез задуматься о возможности введения регистрации и голосования через Интернет, так как это привлечет в первую очередь именно молодежь. В настоящее же время избирательные органы ведут разноплановую работу по повышению активности населения в сфере избирательных компаний.

Перечень принципов проведения выборов в исследуемых странах ни в коем случае не ограничивается приведенными выше. Их можно дополнить и альтернативностью выборов³⁸, свободой волеизъявления, сочетанием государственного и частного финансирования. В общем, все они сводятся к одному - справедливые выборы. Для составления же более или менее целостной картины о механизме формирования высших законодательных органов обоих государств необходимо обратиться к исследованию той стадии избирательного процесса, которую по праву можно назвать его "сердцевиной".

Особенности голосования и определения результатов депутатских мандатов в исследуемых странах

Процедура голосования. И в той, и в другой стране предусмотрено несколько порядков голосования, часть из которых является для них общими: обычный порядок голосования на избирательном участке в день выборов³⁹, досрочное голосование, голосование по почте, голосование вне помещения для него ("переносные урны"). Естественно, что правила их проведения значительно различаются в этих странах. Кроме того, в Австралии, например, существуют такие специфические правила голосования, как "голосование отсутствующего" (им могут воспользоваться избиратели, которые в день выборов находятся за пределами избирательного округа, но в границах штата или территории) и "условное голосование" (для лиц, чье имя не обнаружено в списке, либо напротив его имени стоит отметка о голосовании, либо для получивших статус "молчаливого избирателя"). Такие лица все равно голосуют на том избирательном участке, куда пришли в день выборов; просто их избирательный бюллетень запечатывается в конверт, на котором ставятся подписи избирателя и свидетеля (им выступает одно из лиц, ответственных за выборы на данном избирательном участке), а о факте такого голосования впоследствии уведомляется надлежащий окружной уполномоченный, чтобы этих лиц не привлекли к ответственности за неисполнение обязанности проголосовать (статья 232). В Канаде довольно своеобразно голосуют лица, для которых императивно установлен особый порядок голосования (например, военнослужащие, заключенные и проживающие за границей): они сами вписывают в избирательный бюллетень имя кандидата, за которого голосуют, затем запечатывают этот бюллетень в два конверта (внутренний и внешний) для отправки по почте или для передачи официальным должностным лицам, которые могут это сделать (часть 11 Акта о выборах).

Прежде чем переходить к последнему вопросу данной работы, необходимо коротко осветить вопрос о структуре избирательного бюллетеня, без чего крайне сложно будет понять механизм определения результатов выборов. В Канаде его структура проста: в нем в алфавитном порядке содержатся имена кандидатов и ряд других данных о них (статья 117). В Австралии же структура бюллетеня зависит от вида выборов. При избрании представителей в нижнюю палату слева от фамилии каждого кандидата находится квадрат для выставления предпочтений, что является обязательным (в отличие от выборочного, когда избиратель не обязан заполнять все квадраты)⁴⁰. Фамилии кандидатов располагаются в порядке, определенном по жребию⁴¹. Бюллетень для голосования на выборах в Сенат

разделен на две части горизонтальной полосой (статья 209 Акта о выборах). Сверху располагаются названия групп кандидатов (избирателю просто нужно поставить цифру 1 в квадрате данной группы, а остальные квадраты оставить пустыми). Дело в том, что предпочтения внутри группы уже заранее распределены образовавшими ее партиями или независимыми кандидатами (последнее встречается крайне редко). Для тех же, кто не желает "рабски" следовать очередности предпочтений, установленной в партийном списке, предусмотрен альтернативный вариант голосования - самостоятельная расстановка предпочтений, но в этом случае уже во всех квадратах рядом с фамилиями кандидатов, указанными внизу бюллетеня. Возможность голосования за список в целом была введена в 1983 году в целях сокращения количества недействительных бюллетеней, а также как дополнительное средство борьбы с уже упомянутым явлением "ослиного голосования". В настоящее время 97 процентов избирателей предпочитают пользоваться именно этим (упрощенным) вариантом голосования⁴², что сократило количество бюллетеней, признаваемых недействительными, до 3,9 процента.

Процедура распределения мандатов. Распределение мандатов в Канаде происходит по мажоритарной системе относительного большинства (статья 313 Акта о выборах). Однако несправедливость этой системы, выражающаяся в потере голосов большого числа избирателей и, как следствие, неадекватном представительстве их интересов в Палате общин, что, в свою очередь, приводит к созданию искусственно стабильных парламента и правительства, породила, а в последнее время обострила настроения части канадской политической и научной общественности по реформированию данной избирательной системы⁴³. Помимо диспропорций между долей голосов и количеством мест, полученной одной и той же партией в нижней палате парламента Канады⁴⁴, указывается на несоответствие между уровнем массовой поддержки данной партии в регионах и региональном представительстве в палате. Так, на последних выборах Консервативный альянс за реформы в Канаде, получивший в Онтарио 23,6 процента голосов, мог рассчитывать на 24 депутатских места (из 103), но довольствовался только двумя. Напротив, ставшая партией большинства в парламенте - Либеральная партия Канады - в провинции Остров Принца Эдуарда извлекла прямую выгоду из существующей мажоритарной системы, получив 47 процентов голосов и все четыре места, предусмотренных для провинции, тогда как Партии прогрессивных консерваторов не досталось ни одного места⁴⁵. Отсюда и основной принцип, легший в основу данной системы: "победитель получает все". Еще одним дефектом применяемой в Канаде системы является почти полное лишение представительства малых партий и независимых кандидатов. Впрочем, о недостатках мажоритарной системы относительного большинства в силу высокой степени их наглядности сказано и написано немало, так что нет смысла более подробно останавливаться на них. Следует лишь отметить, что Канада является одной из нескольких западных держав (наряду с США и Великобританией), которые все еще продолжают использовать эту систему⁴⁶. Австралия также использовала описываемую систему для выборов в Палату представителей вплоть до 1918 года, когда произошла ее замена на другой вариант - мажоритарная система абсолютного большинства с альтернативным (или предпочтительным) голосованием⁴⁷. Суть ее коротко заключается в следующем: побеждает тот, кто набирает абсолютное большинство первых предпочтений. В случае если такого не происходит, голоса, отданные за кандидата, получившего наименьшее число предпочтений, распределяются между остальными в соответствии с указанными в его бюллетенях вторыми предпочтениями. И так продолжается до тех пор, пока не определится абсолютный победитель. Основным плюсом данной системы является то, что она, сохраняя все достоинства предыдущей (простота и результативность), устраняет ее главный недостаток (несправедливость победы кандидата с минимальным перевесом голосов), то есть обеспечивает реальное большинство, поддерживающее своего представителя в палате от конкретного округа (еще более данный эффект усиливается существованием в стране обязательного вотума). Кроме того, система альтернативного голосования благовоит малым партиям, которые могут пройти в Палату представителей за счет вторых и последующих предпочтений. Однако недостатков у этой разновидности мажоритарной системы настолько много, что уже на первых выборах, проведенных на ее основе, в обществе укрепился элемент разочарования. Это и сохраняющаяся (хоть и в смягченном варианте) диспропорция между количеством голосов, полученных той или иной партией, и пришедшихся на ее долю мест в результате распределения мандатов (в данном случае очень сильное значение имеет география распространения электоральной поддержки данной партии). Это и сомнительная справедливость приравнивания вторых, третьих и дальнейших предпочтений по своей силе к первым. Опять-таки нельзя скидывать со счетов так и не решенную проблему с обязательной расстановкой предпочтений⁴⁸. Весь этот комплекс проблем

привел к общему негативному настроению по отношению к системе альтернативного голосования, а в ряде работ встречаются даже проекты по реформированию всей системы выборов в нижнюю палату австралийского парламента⁴⁹.

Что касается Сената, то распределение мандатов проходит по довольно сложной, но справедливой системе единственного передаваемого голоса⁵⁰, которая применяется только в многомандатных округах, как раз и образующихся на выборах в палату. Победившим считается кандидат, набравший количество первых предпочтений, укладывающихся в квоту (в Австралии - квота Друпа), а излишки сверх квоты в результате их передачи другим кандидатам помогают полностью распределить все мандаты в данном округе. Результативность, максимальный учет голосов всех избирателей, гарантированная возможность малых партий и независимых кандидатов получить места пропорционально набранным голосам - все это несомненные достоинства данного метода распределения мандатов. Для крупных же партий введение пропорциональной системы выборов в Сенат обернулось практически невозможностью достижения значительного большинства в палате или получения большинства как такового⁵¹. С тех пор ситуация, когда одна партия контролирует всю палату, не повторялась никогда.

Итак, мы завершили рассмотрение особенностей избирательного процесса применительно к парламентским выборам двух государств - членов Содружества. Конечно же, представленный анализ выглядит довольно схематичным, так как охватывает лишь те особенности, которые лежат на поверхности. Однако рамки работы не позволяют провести более глубокое исследование по выявлению специфики порядка проведения выборов в высшие представительные органы Австралии и Канады. Зато нам удалось выявить небезынтересную закономерность. Система обязательной регистрации избирателей в Австралии освобождает избирательные органы от множества проблем, связанных с учетом избирателей (с которыми сталкиваются в Канаде), облегчает деятельность по нарезке округов, обязательный вотум гарантирует высокий процент участия в голосовании, уравнение по силе первых предпочтений с остальными в процессе распределения мандатов отчасти способствует большей результативности выборов. Таким образом, получается, что более жесткие правила избирательного процесса в Австралийском Союзе, ограничивающие свободу избирателя в большей степени по сравнению с существующими в Канаде, оказываются в то же время и более эффективными. Выбор между свободой и необходимостью в Австралии решается в пользу второй, тогда как в Канаде - в пользу первой, но при этом и действенность избирательного механизма в Австралии выше. И пусть считается, что роль "маргинальных" избирателей (которые регистрируются и голосуют просто потому, что должны, не будучи при этом заинтересованными во всем процессе выборов) несоизмерима с ролью более ответственных членов общества. Представляется, что в конечном счете при формировании парламента не имеет особого значения, проголосовал ли избиратель потому, что он был должен, или потому, что воспользовался своим правом. Зато главный принцип - представительность высшего законодательного органа страны - практически полностью реализуется в случае с "обязанным", а не "управомоченным" избирателем. А ведь выборы как раз и призваны обеспечить эту представительность. Именно природа и степень участия народа в формировании такого демократического института, каковым выступает парламента, является одним из важнейших индикаторов здорового управления страной, особенно с парламентарской формой монархии.

Это, естественно, не дает оснований для вывода о необходимости слепого копирования австралийского опыта в Канаде, стоящей в настоящее время на пути выбора оптимального варианта избирательной системы. Однако его учет вкуне с анализом канадских реалий может оказаться вполне полезным.

КОНКУРСНЫЕ РАБОТЫ РАЗДЕЛ 2

III. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ, ЗАРУБЕЖНОЕ И СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Меликян
Артур Борисович,
студент 2-го курса

Научный руководитель:
Кайнов
Владимир Иванович,

**Сравнительно-правовой анализ
избирательного права Российской Федерации
и Федеративной Республики Германия
(на примере Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации
и Бундестага ФРГ)**

Выборы в федеральный орган представительной власти являются, пожалуй, самым крупным, ответственным и одним из наиболее важных общественно-политических событий. Как отметил Президент России В.В. Путин, "качественное и регулярное проведение выборов становится одним из базисных условий обеспечения прав и свобод российских граждан"¹. Безусловно, за 10 лет полностью перестроить систему избирательного права России было архисложно. Тем не менее, как отмечают ведущие отечественные и зарубежные специалисты, эксперты в области конституционного права, это удалось. Удалось во многом благодаря взаимодействию Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, палат Федерального Собрания, федеральной исполнительной и судебной власти с зарубежными органами и их должностными лицами, отвечающих за организацию и проведение выборов. "Особое место в этом сотрудничестве занимают деловые связи на регулярной и долговременной основе с германскими фондами <...>. Процесс обмена опытом, - как сказал А.А. Вешняков, - это улица с двухсторонним движением, поскольку и зарубежные специалисты в области выборов, знакомясь с российским законодательством и практикой организации выборов в нашей стране, приобретают полезную информацию"².

В российском и немецком избирательном праве, несмотря на различия в форме организации государственной власти (Россия - это смешанная республика, а Германия - парламентская), существует большое количество общих черт. Это обуславливается тем, что Российская Федерация и ФРГ являются федеративными государствами. И России, и ФРГ присущ феномен бикамерализма (двухпалатности). В Российской Федерации парламент (Федеральное Собрание) состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы (статья 95 Конституции Российской Федерации). В ФРГ - это Бундестаг и Бундесрат (раздел III Основного закона ФРГ). Однако необходимо отметить, что, по мнению немецких специалистов, единственной палатой парламента является Бундестаг, так как трактовка о двухпалатности "не имеет под собой достаточных конституционно-правовых оснований"³.

Обязательные для соблюдения основы демократического избирательного права в России и Германии установлены конституциями государств. Исходной позицией является при этом в Основном законе ФРГ зафиксированное в статье 33, абзац первый, равенство всех немцев в их гражданских правах и обязанностях⁴. Основной закон ФРГ рассматривает избирательное право как основное политическое право, стоящее в тесной связи с другими основными правами. Наиважнейшими основными правами являются право свободно основывать ассоциации, общества и политические партии и быть их членом, свобода мнений и информации, а также право на свободное проведение собраний. В России эти права также возведены в ранг конституционных.

В ФРГ общие принципы о выборах определены в Положении о федеральных выборах - *Bundeswahlordnung (BWO)*⁵. Однако в иерархии нормативно-правовых актов в области избирательного права данный документ стоит лишь на третьем месте (после Основного закона и ФЗ "О выборах"). Это связано с тем, что немецкие правоведы считают, что закон, регламентирующий процедуру проведения федеральных выборов, является дополняющим к базовому закону о выборах в Бундестаг. Российская правовая наука, напротив, считает закон, содержащий в себе нормы о процедуре проведения федеральных выборов, рамочным (имеется в виду Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации").

В основных законах двух стран содержится несколько фундаментально важных норм избирательного права. В качестве основной нормы федерального избирательного права Основной закон ФРГ предписывает в статье 38:

"(1) Депутаты Бундестага ФРГ избираются путем всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов. Они являются представителями всего народа, не связаны наказаниями или указаниями и подчиняются лишь своей совести.

(2) Право выбирать имеют лица, достигшие 18-летнего возраста, право быть избранными - лица, достигшие возраста гражданского совершеннолетия.

(3) Подробности устанавливаются федеральным законом"⁶. Статья 32 Конституции России гласит:

" 1. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

2. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

3. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда <...>". Активным избирательным правом по статье 60 Конституции Российской Федерации обладают граждане Российской Федерации так же, как в Германии, - с 18 лет. В немецком избирательном праве есть норма, которая гласит и о специальных субъектах активного избирательного права. § 12 федерального закона "О выборах" очерчивает круг данных субъектов: чиновники, военнослужащие, служащие или рабочие на службе у государства, в силу служебной необходимости проживающие за пределами Германии, или, будучи членами семей вышеназванных лиц, проживающие вместе с ними за пределами Германии; проживающие на территории одной из стран Европейского Сообщества, - при условии, что после 23 мая 1949 года и до их отъезда они непрерывно не менее трех месяцев имели квартиру или иным образом нормально проживали в ФРГ; проживающие за пределами ЕС, - при условии, что до их отъезда они непрерывно не менее трех месяцев имели квартиру или иным образом нормально проживали в ФРГ, и при этом со дня их отъезда прошло не более 10 лет. Это определение действует и для моряков на судах, плавающих не под флагом ФРГ, а также для членов их семей⁷. В России гражданин, проживающий или находящийся в период подготовки и проведения выборов за пределами Российской Федерации, обладает равными с иными гражданами Российской Федерации правами на выборах депутатов Госдумы (пункт 4 статьи 3 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации")⁸. При этом какие-либо специальные субъекты права не выделяются, что говорит о большей демократичности избирательной системы России по данному аспекту, чем в ФРГ. Что касается пассивного избирательного права, то необходимо отметить, что в Германии возрастной критерий пассивного избирательного права с 1949 года несколько раз снижался. До выборов 1969 года возрастной ценз составлял 25 лет; во время выборов 1972 года - 21 год. 31 июля 1974 года был принят закон об установлении возраста в 18 лет как критерия совершеннолетия, который и является одним из оснований для возникновения права быть избранным на государственных выборах⁹. В России же право избираться в нижнюю палату парламента по статье 97 Конституции Российской Федерации имеют граждане России, достигшие возраста 21 года.

По вопросам принципов избирательного права рассматриваемых стран можно констатировать, что в юридической литературе и законодательстве сложился стереотип из четырех принципов: принципы равных прямых выборов, всеобщности выборов и тайны голосования. По мнению И.С. Поляшовой, "причина этой устаревшей конструкции - ограничительное толкование понятия "избирательная система"¹⁰. И хотя в России статья 3 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..." расширяет ее, закрепляя норму, что участие граждан в выборах "является свободным и добровольным"¹¹, а в Германии подобная норма содержится в Федеральном законе "О выборах", можно предположить, что данный перечень принципов не является исчерпывающим. Необходимо дополнить данный перечень принципами демократизма в организации и проведении выборов, контроля за ходом организации и проведения выборов, ответственности за нарушение избирательного законодательства, территориальным принципом.

Принципы избирательной системы и детали избирательного процесса не являются предметом конституций России и Германии, а регулируются федеральными законами. В ФРГ в начале 50-х годов XX века по заданию федерального министра внутренних дел была создана комиссия по вопросам избирательной системы, которая в своем отчете в 1955 году подчеркнула, что "становление и существование демократического правопорядка, а также уважение к нему в большей степени зависят от качества избирательной системы"¹². Руководствуясь данным положением, комиссия разработала федеральный закон "О выборах", который был принят в 1956 году. Помимо федерального закона "О

выборах", выборы в немецкий Бундестаг регулируются нормами федерального закона "О политических партиях" 1967 года, Положением о федеральных выборах (с изменениями и дополнениями от 19 апреля 2002 года) и др. В Российской Федерации основополагающими нормативными правовыми актами в области выборов в нижнюю палату парламента являются: Федеральный закон от 20 декабря 2002 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" № 175-ФЗ, Федеральный закон от 12 июня 2002 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" № 67-ФЗ, Федеральный закон от 11 июля 2001 года "О политических партиях" № 95-ФЗ.

Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы ..." носит специализированный характер, так как регулирует только детали подготовки и проведения выборов в Государственную Думу. Федеральный закон "Об основных гарантиях..." носит общий характер, потому что содержит в себе принципы и нормы избирательного права, относящиеся ко всем выборам; в данном законе определены важнейшие термины, используемые в российском избирательном законодательстве. "Его значение заключается в том, что, определяя основные гарантии реализации избирательных прав граждан, он является цементирующим началом всего избирательного законодательства в Российской Федерации"¹³, в связи с чем при уяснении содержания избирательных процедур, применяемых при проведении выборов в Государственную Думу, часто приходится обращаться к нормам Федерального закона "Об основных гарантиях...".

Избирательные системы двух стран можно обозначить как комбинацию мажоритарной и пропорциональной систем. В немецкой литературе данная система называется "персонифицированным пропорциональным представительством"¹⁴. Закон "О выборах" ФРГ (§1) гласит, что половина депутатов Германского Бундестага (на выборах 2002 года - 299 депутатов¹⁵) избирается по избирательным округам, а остальные - по земельным спискам политических партий (в 2002 году - 299 депутатов)¹⁶. По статье 3 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным округам, а 225 - по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутых политическими партиями, избирательными блоками¹⁷.

Таким образом, в России и Германии существует смешанная избирательная система. Каждому избирателю в рассматриваемых странах при голосовании предоставляется два избирательных бюллетеня: один с перечнем лиц, выдвинувших свою кандидатуру в данном избирательном округе, а второй — с перечнем партий. В Германии эти бюллетени именуются "первым голосом" и "вторым голосом"¹⁸.

Проходит тот из кандидатов, кто получил наибольшее количество "первых голосов" в конкретном округе. Что касается "вторых голосов", отдаваемых за партии, то в Государственную Думу и в Бундестаг проходят лица из федеральных списков партий. Чем больше получено голосов по партийным спискам, тем больше лиц, отсчитываемых сверху вниз по списку, проходят в Госдуму и Бундестаг. Как российский, так и немецкий избиратель не может оказывать никакого влияния на то, кто именно из лиц в списке станет депутатом. Подсчет отданных голосов по партийным спискам и распределение мест в нижней палате ведется в Российской Федерации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, а в Федеративной Республике Германия - Федеральным избирательным комитетом. Пересчет количества голосов в распределении мест ведется в рассматриваемых государствах по разным методам. В ФРГ с 1985 года это метод немецкого математика Нимейера (Niemeyer), состоящий в том, что все "вторые" голоса, поданные за список определенной партии, умножаются на общее количество мест, подлежащих распределению. Затем полученное кратное делится на общее количество всех "вторых" голосов, поданных за все партийные списки. Каждый партийный список получает столько мест, сколько полных чисел в результате он получит. Оставшиеся свободные места распределяются по порядку наибольших долей чисел (после запятой), которые при таком подсчете приходятся на тот или иной список. После этой процедуры все места оказываются распределенными, и устанавливается количество мест, на которое может рассчитывать каждая партия. Приведем пример с сайта Федерального избирательного комитета ФРГ¹⁹. Партия А получила 10 000 голосов, партия В - 8000, С - 4000, D - 3000. Подлежит распределению 21 место. При первом подсчете партия А получит 8 мест, В - 7 мест, а партии С и D - по 3 места. После этого из общего числа мест, определенных таким образом для каждого земельного списка партий, вычитается число мест, уже полученных данной партией в

избирательных округах земли. Какая-либо партия может получить в одной из земель больше прямых мандатов, чем ей полагается по числу ее вторых голосов. В этом случае парламент увеличивается на число упомянутых мандатов (это так называемые "избыточные мандаты"), а партия получает в этом случае количество мандатов сверх пропорции. Подобная ситуация имела место на выборах Бундестага 15-го созыва 22 сентября 2002 года. Так, по тринадцатому закону о внесении поправок в Федеральный закон "О выборах" от 15 ноября 1996 года предусматривалось, что общее число депутатов Бундестага будет исчисляться в 598 человек²⁰. Однако число депутатов Бундестага 15-го созыва из-за "избыточных мандатов" увеличилось до 603²¹.

В Российской Федерации используется метод пропорционального распределения депутатских мандатов по партийным спискам. Полный порядок распределения мест по партийным спискам определен в статье 86 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

В России и Германии существует 5-процентный "барьер", который партия должна преодолеть для вхождения в состав палаты парламента. Причем в ФРГ помимо партий, преодолевших 5-процентный барьер "вторых голосов", в распределении мандатов могут принять участие те партии, кандидаты которых избраны не менее чем в трех избирательных округах. Так, считается, что партия демократических социалистов (PDS), имевшая в Бундестаге 14-го созыва 37 мандатов²², в Бундестаг 15-го созыва не прошла, так как только два ее представителя прошли по одномандатным избирательным округам. Поэтому одномандатников PDS именуют беспартийными (*fraktionslos*)²³. Таким образом, благодаря подобным ограничениям удастся воспрепятствовать образованию в Госдуме и Бундестаге микропартий, которые могут препятствовать стабильной и эффективной работе парламентов двух стран. В последнее время в российских и германских политических кругах ведется все больше дискуссий об изменении 5-процентного барьера, а в Германии - о реформировании системы выборов. Однако, как правильно заметил К.-Л. Штрелен, председатель избирательной комиссии Нижней Саксонии (по состоянию на июнь 1997 года), "обсуждение преимуществ и недостатков различных избирательных систем всегда было в центре внимания. За пределами этих дискуссий не существует никаких законодательных инициатив ни на федеральном уровне, ни на земельном уровне в Нижней Саксонии, направленных на введение мажоритарной системы. По вопросу об изменении этих 5-процентных "оговорок" в Нижней Саксонии тоже нет каких-либо серьезных намерений"²⁴. Однако в Российской Федерации с 2007 года начинает действовать барьер в 7 процентов, что представляется нерациональным в современных политических условиях. Выборы в Госдуму 7 декабря 2003 года показали, что преодоление пятипроцентного барьера является сложной задачей для большинства партий. Тот факт, что в Госдуму четвертого созыва прошло только четыре партии, говорит, что увеличение порога "проходимости" является преждевременным. Таким образом, мы можем наблюдать постепенный переход в Российской Федерации от многопартийной системы к двухпартийной.

Стоит также отметить, что в нижних палатах парламентов рассматриваемых стран возможно создание фракций и депутатских групп. В ФРГ группа депутатов признается фракцией в том случае, если количество образующих ее депутатов составляет не менее 5 процентов всех депутатов Бундестага, причем все они принадлежат либо к одной партии, либо к партиям, которые в силу своих политических целей не соперничают друг с другом ни в одной из федеральных земель. По статье 16 Регламента Госдумы Российской Федерации депутатское объединение, сформированное на основе избирательного объединения, прошедшего в Государственную Думу по федеральному избирательному округу, а также из депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным избирательным округам и пожелавших участвовать в работе данного депутатского объединения, также именуется фракцией.

В Германии возможны объединения не менее чем 26 депутатов, называемые "группами". При этом необходимо согласие Бундестага. В России согласно постановлению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 29 декабря 2003 года № 11 -IV ГД для регистрации депутатской группы необходимо участие не менее 55 депутатов²⁵. Увеличение количества депутатов, необходимых для создания депутатской группы в Госдуме (ранее достаточно было объединения 35 парламентариев), представляется неоправданным в свете отсутствия в нижней палате сил правого фланга. Данное изменение, по нашему мнению, явилось препятствием для объединения депутатов-одномандатников от правых сил.

Следующий вопрос, на котором следует акцентировать внимание - выдвижение кандидатов и подготовка к выборам. В ФРГ право выдвигать кандидатов на выборах в Бундестаг согласно § 18

федерального закона "О выборах" имеют политические партии и физические лица, обладающие избирательным правом. В Российской Федерации возможно также самовыдвижение кандидата и выдвижение кандидатов политической партией, избирательным блоком по одномандатным округам. Партии, представленные в Германском Бундестаге или в одном из ландтагов не менее чем пятью депутатами непрерывно с момента последних выборов, имеют право выдвигать своих кандидатов в депутаты Бундестага без сбора подписей. Причем эти партии могут выдвигать кандидатов только в том случае, если они не позднее чем на девяностый день до выборов подадут Федеральному руководителю выборов (Bundeswahlleiter) письменное заявление об участии в выборах и если Федеральная избирательная комиссия признает за ними право называться партией²⁶. Беспартийное лицо в ФРГ может выдвинуть свою кандидатуру только в избирательном округе, где оно проживает. Подавать земельные списки могут только партии. Выбор и выдвижение кандидатов в Германии на уровне федерации и федеральных земель производится практически только партиями. В России подобная тенденция не наблюдается. Для выдвижения кандидата в депутаты Бундестага, не зависящего ни от одной партии, требуется не менее 200 подписей избирателей данного избирательного округа, что составляет примерно 0,001% от общего числа избирателей округа (на один избирательный округ по данным на сентябрь 1998 года приходилось 222 тысячи избирателей²⁷). В России самовыдвиженец по статье 42 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" должен собрать подписи не менее 1 процента избирателей соответствующего избирательного округа. В ФРГ партии, не имеющие хотя бы 5 мандатов в парламенте, также должны организовать сбор подписей. Земельные списки этих партий должны быть дополнительно поддержаны 2000 подписями избирателей данной земли (§27 ФЗ "О выборах"). В России необходимо собрать по статье 43 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы..." не менее 200 тысяч подписей избирателей (за исключением случаев предоставления избирательного залога - п. 5 ст. 45 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы..."), при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 14 тысяч из необходимого для регистрации количества подписей. В случае проведения досрочных выборов в Госдуму указанное выше количество подписей - как для федерального списка партий, так и для кандидатов в депутаты по одномандатным округам - сокращается вдвое. Кандидаты партий в ФРГ (как кандидаты, выступающие лично в соответствующих округах, так и кандидаты, входящие в земельный список) должны выдвигаться путем тайного голосования непосредственно членами партий либо их специально избранными делегатами (§21 ФЗ "О выборах"). Причем в соответствии с абзацем 3 §21 федерального закона "О выборах": "Выборы кандидатов должны проводиться не ранее чем через 32 месяца, а выборы делегатов - не ранее чем через 23 месяца после начала выборного периода Германского Бундестага; это условие не имеет силы, если выборный период оканчивается досрочно"²⁸. В Российской Федерации кандидаты политической партии, избирательного блока по одномандатным округам и по федеральному списку должны быть поддержаны по части 4 статьи 39 и части 2 статьи 40 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы..." соответственно на съезде (конференции) политической партии, общероссийских общественных объединений, входящих в избирательный блок, тайным голосованием. Возможно также утверждение съездом (конференцией) представителей политической партии и иного общероссийского общественного объединения, уполномоченных принять решение о выдвижении кандидатов на съезде (конференции) представителей политических партий и иных общероссийских общественных объединений, вошедших в соответствующий избирательный блок

День проведения выборов в Германский Бундестаг определяет Президент ФРГ. Выборы должны приходиться на воскресенье или на иной официально признанный нерабочий день (§16 ФЗ "О выборах"). В соответствии с абзацем 1 статьи 39 Основного закона ФРГ выборы проводятся не ранее чем через 45 месяцев и не позднее чем через 47 месяцев после начала выборного периода (легислатуры) Германского Бундестага. В соответствии с абзацем 2 статьи 39 Основного закона новый состав Бундестага должен собраться не позднее чем через 30 дней после его избрания²⁹. Очередной выборный период оканчивается в тот день, когда собирается новый состав Бундестага. В Российской Федерации дату проведения выборов назначает Президент Российской Федерации (ст. 84 Конституции Российской Федерации). Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования (ч. 2 ст. 5 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы..."). Днем голосования на выборах депутатов Государственной Думы в соответствии с ФЗ "О внесении изменений в пункт 2 статьи 5 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной

Думы Федерального Собрания Российской Федерации" является первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва³⁰. В первоначальной редакции федерального закона днем голосования являлось второе воскресенье месяца, в котором истекают полномочия Госдумы³¹. В данном федеральном законе существует правовая норма, по которой выборы назначаются и проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в первое или во второе воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва (часть 3 статьи 5 Федерального закона). Наделяется Центральная избирательная комиссия Российской Федерации такими полномочиями в случае, если Президент Российской Федерации не назначит выборы депутатов Госдумы в установленные законом сроки. В избирательном законодательстве ФРГ подобная правовая норма отсутствует.

Каждый кандидат в депутаты Германского Бундестага в соответствии с абзацем 1 статьи 48 Основного закона ФРГ имеет право на отпуск, необходимый для подготовки к выборам. Избрание депутатом не может служить причиной увольнения с работы. Никто не имеет права препятствовать избранному лицу приступить к выполнению его депутатских обязанностей (абзац 2 статьи 48 Основного закона). Цель этой статьи - обеспечение равенства шансов лиц, претендующих на избрание в депутаты. Равенство кандидатов закреплено и в Федеральном законе "О выборах депутатов Государственной Думы..." (статья 48). В отношении вопроса об отпуске необходимо отметить, что в российском избирательном законодательстве для отдельных субъектов это является не правом, а обязанностью. Часть 2 статьи 40 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..." гласит: "Зарегистрированные кандидаты, замещающие государственные должности категории "А" в органах исполнительной или судебной власти либо выборные муниципальные должности (за исключением депутатов представительных органов местного самоуправления), а также зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации (за исключением редакций периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, избирательными объединениями), на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей <...>"³². Аналогичная норма закреплена в части 2 статьи 49 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы...". Так же как в ФРГ, в России "работодатель, руководитель государственного органа или его соответствующего подразделения, командир воинской части, администрация учебного заведения, в которых работает, служит, проходит альтернативную гражданскую службу, проходит военные сборы, учится кандидат, со дня регистрации кандидата соответствующей избирательной комиссией до дня официального опубликования общих результатов выборов обязаны по заявлению, рапорту зарегистрированного кандидата освободить его от работы, службы, учебных занятий в любой день и на любое время в течение этого срока"³³.

За организацию выборов в России и Германии отвечают муниципалитеты и избирательные органы, не зависящие от чьих-либо указаний. Члены избирательных органов обязаны исполнять свои обязанности, не поддаваясь давлению извне, а также соблюдать служебную тайну.

Голоса граждан Германии, обладающих активным избирательным правом, в соответствии с §34 федерального закона "О выборах" подаются на официальных избирательных бюллетенях в официальных конвертах. Избиратель отдает свой голос, ставя на избирательном бюллетене отметку напротив названия поддерживаемой им партии или имени кандидата. В России по статье 75 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы..." свое волеизъявление относительно кандидатов в депутаты Государственной Думы гражданин Российской Федерации отмечает также в избирательном бюллетене. В Федеральном законе "О выборах депутатов Государственной Думы..." подробным образом регламентируется процедура разработки формы, принятия и изготовления избирательных бюллетеней. В федеральных законах ФРГ подобного рода нормы отсутствуют.

Во время голосования в рассматриваемых странах допускается подача голосов посредством специальных устройств (через программно-технические комплексы обработки бюллетеней). Данные технические средства могут быть использованы в Российской Федерации в соответствии со статьей 68 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав...". В федеральном законе ФРГ "О выборах" в абзаце втором §35 отмечается, что "специальные устройства <...> должны обеспечивать тайну голосования. Их конструкция должна быть официально допущена для отдельных выборов или

для всех будущих выборов в Германский Бундестаг. Решение о допуске принимает Федеральное министерство внутренних дел по заявлению изготовителя устройств"³⁴.

Важнейшим вопросом голосования на выборах является осуществление своего активного права людьми, по тем или иным причинам не имеющих возможности прийти на избирательный участок, в избирательных списках которого они значатся. В Германии любое лицо, обладающее активным избирательным правом, имеет возможность проголосовать по почте (§36 ФЗ "О выборах"). При голосовании по почте избиратель должен вовремя переслать руководителю избирательного округа, в котором выдана справка о праве на этот вид подачи голоса, официальный конверт, в котором должны содержаться справка о праве на голосование, избирательный бюллетень в предусмотренном для него избирательном конверте. Данное письмо должно прийти не позднее 18 часов в день проведения выборов. На справке о праве голосования избиратель (помогающее лицо) должен письменно дать клятву на имя руководителя избирательного округа в том, что избирательный бюллетень заполнен лично или в полном соответствии с волей избирателя. В Российской Федерации, как представляется, существует более сложная, но в то же время эффективная система подачи голоса вне избирательного участка (помещения), к которому приписан субъект избирательного права. По статье 79 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы..." в случае если человек не может явиться в помещение избирательного участка по состоянию здоровья (в том числе, если является инвалидом), то на основании письменного заявления или устного обращения избирателя не позднее чем за четыре часа до истечения времени голосования в день выборов к избирателю приходят члены участковой избирательной комиссии с переносным ящиком для голосования. При этом в соответствующей графе списка избирателей делается отметка: "Голосовал вне помещения для голосования", а также ставятся подписи указанных членов комиссии³⁵. В России также в случае невозможности избирателя прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в избирательный список, в день голосования ему предоставляется право проголосовать на другом избирательном участке в пределах избирательного округа, где он обладает активным избирательным правом. Для этого избирателю нужно получить открепительное удостоверение в соответствии со статьей 76 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы...". Представляется, что по данным аспектам право на участие в выборах в России реализуется более совершенными методами и способами, так как члены избирательных комиссий имеют возможность проверить, насколько та или иная причина, по которой избиратель не имеет возможности явиться в помещение участковой комиссии, обоснованна. В том случае, когда причина неуважительная, избирательная комиссия может отказать в предоставлении права голосовать вне помещения, что невозможно при голосовании по почте, как в ФРГ.

В соответствии со статьей 41 Основного закона Германии проверка соблюдения законности в ходе проведения выборов относится к прерогативе Бундестага. Допускается протест против решения Бундестага по этому вопросу. Протест направляется в Федеральный конституционный суд Германии. Детальные определения по поводу предпосылок для протеста против хода выборов содержатся в федеральном законе "О выборах" (§49), Законе о проверке порядка проведения выборов 1951 года, а также в законе "О Федеральном конституционном суде" 1971 года. В российском законодательстве прямо об органах, которые осуществляют проверку соблюдения законодательства в ходе выборов, ничего не говорится. Однако существуют правовые нормы, регламентирующие процедуру обжалования нарушений избирательных прав граждан, закрепленных в федеральных законах "Об основных гарантиях избирательных прав..." и "О выборах депутатов Государственной Думы...".

В ФРГ в соответствии с интерпретацией действующего сейчас законодательства партии, выдвинувшие собственных кандидатов, а также независимые кандидаты получают за счет государства компенсации расходов на проведение предвыборной кампании. Порядок возмещения расходов на избирательные кампании определяется разделом четвертым федерального закона "О политических партиях" от 24 июля 1967 года. Закон гласит, что "государство предоставляет партиям средства для частичного финансирования деятельности, которая предусмотрена Законом, в частности Конституцией"³⁶. Критериями для государственного финансирования партий в Германии являются результаты голосования за партию в ландтаги земель, Бундестаг и Европарламент. Общая сумма, выдаваемая всем партиям в порядке возмещения их расходов на проведение предвыборной кампании, до введения единой европейской валюты исчислялась как произведение из одной немецкой марки на общее количество избирателей в данном избирательном регионе³⁷ (до 1989 года за единицу исчисления бралось 5 западногерманских марок в соответствии с абзацем 1 §18 федерального закона "О

политических партиях"³⁸). Распределение этой суммы по партиям идет пропорционально количеству полученных ими голосов. Дополнительно к этому партии, получившие не менее 2 процентов всех отданных в данном регионе вторых голосов, получали до недавнего времени так называемую "поощрительную выплату", равную 6 процентам общей суммы (абзац 6 §18 ФЗ "О партиях"). Получаемая одной партией дополнительная сумма не должна была превышать 80 процентов доли от общей суммы, приходящейся на эту партию. В своем принципиально важном решении от 9 апреля 1992 года Федеральный конституционный суд Германии объявил существенные части принятой до того системы финансирования политических партий противоречащими Основному закону. Суд потребовал от законодателей принять меры по своевременному устранению нарушений Основного закона страны с тем, чтобы во время выборов 1994 года (Бундестаг 13-го созыва) они больше не повторялись. Положение о выплате партиям дополнительной суммы в порядке возмещения расходов на проведение предвыборной кампании было отменено. Это изменение вошло в силу без промедления. Одновременно Федеральный конституционный суд предоставил законодателю право перестроить систему государственного финансирования партий и перейти от возмещения расходов на предвыборную кампанию к схеме общего финансирования. Созванная Федеральным президентом Рихардом фон Вейцекером (Richard von Weizsacher) Комиссия независимых экспертов по вопросам финансирования партий представила на рассмотрение Германского Бундестага предложения по данному вопросу 18 февраля 1993 года. Правовая норма о деятельности данной комиссии закреплена в абзаце 8 § 18 федерального закона "О политических партиях".

В Российской Федерации также предусмотрено государственное финансирование партий. Оно определяется в главе VII Федерального закона "О политических партиях" от 2001 года. Так же как в Германии, критерием для государственного финансирования партий в Российской Федерации являются результаты выборов по федеральному списку и по одномандатным округам. "Общий объем средств федерального бюджета, выделяемых для государственного финансирования политических партий, не может быть менее 0,005 минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом на 1 марта года, предшествующего году выделения этих средств, и умноженного на число избирателей, включенных в списки избирателей на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы..." (часть 3 статьи 33 Федерального закона "О политических партиях")³⁹. Политические партии имеют право на получение средств из федерального бюджета только в том случае, если федеральный список кандидатов получил не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, на последних выборах или если по одномандатным избирательным округам было избрано не менее 12 кандидатов, выдвинутых определенной политической партией или избирательным блоком. Сумма госфинансирования за один голос в Российской Федерации по сравнению с ФРГ мизерная - примерно 3 рубля. Однако с увеличением минимального размера оплаты труда будет увеличиваться и размер компенсационных выплат. Госфинансирование политических партий и избирательных блоков, прошедших в Федеральное Собрание, представляется ключевым элементом современной избирательной системы, потому что, как обоснованно отметил Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А. Вешняков: "Партиям нужны деньги, они не смогут существовать только лишь за счет усилий своих активистов и членских взносов. Отказавшись от государственного финансирования, мы подтолкнем наши партии к зависимости от финансово-промышленных групп. Очень соблазнительно на огромные деньги, накопленные в условиях первоначального накопления капитала, приобрести голоса депутатов Госдумы"⁴⁰.

В ФРГ имеется три основных источника финансирования: государственное финансирование, членские взносы и пожертвования. В Германии не может возникнуть такой ситуации, когда партия полностью финансируется государством. В законе сказано, что "количество средств, предоставляемых государством одной партии, не может превышать сумму тех средств, которые эта партия получила сама" в результате взносов и пожертвований⁴¹. Что касается более мелких партий, то они получают так называемую выплату для уравнивания шансов в соответствии с разделом пятым федерального закона "О политических партиях". "Суммы, предоставляемые для уравнивания шансов, определяются Президиумом Бундестага и выплачиваются не позднее 60-го календарного дня того календарного года, который следует за днем отсчета"⁴². Партии, завоевавшие меньше пяти миллионов голосов (это основа расчета, которая связана с числом избирателей в стране), получают на 30 процентов больше. Эти деньги поступают и тем партиям, за которые отдали голоса меньше пяти процентов избирателей. Таким

образом, государственное финансирование касается всех участников избирательного процесса, независимо от того, прошла ли партия в парламент или нет.

В России и Германии государство предоставляет партиям для политической рекламы бесплатное время в средствах массовой информации. Однако это эфирное время настолько незначительно, что партии вынуждены покупать время для своей рекламы на частных телеканалах. Кроме того, в Федеральном законе "О выборах депутатов Государственной Думы..." особо оговаривается порядок предоставления бесплатного эфирного времени региональным группам кандидатов. Расходы организаций телерадиовещания, связанные с бесплатным предоставлением эфирного времени, покрываются за счет средств текущего бюджетного финансирования этих организаций. Распределение бесплатного эфирного времени осуществляется путем жеребьевки, проводимой избирательными комиссиями в присутствии зарегистрированных кандидатов, представителей избирательных объединений и представителей соответствующих СМИ.

В Германии ежегодно все партии предоставляют финансовый отчет Президенту Бундестага, в котором указываются все сведения о поступлении и расходовании денежных средств, а также об имуществе и членских взносах (§23 федерального закона "О политических партиях"). Фамилии физических лиц, пожертвовавших свыше 20 тысяч немецких марок (до введения единой европейской валюты), должны быть опубликованы Президиумом Бундестага с целью информирования граждан (до 1989 года эта сумма определялась в 40 000 западногерманских марок). Это касается и пожертвований со стороны юридических лиц.

В Российской Федерации партии также обязаны осуществлять финансовую отчетность, но представляется она не председателю нижней палаты, как в Германии, а налоговым органам (часть 2 статьи 34 федерального закона "О политических партиях"). В этом отношении необходимо отметить, что правильнее, когда отчетность проверяют государственные органы, непосредственно занимающиеся проверкой финансовой деятельности и независимые от какой-либо партии или блока (в Российской Федерации и в ФРГ председателем палаты является представитель партии или коалиции, победившей на выборах).

Политические фонды, парламентские фракции, представленные в Бундестаге, в земельных парламентах или в органах местного самоуправления, не имеют права передавать средства партиям. Тем самым соблюдается четкое разграничение между работой в парламенте и партийной деятельностью. В Германии запрещено также принимать пожертвования от иностранных граждан или предприятий, в которых иностранные граждане владеют более чем 50 процентами активов (§25 федерального закона "О политических партиях"). Подобные нормы содержатся и в статье 66 Федерального закона Российской Федерации "О выборах депутатов Государственной Думы...", в которой отмечается, что помимо иностранных государств, иностранных граждан, лиц без гражданства не имеют права вносить пожертвования лица, не достигшие восемнадцатилетнего возраста на день голосования, российские юридические лица с иностранным участием, если доля иностранного участия в их уставном капитале превышает 30 процентов на день официального опубликования, органы государственной власти и органы местного самоуправления, воинские учреждения, правоохранительные органы, благотворительные организации, религиозные объединения и так далее.

Вопросы финансирования партий в Российской Федерации и в ФРГ находятся под постоянным контролем общественности и средств массовой информации. Так, в Германии при Федеральном президенте на время его законодательного периода создается, как уже упоминалось выше, независимая комиссия, которая занимается вопросами финансирования политических партий и предоставляет Бундестагу рекомендации по совершенствованию федерального закона "О политических партиях" в области финансирования.

В ФРГ кандидат, выдвинутый партией по одномандатному избирательному округу, оплачивает свою предвыборную кампанию из партийной казны. В соответствии с федеральным законом "О политических партиях" средства, поступающие на имя данного кандидата, автоматически считаются деньгами партии. Деньги, которые вкладываются кандидатом в предвыборную кампанию лично, рассматриваются как пожертвования, не подвергающиеся налогообложению.

В Российской Федерации, напротив, кандидат в депутаты по одномандатному избирательному округу обязан создать собственный избирательный фонд (часть 1 статьи 66 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы..."). Однако "политическая партия, избирательный блок, выдвинувшие список кандидатов только по одномандатным избирательным округам, собственные

избирательные фонды не создают"⁴³. Российское законодательство также определяет предельную величину избирательного фонда кандидата по одномандатному избирательному округу (6 млн рублей), политической партии, избирательного блока (250 млн рублей). Интересной представляется норма, по которой с 1 января 2004 года суммы избирательных фондов будут индексироваться с учетом уровня инфляции.

Таким образом, можно отметить, что нормативные акты в области финансирования избирательных кампаний в России являются более проработанными, чем в ФРГ. Однако по экономическим показателям российская система государственного финансирования кандидатов в депутаты значительно уступает германской.

Российское и немецкое избирательное право по выборам в нижние палаты парламентов имеет больше общих черт, чем различий. Схожесть избирательного права наблюдается на всех стадиях реализации, что и было отмечено в данной статье. Однако существуют и кардинальные различия (метод распределения мандатов, правовой статус субъектов пассивного и активного избирательного права и так далее), что представляется естественным в свете разницы в историко-политическом развитии двух государств. Тем не менее несмотря на недолгий период развития демократии в России, по многим аспектам правовые нормы избирательного права Российской Федерации можно определить как более совершенные. Это связано с тем, что российские законодатели сумели за относительно недолгое время создать систему нормативных правовых актов, основанную не только на достижениях теории и практики избирательного права России, но и мировой, реципировав из иностранного законодательства, в том числе и из немецкого, ряд эффективных норм. Тогда возникает вопрос: "Почему же российская избирательная система не признается столь совершенной, как это должно было бы исходить из текстов законов?" Ответ простой. Нет достаточных механизмов эффективной реализации норм права. В качестве одного из примеров приводилась проблема государственного финансирования партий.

Таким образом, можно сделать вывод, что сравнительно-правовой анализ избирательного права двух стран имеет важное значение для понимания сущности реформ в области выборов в России, тенденций, присущих германской политической системе, и для выдвижения предложений по совершенствованию как российского, так и немецкого законодательства и механизма реализации правовых норм.

КОНКУРСНЫЕ РАБОТЫ РАЗДЕЛ 2

III. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ, ЗАРУБЕЖНОЕ И СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Кислицына

Ирина Сергеевна,

студентка 3-го курса факультета
филологии и журналистики
отделения международной
журналистики Ростовского
государственного университета

Научные руководители:

Беспалова Алла Григорьевна,

доцент Ростовского государственного
университета, кандидат
филологических наук;

Кутырев Николай Павлович,

доцент Северо-Кавказской академии
государственной службы, кандидат
исторических наук

СМИ как субъект избирательного процесса в демократическом обществе (сравнительный анализ прессы Германии и России)

Россия сейчас находится на важном рубеже своего развития - трансформации в демократическое правовое государство. Одним из ключевых моментов на этом пути является проблема свободы слова, а точнее, реализации ее на практике - попытка избежать ограничений, но и не допустить вседозволенности. В этой связи актуален сравнительный анализ деятельности средств массовой информации России и Германии в период предвыборных кампаний. Этот период наиболее показателен для выявления политических процессов, происходящих в обществе, обострения противоречий,

существующих в социуме, а СМИ являются особым инструментом гражданского общества, имеющим возможность влиять на информационную открытость власти и других субъектов политического процесса. Сравнительный анализ новейших тенденций участия СМИ в политическом процессе в России и Германии позволяет глубже понять проблемы и перспективы его развития как в этих странах, так и в целом в современном мире. Целый ряд аспектов уже получил отражение в литературе¹. Развивающийся политический процесс ставит новые проблемы, нуждающиеся в исследовании.

Россию и Германию объединяет многое, как в историческом контексте, так и на современном этапе. Федеративная Республика Германия за последние 50 лет своего существования достаточно успешно преодолела авторитарное наследие и стала одним из самых демократических государств в мире. Причем был создан парламентский демократический механизм регулирования отношений между правительством и населением, для того чтобы народ Германии мог сделать свой демократический выбор. Широкий спектр деятельности партий, охватывающий формирование политического волеизъявления, привлечение к участию в политической жизни, поддержку новой политической элиты и влияние на политическое развитие в парламенте и правительстве, привел к стабильной и дееспособной демократии в ФРГ. В России переход от авторитарного, тоталитарного стиля управления к демократическому проходит уже больше 10 лет и достиг своей кульминации. В связи с этим наиболее актуальными представляются исследования включенности СМИ в политический процесс, участие их в реальной политике. По независимости СМИ, их самостоятельности, активности участия в политическом процессе можно судить о характере власти, о степени демократизации общества.

Многие исследователи в наши дни активно исследуют проблему масс-медиа как средств коммуникации и информации, ибо они необходимы для функционирования политической системы и представляют ее очень важный, динамичный элемент - информационно-коммуникативную подсистему². Средства массовой информации оказывают влияние почти на все сферы и институты общества, включая политику, образование, религию. Восприятие и интерпретация важнейших явлений и событий, происходящих в стране и мире в целом, осуществляются через и с помощью СМИ. Эти обстоятельства приобретают особую актуальность и значение на фоне все более растущего проникновения СМИ в политическую сферу, их превращения в один из важнейших инструментов реализации политического процесса. Знаменательно, что СМИ часто характеризуют себя такими титулами, как "великий арбитр", "четвертая ветвь власти" (наряду с законодательной, исполнительной и судебной) и так далее³. Вера во всемогущество телевидения настолько велика, что иные политические деятели считают: тот, кто контролирует телевидение, контролирует всю страну. Причем в этом утверждении есть определенный рациональный смысл, хотя его нельзя абсолютизировать. Особенность СМИ состоит в том, что они обладают способностью прямо обратиться к общественности, минуя такие традиционные институты, как церковь, школа, семья, политические партии и организации и так далее. Эта их способность используется политическими деятелями, политическими партиями. СМИ выступают активным субъектом политической жизни и в такой роли могут многое.

В качестве инструмента гражданского общества СМИ действуют в нескольких областях. Прежде всего - это критика, критика в ее положительном значении, как оппозиция, которая действует в рамках закона и стремится к тому, чтобы общество, действующее на основе конституции, развивалось нормальным образом. Есть и иной аспект проблемы - печать должна участвовать в дискуссиях, обсуждении проблем, выработке решений. И вот здесь роль российской печати оказывается очень заниженной, поскольку печать не получает материалы для этой дискуссии, часто дискуссии начинает сама и ведет ее в одностороннем порядке. В результате пресса не может выполнять свою третью, очень важную роль в гражданском обществе - быть инструментом выработки консенсуса, общей позиции по поводу тех или иных проблем.

Отсутствие развитого гражданского общества, ассоциируемого с либеральными демократиями, является главной проблемой, стоящей перед посткоммунистическими странами. В последнее время все больше исследователей замечают, что во многих странах, где с недавних пор проводятся выборы, либеральная демократия с верховенством закона, разделением властей, гарантированными правами и свободами граждан, включая свободу прессы, собраний, совести, так и не установилась. Последние десятилетия Россия переживает посткоммунистическую трансформацию. Причем изменения происходили не только на институциональном уровне: новые институты государственного управления, новые формы управления, новая структура власти. Одновременно с внешними трансформациями происходили и социально-психологические: изменение самой системы ценностей и установок в

обществе. Стало ясно, что "необходимо преобразовывать не только политические отношения, может также потребоваться радикальная реформа экономики, правовой и судебной системы, государственной бюрократии и самого общества"⁴. В этот период возрастает значение средств массовой информации прежде всего в связи с расширением их социальных функций. Организуя отбор и трансляцию информации, СМИ формируют информационные потоки, которые существенно размывают архаичные стереотипы и во многом задают новые стандарты образа жизни, смыслов, ценностей, норм и мотивов социального поведения. Иными словами, масс-медиа формируют новый тип политической культуры - гражданскую культуру, которая является одной из главных условий демократического устройства общества.

Рассмотрим ситуацию, которая сложилась на рынке СМИ в России и Германии, то есть условия, в которых в данных странах протекает процесс политической коммуникации. В России существует два распространенных, но как минимум не вполне корректных мнения. Во-первых, вся российская пресса продажна, и без денег ни один политик не может получить ни слова на телевидении и в печати. Во-вторых, западная пресса предельно объективна, мало подвержена влиянию материальных интересов, в том числе политиканских. В целом они безусловно преувеличены, однако определенные основания для их распространения имеются. Осуществляя функцию критики и контроля в правовом гражданском обществе, бесспорно имеющемся в Германии, СМИ опираются как на общественное мнение, так и на закон.

В нашей стране по наиболее шумевшим делам журналисты провели собственные расследования, после публикации результатов которых обычно создаются думские комиссии, принимаются политические решения (вывод войск из ГДР, распад СССР, Чечня, события 1993 года, геноцид народа России и как следствие - процедура голосования по импичменту). Такие расследования проводятся несмело (за исключением расследования Холодова в "МК"), непоследовательно и без доведения их до логического конца. Иногда на страницах газет и журналов, в радио- и телепередачах наблюдается подтасовка фактов, их передегеривание, а порой и умалчивание (о тайных счетах, о войне в Чечне, о коррумпированности некоторых чиновников, министров и так далее). В итоге у граждан создается впечатление - СМИ не информируют оперативно читателей, слушателей, а дезориентируют их. Это, видимо, объясняется тем, что Россия еще не прошла этап развитой демократии, и опыта деятельности у российских СМИ просто нет. Сегодня в России многие СМИ, как и на Западе, находятся в частных руках, и их владельцы сами формируют концепцию информационного потока. Например, собственник "Независимой газеты" уволил ее создателя и главного редактора В. Третьякова, когда убедился в его чрезмерной самостоятельности. Такие СМИ, естественно, сами определяют, что нужно и что не нужно выносить на суд общественности, но выбор политических тем осуществляется не под влиянием широкой публики, так как она в конечном счете раскупает тиражи. Мы рассматриваем влияние прессы на политическую жизнь вообще и выборы в частности в стране, где действуют две господствующие тенденции, которые можно назвать специфическими. Значительная часть аудитории прессы в России в возрасте от 35 и старше находится под инерционным воздействием печатного слова, имеющем происхождение в советском образе воспитания и формирования общественного сознания. В современных условиях читатели усваивают, что не каждому слову в газете нужно верить, что пресса может тенденциозно подбирать факты, печатать непроверенную информацию и даже распространять определенную дезинформацию в интересах заказчиков.

Все это происходит в контексте падения тиражей газет, которые теряют свой традиционный общенациональный характер. За последние 10 лет тиражи крупнейших советских газет сократились в 20-30 раз ("Комсомольская правда", "Известия"), хотя, справедливости ради, следует признать, что их тиражи были ажиотажно высокими. Специалисты предрекают, что скорее всего со многими газетами произойдет то же, что и с первыми российскими биржами, которых на начальном этапе реформ было более 300, а сейчас имеется пять или шесть. Если учесть бурное развитие Интернета, то аналогичные процессы ожидают и ежедневную прессу. Хотя, с другой стороны, опыт Германии свидетельствует о том, что и в современных условиях возможно функционирование большого массива прессы. В частности, в Германии имеется помимо крупнейшей газеты "Бильд" с тиражом 4,24 млн экземпляров еще семь крупных газет. В стране имеется 355 региональных газет. По данным IVW, в Германии выходит 427 газет с общим тиражом 28 млн экземпляров⁵. Кроме того, издается 10 тысяч журналов (в том числе "Шпигель" с тиражом 1 млн экземпляров).

Говоря о возможностях политического влияния СМИ, следует иметь в виду, что влияние на политику

СМИ осуществляют прежде всего через воздействие на информационный процесс, что, в свою очередь, позволяет определенным образом формировать общественное мнение. Основными этапами информационного процесса являются получение, отбор, препарирование, комментирование и распространение сведений. От того, какую информацию, в какой форме и с какими комментариями получают субъекты политики, во многом зависят их последующие действия. "Иметь важную информацию - значит иметь власть; уметь отличать важную информацию от неважной означает обладать еще большей властью; возможность распространять важную информацию в собственной режиссуре или умалчивать ее означает иметь двойную власть", - пишут авторы одного из самых известных учебных пособий по политологии ФРГ⁶. Непосредственное обладание такой властью - прерогатива СМИ. Они не только отбирают сведения, поставляемые информационными агентствами, но и сами добывают и оформляют их, а также комментируют их и распространяют. Соответственно, средства массовой информации, являясь основным источником, из которого граждане берут всю необходимую информацию, должны помогать своему потребителю анализировать происходящее, раскрывая и объясняя причины общественных изменений, ибо, согласно Алмонду⁷, для устойчивого развития демократических обществ необходимо, чтобы все граждане были вовлечены в политику и чтобы их участие в политической жизни было основано на информированности, результатах анализа и понимания причин, по которым такое участие необходимо. В 1930 году Карл Каутский в своей статье "От демократии к государственному рабству" отметил, что "...свобода печати, как и все другие политические свободы, имеет ценность именно для народных масс, их просвещения и информации. Массы только тогда могут разбираться в политике, когда правительственной прессе противостоит независимая печать, которая выносит на свет божий все существующие недовольства и которая с различных сторон освещает все явления государственной жизни"⁸. Поэтому при освещении избирательного процесса, как нигде, важна личная позиция журналиста и средства массовой информации. Речь идет не о политической, а о профессиональной, гражданской позиции. С этой точки зрения, в реальной практике вырисовываются три⁹ такие позиции: журналист - объективистски настроенный информатор, стоящий "над схваткой"; журналист-профессионал, считающий своей миссией быть представителем общественности, гражданского общества; журналист, отстаивающий интересы той или иной частной группировки. Классическая точка зрения на участие СМИ в избирательном процессе утверждает, что задача журналиста заключается в том, чтобы быть беспристрастным, объективным информатором, обеспечивающим необходимой информацией граждан и помогающим политикам быть представленными на рынке избирательских симпатий. Но когда на одной стороне находятся и мощные промышленно-финансовые группы, и государство, а на другой - атомизированные избиратели, эта позиция резко ухудшает ситуацию. Совсем по-другому будет выглядеть ситуация, если журналисты примут сторону граждан. С этой точки зрения, наиболее эффективной представляется позиция выразителя и защитника интересов гражданского общества.

Профессор доктор Юрген Вильке вместе с коллегами по Майнцкому университету в течение 14 лет исследовал изменения, которые произошли в ФРГ со времени первых выборов в Бундестаг, начиная с 1949 года. Контент-анализу были подвергнуты материалы, посвященные предвыборной борьбе и опубликованные в газетах "Франкфуртер рундшау", "Франкфуртер альгемайне цайтунг", "Зюддойче цайтунг" и "Вельт"¹⁰. Были выбраны эти газеты, потому что именно они представляют весь политический спектр в германской ежедневной прессе - от "левого" до "правого". Исследование всех выборов после Второй мировой войны, относящееся к столь долгому периоду времени, могло быть проведено только на базе газет, хотя привлечение телевидения тоже представляло бы интерес. Но в 1949 году еще не было телевизионного освещения событий, а в ходе последующих выборов, в 1950 году, оно не играло большой роли.

В 1990 году (после воссоединения Германии) главной темой была внешняя политика. А вот в 1994 и 1998 годах (да уже и в 1976 году) она была предвыборной темой в меньшей степени. Германско-германская политика была первоочередной темой предвыборной борьбы 1972 года (после неудавшегося вотума недоверия Вилли Брандту), а в 1997 году приоритетными стали вопросы экономической политики (в 1969, 1983, 1990 и в 1998 годах). Сообщения в итогах социологических опросов в долгосрочной ретроспективе стали более частыми и в конечном счете составляли не более 4 процентов материалов (так было в 1998 и 1969 годах). Следует отметить, что личная жизнь кандидатов на пост канцлера ранее не была важной темой предвыборных публикаций для упомянутых выше ежедневных газет. В числе 14 выборов в Бундестаг, начиная с 1949 года, были более или менее

персонифицированные выборы, они различались по степени конфронтации кандидатов. Максимальная наблюдалась в 1980 году, когда за право быть кандидатом на пост канцлера боролись Хельмут Шмидт и Франц-Йозеф Штраус, но слабее конфронтация стала в 1987 году, когда кандидатами являлись Х. Колль и И. Рау.

Особым феноменом для предвыборной борьбы в Германии стал так называемый "канцлерский бонус". Находящийся в должности канцлер в предвыборный период привлекает большее внимание, поскольку он и его правительство являются субъектами политической деятельности, проявляя активность во внутренней и внешней политике. Это создает ему преимущество по сравнению с другим кандидатом, что является проблематичным с точки зрения теории демократии. Данное исследование показало, что "канцлерский бонус" всегда присутствовал (пусть и в разном масштабе!) с выборов в Бундестаг в 1953 году (в 1949 году канцлера еще не было). Именно по линии различий, касающихся весомости "канцлерского бонуса", выборы в Бундестаг и различаются друг от друга. Вильке пишет, что "власть" журналистов, освещающих предвыборную борьбу, возросла. Вместе с тем исследование не дает повода для того, чтобы говорить об американизации освещения предвыборных кампаний в прессе Германии. Конечно, есть определенные признаки этого, но до сих пор они выражены слабо. О том же свидетельствуют и другие исследования, проведенные в последнее время. Если, например, сравнить сообщения для прессы, которые распространяют партии, с освещением в СМИ, обнаруживается, что первые в значительно большей степени сосредотачивают внимание на кандидатах, в то время как ежедневные газеты придают особое значение политическому содержанию. Это свидетельствует о том, что крупные газеты серьезно воспринимают свою функцию в ходе демократической предвыборной борьбы. При освещении политического содержания и позиций в том виде, как оно осуществлялось раньше, читатели и зрители становились участниками предвыборной борьбы. Теперь они ведут себя больше как зрители, которые реагируют пассивно, если не отстраненно, так сказать, с долей "политической хандры", как это сейчас называют в Германии¹¹.

СМИ, как правило, пользуются двумя основными способами распространения информации - последовательным и фрагментарным. Первый способ чаще используют печатные СМИ, последовательно и разносторонне освещая в статьях и других публикациях ту или иную политическую проблему. Второй способ - фрагментарная подача информации - особенно распространен на телевидении и имеет ряд особенностей, порождая для слушателей или зрителей ряд трудностей в познании сути того или иного события, процесса. Фрагментарность, или дробление, информации, создавая видимость ее разносторонности и оперативности подачи, препятствует непрофессионалам (подавляющему большинству граждан) сформировать целостную картину политических явлений или событий. Фрагментарный способ подачи информации многие исследователи считают спецификой телевизионного жанра, следствием присущего ему свойства, называемого "давлением визуальности". Суть этого свойства состоит в том, что в силу своих аудиовизуальных возможностей телевидение ориентировано на передачу, главным образом, визуализируемой, то есть имеющей зрительный образ, информации. Поскольку же научная и другая серьезная информация обычно плохо совместима с экраным изображением, то она оставляется для печатных коммуникационных средств и радио. Однако современная тенденция, бесспорно, выделяет телевидение среди других СМИ, поскольку люди обычно склонны больше верить увиденному, чем услышанному или прочитанному. СМИ обладают большими возможностями активного влияния не только на восприятие гражданами отдельных политических явлений и событий, но и на их отношение к политике в целом. Как политическая пассивность населения в каком-либо вопросе, так и его массовая активность непосредственно связаны с позицией СМИ в этом вопросе. Особенно велика роль СМИ в переходные периоды общественного развития, поскольку без их активной деятельности невозможно изменить политическое сознание, ценностные ориентации и цели широких слоев населения и добиться массовой поддержки политики социальных преобразований. Однако нельзя не учитывать огромные возможности СМИ в сфере политических манипуляций и воздействия на массовое сознание через формирование у населения определенного общественного мнения о том или ином событии, человеке, явлении. Особенно актуальной эта проблема стала для России, страны, в которой грамотность населения в сфере массовых коммуникаций низка, а темпы развития информационных и политических технологий значительно опережают развитие законодательной базы в области информационной политики, ограничивающей возможности использования СМИ в целях манипулирования¹². Степень политического влияния средств массовой информации давно поняли и сами политики.

Успех избирательной кампании в значительной мере определяется возможностями кандидатов в распространении своей информации через средства массовой информации. Медиакампания является одной из самых важных и динамичных частей всей кампании¹³. Наибольший эффект приносят публикации в неспециализированных и менее политизированных изданиях, таких, как "Труд", "Комсомольская правда", "Семья", "Неделя", "АиФ" и даже "СПИД-Инфо". В то же время публикации в новых, ярких журналах почему-то менее эффективны. Общественное мнение провинции воспринимает их как чисто заказные. Без грамотного использования радио и телевидения невозможно провести эффективную избирательную кампанию ни в Федеральное Собрание, ни на пост президента или губернатора субъекта Федерации. Несколько меньшее значение имеет использование эфирных СМИ на региональных и местных выборах в представительные органы власти. По данным, приводимым Г. Почепцовым (1998 год)¹⁴, восприятие невербальной, визуальной информации примерно в два раза выше, чем вербальной, то есть текстовой.

Телевидение является самым дорогим, но и самым эффективным средством пропаганды. На 70 процентов имидж ведущих политиков создается телевидением. Одновременно именно телевидение может быстро сокрушить любой сформированный образ. Примером может служить печально знаменитое заявление губернатора Д. Аяцкова о восторге перед Клинтоном и испытываемой им зависти по отношению к Монике Левински. После трансляции этого высказывания по основным ТВ-каналам осуществление президентских амбиций губернатора стало весьма проблематичным. Очевидно, что все имеющиеся рекомендации по использованию видеороликов изначально направлены на показ не подлинной сути программы или реального портрета кандидата, а нереального, то есть лживого, имиджа и приукрашенной программы.

Прошедшие 22 сентября 2002 года в Германии парламентские выборы стали уникальными в истории страны: такой захватывающей борьбы за каждый голос послевоенная Германия еще не знала. Напряжение сохранялось вплоть до ночи подведения итогов, когда в борьбе за места в парламенте несколько раз менялся лидер. Лидер блока ХДС/ХСС Эдмунд Штойбер успел даже уверенно заявить о победе, но затем социал-демократическая партия канцлера Герхарда Шредера все-таки обошла черно-желтую коалицию на три мандата. Понятно, что в условиях такой напряженной борьбы "достучаться" до потенциальных избирателей пытались всеми возможными способами. Начиная с парламентских выборов 1998 года в Германии начал выработываться особый стиль политических онлайн-коммуникаций. Учитывая тот факт, что в 2002 году количество интернет-пользователей Германии перевалило за 50 процентов от всего населения страны, онлайн-агитация стала важной частью предвыборных кампаний всех крупных партий Германии. Во время предвыборной гонки 2002 года беспристрастной информации по партиям и их кандидатам в Интернете явно не хватало. Если раньше всегда существовали независимые информативные странички, обычно курируемые различными университетами, то теперь подобные сайты уже создавались самими партиями. Похожие перемены происходили в США несколько лет назад. Вообще многие наблюдатели отметили на последних выборах тенденцию к американизации избирательной кампании. Часто критике подвергался тот факт, что преувеличенное значение приобрела частная жизнь и личные качества кандидатов на пост канцлера. Получалось, что многие избиратели руководствовались при своем выборе скорее личными симпатиями, чем политическими соображениями. Именно имиджмейкерство является одной из важнейших сфер приложения манипулятивных технологий в СМИ. В самом общем виде манипулирование - это процесс ограничения и принижения политического сознания, культивирования политического недомыслия¹⁵. Манипулирование как способ социального управления осуществляется незаметно для управляемых, не влечет за собой прямых жертв и крови, не требует больших материальных затрат, которые необходимы для подкупа или успокоения многочисленных политических противников. Цель такого манипулирования - исказить сообщения о реальности, об истине, чтобы, несмотря на их ложность, личность принимала их как само собой разумеющееся и поступала бы в соответствии с этой искаженной информацией. Подобная информация, или дезинформация, есть не что иное, как версия, имеющая целью сознательно ввести людей в заблуждение, навязать им искаженное или просто лживое представление о реальных событиях¹⁶.

Проблеме манипулирования массовым сознанием посвящен целый ряд работ западных и российских исследователей. Е.Л. Доценко отмечает: "Манипуляция - это вид психологического воздействия, искусное исполнение которого ведет к скрытому возбуждению у другого человека намерений, не совпадающих с его актуально существующими желаниями"¹⁷. Манипулятивные возможности СМИ

настолько велики, а способы и техники манипулирования настолько многочисленны и разнообразны, что данный вопрос невозможно не рассмотреть в настоящей работе, ибо СМИ обладают одной важной особенностью функционирования, которая наиболее отчетливо проявляется во время избирательных кампаний. Апеллируя к таким чувственным, иррациональным, эмоционально-волевым элементам общественного сознания, как любовь к родине, национально-патриотические настроения и так далее, СМИ способны мобилизовать поддержку значительными слоями населения тех или иных акций правящих кругов или отдельных заинтересованных групп. Как правило, в подобных случаях изменения в массовом сознании имеют кратковременный характер и по завершении пропагандистской кампании по данному конкретному поводу все, как говорится, возвращается на круги своя.

В современном мире теория и практика политического манипулирования получили достаточно глубокую научную разработку и практическое применение. Общая технология глобального, общегосударственного манипулирования обычно основывается на попытке повлиять на человека по каналам, которые менее всего контролируются сознанием. Таким образом стремятся внедрить в массовое сознание социально-политические мифы, иллюзорные идеи, утверждающие определенные ценности и нормы, воспринимаемые преимущественно на веру, без рационального, критического осмысления.

Предпосылкой для манипуляций можно считать также и тот факт, что, обладая монополией на информацию, СМИ определяют приоритеты событий. В мире происходят миллионы событий, но обсуждается только та их часть, которую СМИ вводят в сферу внимания респондента. Наряду с фактором отбора информации существует не менее важный источник манипулятивной силы СМИ - метод семантического манипулирования. Возможность выражать мысль с помощью различных словосочетаний позволяет одному человеку воздействовать на восприятие окружающей действительности другим человеком (наш человек - разведчик, их - шпион, мы - освободители, они — оккупанты, мы - борцы за независимость, они - боевики).

Технология манипулирования предполагает использование богатейшего арсенала конкретных методов воздействия на сознание для создания определенного эмоционального настроения и психологических установок у аудитории. Существует много различных психотехнологий, опирающихся на законы человеческой психики и особенности восприятия. В книге Дж. Брауна "Техники воздействия: от пропаганды до промывания мозгов"¹⁸ раскрываются приемы формирования в прессе политических имиджей. В частности, отмечается, что фундаментальным механизмом манипулирования общественным мнением через прессу является суггестия, то есть попытка убедить других в конкретных суждениях без предоставления на то самоочевидных логических оснований, и при этом неважно, существуют на самом деле такие основания или нет.

Исходя из разработанной в литературе¹⁹ теории суггестии, кратко рассмотрим наиболее известные приемы на материалах прессы России и Германии. Очень популярно использование стереотипов, под которыми понимается восприятие людьми какого-либо социального объекта в упрощенном, схематизированном виде. Когда в германских и российских СМИ апеллируют к таким понятиям, как "коммунист", "капиталист", они имеют в виду не конкретного человека, а тот образ, который сложился в связи с этим понятием в сознании масс и на который у людей уже выработалась определенная реакция. В рекламной кампании 1996 года команда Ельцина использовала такие сложившиеся в отношении коммунистов и СССР стереотипы и образы: пустые полки магазинов, равенство в нищете, СССР - казарма, ГУЛАГ и так далее. В Германии образ тоталитарного прошлого ГДР, имиджи лидеров СЕПГ Хонеккера или современной ПДС не используются столь масштабно, впечатляюще и ярко, так как в этом нет особой необходимости в силу слабости левых сил. Однако при необходимости эти стереотипы озвучиваются именно в данном направлении.

Одним из наиболее действенных орудий политического языка являются манипулятивные термины, или "ярлыки", которые "навешиваются" политическим оппонентам. В практике прессы этот прием является одним из ведущих. Если на политика в ФРГ наклеивается ярлык, к примеру, нациста, то его поражение на выборах предрешено. Особенно опасен для участника избирательной кампании ярлык антисемита по причине той исторической ответственности, которую несет Германия за свершение в прошлом Холокоста. Российская пресса также богата подобными примерами. Наряду с ними есть и новые изобретения, например, "лица кавказской национальности" - термин, создающий некоторую видимость официальности по аналогии с терминами "юридические лица", "физические лица", но поскольку кавказской национальности не существует, выражение носит уничижительный,

оскорбительный характер; "семья" - термин, под которым подразумевается узкая группа приближенных "к телу" президента лиц (по аналогии с итальянскими мафиозными кланами) и прочие. Интересен прием повтора информации. Если повторять сообщение с достаточной частотой, оно в свое время будет принято аудиторией и укрепится в массовом сознании. Вариантом техники "повтора" является употребление лозунгов, слоганов и ключевых слов типа "равные права для всех", "новый центр" (лозунг СДПГ во время последней предвыборной кампании) и так далее. Такие фразы играют большую роль в политике и рекламе и в Германии, и в России. Например, в избирательных кампаниях в Российской Федерации известны знаменитые слоганы, ставшие моделью избирательного поведения на референдуме: "Да-Да-Нет-Да", а также "Голосуй сердцем", "Голосуй, а не то проиграешь", "Единая Россия - Сильная Россия" и другие. Особенно часто СМИ используют повторы в новостных сообщениях, где в каждом последующем выпуске наиболее значимая информация - будь то репортаж (телевидение) или текстовое сообщение (радио) - повторяется без каких-либо корректировок или изменений. Популярен такой специфичный прием, как полуправда. Этот способ, используемый СМИ для обеспечения доверия аудитории, заключается в объективном и подробном освещении конкретных, малозначительных деталей и умалчивании более важных фактов или же в общей ложной интерпретации событий (в зависимости от настроения масс). Этот прием является очень коварным, позволяющим прессе подать в нужном свете любой факт, например, поддержка ФРГ акций США против Югославии подавалась в прессе без подробной информации о просчетах армии США и ее бомбежках мирных целей, и наоборот, утрированно и подробно освещались акции президента Милошевича. Не менее часто он используется в России, например, при освещении событий в Чечне. Причем характерно, что этот прием используют и власти, и оппозиция, умалчивая о том, что не выгодно, и подчеркивая факты, которые соотносятся с идейно-политическими концепциями. Осмеяние представляется наиболее используемым в СМИ методом информационно-психологического воздействия на массовое сознание. Группой экспертов Института психологии РАН был проведен контент-анализ самых известных печатных СМИ в период с 1 августа по 1 октября 1999 года. Так, например, в газетах "Труд", "Сегодня", "Известия" метод "осмеяния" практически отсутствует, а высказывания в адрес политиков и политических партий в основном имеют нейтральный характер. "Новая газета", "МК", "Комсомольская правда" "НГ", наоборот, отличаются в использовании разнообразных форм данного метода.

Убеждение как метод воздействия на сознание личности, ориентированный на критическое суждение, преобладание доказательств, фактов и аргументированности суждений. Одной из самых цивилизованных в этом списке является техника привлечения "лидеров мнений", то есть компетентных людей в области политики и предвыборных технологий: политологов, социологов, самих политиков, журналистов и так далее. Техника активно используется СМИ в качестве эффективного механизма воздействия на ценностные представления человека и для формирования общественного мнения. Большую роль играют комментарии к ним журналистов. Важной категорией скрытой интерпретации является приписывание собственных идей журналиста внешнему источнику, как будто он безличностно сообщает мнения других людей, в чем, собственно, и кроется источник манипуляции. Существует ряд конкретных видов техники, используемых журналистами-комментаторами для формирования надлежащего общественного мнения.

Репортеры используют такие формы, как юмор, сарказм, сатира, ирония, чтобы свести на нет значимость того или иного мнения, идеи, доктрины, процесса, представить их несущественными, глупыми, смешными, нелепыми. Техника "обвинения по ассоциации" неодобрения является достаточно популярной среди журналистов. Она заключается в привлечении внимания к постоянной связи политической группы или ее лидера с антиморальными, отталкивающими явлениями общественной жизни. Например, связь лидеров каких-то российских партий с олигархами, криминалитетом. Причем интересно отметить, что в ФРГ контакты с лидерами крупного бизнеса за редким исключением не являются компроматом, в то время как в России это может стоить успеха на выборах. Говоря о манипулировании, следует иметь в виду, что некоторые манипулятивные технологии могут использоваться не только сознательно, но и (особенно журналистами) неосознанно. Понятно, что не следует переоценивать возможности манипулятивного воздействия. Большинство людей обладают достаточно мощными защитными механизмами. Однако и преуменьшать эффективность манипулирования тоже не следует. Как показывают эмпирические исследования, "средний" избиратель обычно судит о кандидате в президенты или парламент по тому имиджу (образу), который создает ему телевидение и другие масс-медиа. В странах Запада, а в последние годы и в России, успешно

развивается целое направление рекламного бизнеса - имиджмейкинг, то есть создание привлекательных для избирателей образов политических деятелей. Нанимаемые за большие деньги профессионалы-имиджмейкеры и организаторы избирательных кампаний диктуют претендентам не только форму одежды и манеры поведения, но и содержание выступлений, которые изобилуют множеством заманчивых обещаний. Такого рода рекламно-манипулятивная деятельность СМИ превращает выбор граждан из свободного сознательного решения в формальный акт, заранее запрограммированный специалистами по формированию массового сознания²⁰. Все большее значение имиджмейкинг приобретает в связи со все возрастающей тенденцией персонализации предвыборной кампании. Едва ли не наиболее отчетливо эта тенденция прослеживается на примере современной Германии, в которой традиционно 70 процентов населения, пришедшего на избирательные участки, голосовали именно за партии. На последних же выборах в сентябре 2002 года можно было ясно наблюдать именно персонализацию предвыборной кампании. И налицо причины этого. Между двумя главными соперниками немало общего. Шредер, канцлер Социал-демократической партии Германии, и Штойбер, кандидат от ХДС/ХСС, умеют находить общий язык и с предпринимателями, и с профсоюзами. Далеко не по всем темам расходятся и их идеологические установки. Оба, например, считают необходимым государственное вмешательство в рыночную стихию. Но в свое время Шредер вливаниями из государственной казны уберег от банкротства крупный строительный концерн "Хольцманн". Скорее всего, точно так же поступил бы на его месте и Эдмунд Штойбер, который у себя в Баварии выдает субсидии фирмам, создающим там свои предприятия. Оба говорят на одном языке, когда речь заходит о социальных гарантиях, о социальной справедливости, о внутренней безопасности.

В общегерманском масштабе кандидат от консерваторов проигрывал действующему канцлеру по части "человеческих симпатий", как свидетельствовали социальные опросы. Непринужденного Шредера именуют "политическим шоуменом" и "канцлером масс-медиа". Поэтому Штойбер изо всех сил старался "обаять" аудиторию во время теледебатов, постоянно улыбаясь. Но, по оценкам всевидящих журналистов, разрушить сложившийся имидж "сухаря" ему так и не удалось. В сравнении с жизнелюбом Шредером он выглядел суше, хуже понимающим юмор, не умеющим шутить и быстро парировать вопросы журналистов, бледнее смотрелся на телеэкране. В целом политика СМИ в предвыборной кампании Германии, в отличие от России, выглядит взвешенной и конструктивной, хотя и не без недостатков, в том числе элементов манипуляции.

Все приведенные приемы манипуляции и примеры их применения в России (и в меньшей степени в Германии) свидетельствуют в принципе об их противоречивом характере. Если исходить из принципа "политического аморализма" Н. Макиавелли как ведущем политическом принципе, то следует согласиться с ним и даже поощрять. Однако идея: "Цель оправдывает средства" - в современном мире не вызывает энтузиазма. Во всем мире наблюдается тенденция разоблачения этого вида техники, а также попытки перестроить работу прессы на новый лад. На выборах 2003 года впервые применялось новое избирательное законодательство, точнее, существенные поправки к старому. Эти поправки в значительной степени ужесточили избирательный регламент для кандидатов, партий, других участников предвыборной кампании, в том числе для журналистов и изданий. Редакции привыкли к формальной свободе, а теперь законодательно на них накладываются определенные ограничения, связанные с предвыборной агитацией и рекламой. Популярна точка зрения: в сложном обществе манипуляции являются неотъемлемой частью общения, поэтому надо не только искать этические и законодательные ограничения, но и повышать сопротивляемость общества манипуляциям, повышать политическую культуру граждан. Известно мнение: манипуляции общественным сознанием опасны тогда, когда происходят из одного источника, как это было в фашистской Германии. В современной России такие манипуляции, направляемые из конкурирующих источников, нейтрализуют друг друга и позволяют здравомыслящему человеку вполне адекватно ориентироваться в политической ситуации. Но состояние гражданской политической культуры в российском обществе таково, что массы не всегда могут самостоятельно разбираться в манипуляциях. Более того, бывшие советские люди привыкли верить печатному слову, не особенно разбирая, кто его произвел - солидное качественное издание, непримиримая оппозиция, бульварная газетенка или психически больной индивид. В результате запущенную сплетню накануне выборов часто невозможно нейтрализовать. Поэтому появляются разговоры о необходимости оградить общество от технологических злоупотреблений посредством запретов. Но чем больше будешь общество ограждать, тем оно дольше будет оставаться политически инфантильным. Однако на Западе существуют специальные законы о защите психологического

здоровья, которые ограничивают использование конкретных рекламных и медийных манипуляций, технологических приемов.

В Конституционный Суд с жалобами на ущемление их прав по поводу конституционности ограничений деятельности СМИ в период избирательных кампаний обратились несколько журналистов. Запрос в Конституционный Суд о проверке конституционности ряда пунктов статьи 48 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" подписали депутаты из большинства фракций и депутатских групп. Хотя запрос был инициирован фракцией СПС, но главную роль сыграли 300 журналистов, представляющих региональные и местные СМИ, с предложением пересмотреть эти ограничения и не вводить санкций против СМИ за их нарушения. По их мнению, действующие нормы ограничивают свободу СМИ, не всеми исполняются и должны быть отменены. Дело в том, что в статье 57 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы ..." говорится, что "распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью, а также информации о деятельности, способствующей формированию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату или партии, признается агитацией". В случае нарушения данного закона у средства массовой информации приостанавливают лицензию до даты выборов, как указано в поправках к закону о СМИ. В то же время в Конституции Российской Федерации сказано, что право на информацию является неотъемлемым правом гражданина России. Следовательно, введение в действие вышеуказанных поправок к закону о СМИ может привести к тому, что будет нарушена Конституция, так как с наступлением выборов люди могут лишиться определенной информации. Заявители полагали, что ряд положений закона о выборах "нарушает конституционное право граждан свободно получать, передавать и распространять информацию", а также "ограничивает свободу выражения мнений и убеждений". Нормы закона, по мнению заявителей, "недопустимо расширяют понятие "агитация".

30 октября Конституционный Суд Российской Федерации признал несоответствующим Конституции и нарушающим свободу СМИ положение одного из подпунктов пункта 2 статьи 48 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". В решении было сказано, что "устанавливаемое Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" ограничение информирования избирателей от предвыборной агитации направлено на обеспечение формирования свободного волеизъявления граждан и гласности выборов и отвечает требованиям статей 3 (часть 3), 29 (части 1,3,4 и 5), 32 (части 1, 2 и 3) Конституции Российской Федерации, поскольку выборы могут считаться свободными, если реально гарантированы право на объективную информацию и свобода выражения мнений. Применительно к средствам массовой информации свободу выражения мнений нельзя отождествлять со свободой предвыборной агитации, к которой не предъявляются требования объективности. Как вытекает из сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций, возможные ограничения конституционных прав, в том числе, следовательно, свободы массовой информации, должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, то есть не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм; чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения. Президент Российской Федерации В. Путин счел

оптимальным решение Конституционного Суда, подтвердившее право СМИ на свободу публикаций в ходе предвыборной кампании. "Оно является оптимальным, позволяет и партиям, и депутатам себя проявлять, и гражданам узнавать объективную информацию из СМИ, которые не будут ограничены в своей деятельности", - сказал Президент России на встрече 4 ноября с председателями Верховного, Конституционного и Высшего Арбитражного судов.

Таким образом, и в России, и в Германии происходит скрытое управление политическим сознанием людей, или политическое манипулирование, цель которого - принудить людей действовать или бездействовать вопреки собственным интересам. Поскольку подавляющее большинство населения не осознает политические явления во всем их многообразии, у каждого человека складывается некоторый упрощенный образ этой действительности, который является критерием отношения человека к жизни общества и одним из отправных пунктов для его поведения и ориентации.

На данном этапе развития России многие СМИ пишут, что в российском обществе в целом весьма низок уровень знаний о политических системах, политических институтах, избирательных институтах, способах их функционирования; отсутствуют устойчивые традиции уважения к закону; распространено чувство неудовлетворенности настоящим, неуверенность в будущем и частичная апатия; оценочные ориентации отмечены недоверием к деятельности социальных и политических институтов. Однако нет сомнений, что по мере продвижения страны по пути развития демократии как политической конкуренции, становления развитого гражданского общества будет изменяться и общественное сознание населения. И значительная роль в этом прогрессивном движении принадлежит СМИ - важнейшему субъекту избирательного процесса.

СМИ как средства коммуникации и информации необходимы для функционирования политической системы и представляют очень важный, динамичный элемент — информационно-коммуникативную подсистему. Именно благодаря СМИ идет непрерывный процесс взаимообмена информацией между индивидами и группами на всех уровнях. Особая политическая роль СМИ, являющихся субъектом демократического процесса, резко усиливается в период подготовки и проведения выборов органов власти. Потому что именно в этот период особенно актуальным становится общий для свободных стран демократический принцип, который в формулировке, например, Федерального конституционного суда Германии звучит следующим образом: "Ответственное участие граждан в формировании политической воли народа предполагает, что каждый в отдельности в достаточной степени владеет информацией о решаемых вопросах... с тем чтобы иметь возможность дать им оценку, одобрить или отвергнуть". Вопросы участия СМИ в формировании представительных и других выборных органов власти имеют большое практическое и теоретическое значение. Это весьма специфическая сфера деятельности СМИ, где они выполняют одновременно несколько функций. Они служат каналом информирования избирателей, средством предвыборной агитации и инструментом гражданского контроля. Роль СМИ в избирательной кампании зависит от значительного числа факторов, среди которых не последнюю роль играют национальные традиции, превратности исторического пути, уровень структурированности гражданского общества, доминирующие этические представления и так далее. Перед СМИ в России стоит дилемма: можно быть рупором власти, также как можно скрыто или явно пропагандировать ту или иную партийную платформу или интересы той или иной финансово-промышленной группы. Но опыт ФРГ показывает, что существует, однако, и третий вариант: не примыкая и не связывая себя обязательствами ни с одной из действующих партий или коммерческих структур, оценивать их действия и действия власти с учетом интересов населения и настроений своей аудитории. Влияние СМИ на итоги голосования никогда не бывает однозначным и предопределенным. Более того, оно может вызвать эффект бумеранга: слишком велика социально-психологическая неравномерность российского электората. Вот почему усиление роли прессы как субъекта избирательных кампаний - это всегда задача со многими неизвестными. На наш взгляд, недопустимо определять роль прессы как четвертую власть, но при этом нельзя принижать роль прессы, которая является автономным субъектом политического процесса в целом и в частности избирательных кампаний в рамках демократического общества. Современные СМИ - это важный элемент в механизме либеральной демократии, который должен постоянно совершенствоваться в плане методики и техники освещения фактов и их анализа. Конечно, избежать субъективизма невозможно в силу природы прессы, но важно стремиться к этому, отдавая отчет в своем несовершенстве. При этом СМИ ни при каких условиях не должны становиться частью властных структур, за исключением немногих официальных органов печати. СМИ не должны быть особыми политическими структурами — "медиа-оппозициями", так же как они не являются

дополнительной ветвью власти. СМИ являются институтом гражданского общества, и в этом качестве они должны сотрудничать с государством, ни в коем случае не сливаясь с ним и сохраняя возможность его критики в необходимых ситуациях. Именно так дело обстоит в Германии. Россия не может прямо копировать зарубежные методы и приемы, но может и должна тщательно изучать опыт стран с развитыми демократическими институтами. В России накоплен разнообразный опыт в совершенствовании принципов деятельности средств массовой информации в избирательных кампаниях.

IV. МОЛОДЕЖЬ И ВЫБОРЫ

Синякова

Лариса Сергеевна,

студентка 5-го курса дневного
отделения юридического
факультета Рязанского филиала
Академии права и управления
Российского Совета ветеранов
МВД и ВВ

Научный руководитель:

Попова

Анна Дмитриевна,
координатор научной и издательской
деятельности Рязанского филиала
Академии права и управления
Российского Совета ветеранов МВД
и ВВ, кандидат исторических наук

Молодежный парламентаризм как форма участия молодежи в жизни муниципальных и региональных образований

Важным условием функционирования гражданского общества является наличие людей, способных конструктивно взаимодействовать с другими силами общества во имя общих целей, интересов, ценностей, а также готовых подчинять свои частные интересы и способы их достижения общему благу, выраженному в правовых нормах.

Субъекты гражданского общества хорошо осознают, что собственные действия - наилучший способ защиты своих интересов, решения жизненных проблем.

Однако субъекты гражданского общества не появляются сразу после декларирования такого общества в Конституции. Это долгий процесс, помогающий изменить правосознание граждан, изменить их жизненные позиции. Вырастить же активного субъекта гражданского общества легче начиная с того возраста, когда формируется собственно личность. Именно поэтому начинать нужно с молодого поколения, которому завтра жить в государстве, формировать его политику и жизнедеятельность.

Именно поэтому сегодня на всех уровнях (муниципальном, региональном, федеральном), во всех составляющих молодежной политики (общественная, государственная) следует признать состоятельность такой формы реализации государственной молодежной политики, как молодежный парламентаризм.

Свое активное развитие молодежный парламентаризм получил в середине 90-х годов XX века. Однако предпосылки рождения данного явления мы должны отнести еще к перестроечному времени. Всеобщая демократизация, декларированный переход к гражданскому обществу и правовому государству позволили процессам, происходящим в обществе, встать на новый качественный уровень. В 1991 году приняты законы об общественных объединениях, свободе совести. Функционирование общественных объединений теперь приобретает не разрешительный, а регистрационный характер.

В 1993 году Конституция Российской Федерации в статье 30 закрепила право на объединение, тем самым законодательно обеспечив важное условие осуществления политической свободы, простимулировав развитие демократических начал в обществе. Со временем нормативная правовая база, регламентирующая деятельность общественных объединений, расширилась. Все это способствовало активному становлению общественного движения в России, в том числе и молодежного.

Молодежное общественное движение достаточно быстро стало реальной движущей силой, во многом определившей политику государства в молодежной сфере. Во многих регионах именно молодежные организации оказали давление на разработку и принятие региональных законов о

молодежи и молодежной политике.

Однако сейчас ошибочно думать, что молодежные парламенты начинают свою работу с чистого листа. Явление молодежного парламентаризма имеет свои социально-исторические корни. Молодежный парламентаризм в России появился во многом в связи с тем, что возникла необходимость заполнить ту нишу в социальном управлении, которую раньше занимали комсомольские структуры. Ведь в СССР существовала своеобразная "молодежная республика" со своим "главой государства" - первым секретарем ЦК ВЛКСМ, "однопалатным парламентом" - ЦК ВЛКСМ (избираемым на съезде ВЛКСМ), его "советом", или "президиумом", в лице Бюро ЦК ВЛКСМ. Первый секретарь ЦК ВЛКСМ был, по сути дела, помощником главы советского государства по вопросам молодежной политики. "Малые молодежные республики" существовали тогда и в краях, областях, городах. Другой вопрос, что не все там было благополучно.

Молодежный парламент, по мнению А.В. Кочеткова, - "это организационная форма, которая основана на историческом опыте работы государства с молодежью, лучших традициях формирования и развития социальных механизмов представительства законных интересов и прав молодых граждан в обществе, учета их мнения в вопросах его развития"¹.

Первые молодежные парламенты возникали по инициативе небольших групп молодых людей. Чаще всего эта инициатива не находила поддержки власти и оставалась на уровне идеи². Одним из первых появляется Молодежный Парламент Республики Калмыкия³. Данный орган имел статус общественной организации и являлся юридическим лицом. Он не имел открытой привязанности к государственным структурам. Обособление членов Молодежного Парламента в рамках юридического лица привело к появлению некоторых отрицательных моментов: во-первых, к проявлению внутренних корпоративных интересов, не имеющих отношения к основному содержательному предмету деятельности, во-вторых, создало преграду для участия в работе Молодежного Парламента представителям других общественных объединений. Позднее молодежные парламенты появляются в Удмуртии, Республике Саха (Якутия).

Однако возможность лоббирования своих интересов через молодежные парламенты, по мнению автора, уперлась в первую очередь в собственную компетенцию молодых лидеров. Учитывая этот факт, появляется идея создания некоторого подобия кадровой школы на базе молодежных парламентских структур. Например, Молодежное Правительство Ярославской области, Молодежный Парламент Новосибирской области. Такие органы начинают рассматриваться как кузницы политиков нового поколения, грамотных управленцев. Параллельно с этим наблюдается процесс политизации молодежных парламентов. Например, в Санкт-Петербурге вместо одного Молодежного Парламента образуется четыре (каждый работает на определенную политическую партию).

Важным шагом в развитии молодежного парламентского движения стало создание Общественной молодежной палаты при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации⁴. Палата создана для изучения проблем молодежи в России, своевременного реагирования на них органов государственной власти, содействия деятельности Государственной Думы в области законодательного регулирования прав и законных интересов молодежи, подготовки рекомендаций по решению проблем российской молодежи. Создание Общественной молодежной палаты при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации демонстрирует заинтересованность законодательной власти на федеральном уровне в вовлечении молодежи в процесс решения собственных проблем путем развития законодательной инициативы и реализации конституционного права молодых граждан на участие в управлении делами государства.

Следующим важным событием стало проведение в Рязанской области с 29 января по 1 февраля I Всероссийского семинара-совещания "Развитие молодежного парламентаризма в Российской Федерации". По итогам семинара-совещания были разработаны Рекомендации по развитию молодежного парламентаризма в Российской Федерации, разосланные в субъекты Российской Федерации вместе с инструктивным письмом № 2 Министерства образования и науки Российской Федерации от 24 апреля 2003 года.

2003 год ознаменовался рядом межрегиональных мероприятий по молодежному парламентаризму (Калининград, Владимир, Новосибирск, Рязань и др.), а в марте 2004 года в Новосибирской области прошел I Всероссийский форум молодых парламентариев.

Сейчас начался процесс формирования Молодежной парламентской ассамблеи при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Бесспорно, мероприятия по вопросам молодежного парламентаризма, проводимые на федеральном

уровне, дали ощутимый толчок к развитию этого явления в регионах. Сегодня следует признать, что молодежное парламентское движение превзошло уровень идеи - оно стало фактом состоявшимся. Свидетельством этому является то, что фактически ежемесячно в субъектах Российской Федерации создаются новые молодежные парламенты.

Перечень молодежных парламентских структур в регионах широк: Молодежный парламент Республики Бурятия; Молодежный парламент Республики Коми; Молодежный парламент Республики Мордовия; Молодежный парламент при Государственном Совете Чувашской Республики; Молодежный парламент Алтайского края; Молодежный парламент при Законодательном Собрании Красноярского края; Молодежный парламент при Законодательном Собрании Приморского края; Молодежный парламент при Совете народных депутатов Амурской области; Молодежный парламент Архангельской области; Молодежный парламент Волгоградской области; Общественная молодежная палата при Законодательном Собрании Ивановской области; Молодежная парламентская Ассамблея Калининградской области; Молодежный парламент Кузбасса; Молодежное правительство Курганской области; Молодежный парламент Новосибирской области; Молодежная общественная палата при Главе Администрации и Законодательном Собрании Оренбургской области; Общественный молодежный парламент Рязанской области; Общественный молодежный парламент при Самарской Губернской Думе; Общественная молодежная палата Свердловской области; Общественная студенческая Дума Тюменской области; Молодежное правительство Ярославской области и другие.

Анализируя динамику развития молодежного парламентаризма, например, в Центральном федеральном округе, стоит отметить значительный количественный и качественный рост молодежных парламентских структур. Так, в 2000 году на территории Центрального федерального округа молодежные парламенты (правительства) были только в Московской и Белгородской областях. На сегодняшний день молодежные парламентские структуры есть также во Владимирской, Ивановской, Курской, Рязанской, Смоленской, Тамбовской областях. Деятельность по созданию молодежных парламентов ведется в Липецкой, Костромской, Тульской областях. Среди перечисленных территорий достаточно таких, которые имеют инновационный опыт развития молодежного парламентского движения: Рязанская область первая в Российской Федерации получила статус опорно-экспериментального центра по обобщению опыта развития молодежного парламентаризма в Российской Федерации (по итогам конкурса Министерства образования и науки Российской Федерации в 2002 году среди организаций (учреждений) на присвоение специального статуса опорно-экспериментальной площадки по реализации подпрограммы "Создание условий для эффективной реализации потенциала молодежи в процессе социально-экономических преобразований в стране. Поддержка детских, молодежных и студенческих общественных объединений" федеральной целевой программы "Молодежь России (2001-2005 годы)". Во Владимирской области активное распространение - и в своем роде уникальное — получило развитие молодежного парламентаризма на муниципальном уровне (Муром, Ковров).

Молодежные парламенты создаются не только на уровне субъекта Российской Федерации, но и в муниципальных образованиях. В Новосибирской области, например, принята региональная программа, регламентирующая создание молодежных парламентов в каждом муниципальном образовании. Процесс создания молодежных парламентских структур на муниципальном уровне начался также в Мурманской области. Этот факт приводит к мысли, что идея молодежного парламентаризма тем эффективнее, чем ближе она самой молодежи. На местном уровне такие органы ближе к молодым гражданам, что позволит им стать реальным аккумулятором идей молодежи и содействовать реализации политики на муниципальном уровне.

Анализируя исторический опыт становления молодежного парламентского движения, задаешься вопросом: а существует ли единое понимание "молодежного парламентаризма"?

Современные молодежные парламенты по своей форме представляют общественные объединения молодых граждан. Большинство из них не имеют статуса юридического лица. Сегодня трудно дать устойчивое и не вызывающее спора определение молодежного парламентаризма, поскольку данное явление крайне молодое.

Видимо, логично будет вначале обратиться к определению собственно парламентаризма.

По мнению И.М. Степанова, "парламентаризм есть особая система организации государственной власти, структурно и функционально основанная на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной

справедливости и правопорядка"⁵. В Юридическом энциклопедическом словаре утверждается, что парламентаризм - "система организации и функционирования верховной государственной власти буржуазии, характеризующаяся разделением законодательных и исполнительных функций при привилегированном положении парламента"⁶. Авторы монографии "Общая и прикладная политология" полагают, что парламентаризм - это "система государственного руководства обществом, характеризующаяся четким распределением законодательных и исполнительных функций при привилегированном положении законодательного органа - парламента по отношению к другим государственным органам"⁷.

Эти и многие другие определения, отражающие суть парламентаризма, делают акцент на двух позициях. Первая сводится к отождествлению парламентаризма с другими фундаментальными понятиями науки конституционного права - формой государственного правления, формой государственного режима. Вторая позиция отводит парламентаризму как центральному представительному учреждению ведущую роль, особое привилегированное положение. Не вступая в полемику на предмет правильности этих позиций, очевидным является то, что молодежный парламентаризм - это не прямое производное от парламентаризма в целом.

С другой стороны, многие парламенты по механизму своего образования копируют выборную систему (Архангельская⁸, Новосибирская области), систему делегирования (Рязанская⁹, Ивановская области), по направлениям деятельности в качестве приоритетного выбирают разработку законов (Калининградская, Волгоградская области¹⁰).

Деятельность молодежных парламентских структур не закреплена отдельно в федеральном законодательстве. Роль, которая отводится сегодня молодежному парламентаризму в современной России и в решении указанной проблемы, можно понять, если проанализировать законы и иные нормативные правовые акты, которые принимаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время ряд субъектов Российской Федерации закрепил правовой статус молодежных парламентов в законах, касающихся молодежи и государственной молодежной политики. Так, статья 6 Закона Нижегородской области от 25 апреля 1997 года № 70-3 "О молодежной политике в Нижегородской области" относит к компетенции Законодательного Собрания области в сфере молодежной политики созыв Совета молодежных организаций (Молодежного Парламента). В данном законе присутствует специальная статья 26 - "Совет молодежных организаций (Молодежный Парламент)".

Статья 4 (пункт 3) Закона Вологодской области от 5 июля 1996 года № 90-03 "О государственной молодежной политике в Вологодской области" (в редакции от 7 декабря 1998 года) предусматривает, что Законодательное Собрание Вологодской области для согласования мер и программы региональной молодежной политики не менее одного раза в три года собирает областной молодежный парламент. При этом нормы представительства, порядок избрания делегатов и проведения заседаний молодежного парламента устанавливаются постановлениями Законодательного Собрания. Решения молодежного парламента имеют для органов государственной власти Вологодской области рекомендательный характер и рассматриваются ими в двухмесячный срок.

Статья 33 Закона Рязанской области "О молодежи" от 27 мая 1998 года № 77 (в редакции от 24 апреля 2002 года) среди форм обеспечения государственной молодежной политики предусматривает создание при органах государственной власти Рязанской области и органах местного самоуправления специальных общественных формирований (молодежные парламенты, советы по делам молодежи и другие). Кроме того, статья 33 "Молодежный Парламент Рязанской области" указанного Закона устанавливает, что "в целях стимулирования участия молодых граждан, молодежных и детских общественных объединений в реализации молодежной политики при Рязанской областной Думе может создаваться Молодежный Парламент, который является коллегиальным, совещательным и консультативным органом. Положение о Молодежном Парламенте принимается Рязанской областной Думой".

Согласно статье 14 Закона Калининградской области от 28 января 2000 года № 169 "О государственной молодежной политике в Калининградской области" для выработки рекомендаций при проведении государственной молодежной политики, участия в разработке программ и нормативных правовых актов, касающихся молодежной сферы, областной Думой образуется областная Молодежная парламентская ассамблея, имеющая статус научно-консультативного совета при областной Думе и

осуществляющая свою работу на общественных началах. Порядок формирования и деятельности областной Молодежной парламентской ассамблеи определяется Положением о ней, утвержденным постановлением областной Думы. Решение областной Молодежной парламентской ассамблеи имеет для органов государственной власти области рекомендательный характер.

Следует признать, что объединяющие функции молодежной парламентской структуры — это выявление и представление интересов, развитие законодательной инициативы молодежи, повышение образовательного уровня, эффективности участия молодежи в жизни Российской Федерации, области, края, города, автономного округа.

Таким образом, молодежные парламенты являются реальной школой участия молодежи в решении своих проблем; механизмом развития электоральной активности молодежи; кадровым резервом для органов законодательной и исполнительной власти всех уровней.

Следует, однако, констатировать, что главная значимость подобных общественных формирований — это поддержка и развитие законодательных инициатив молодежи, формирование у них парламентской культуры, а главная функция — участие представителей всех категорий молодых людей в законотворческой деятельности в области молодежной политики; лоббирование интересов молодежи в органах законодательной власти всех уровней.

Это принципиальное положение, которое позволяет определить нишу молодежного парламентского движения в общественной составляющей молодежной политики.

Однако существуют и другие функции, направления деятельности, реализуемые молодежными парламентскими структурами.

Исходя из вышесказанного, можно определить:

молодежный парламентаризм — это система представительства прав и законных интересов молодежи как особой социальной группы, основанная на создании и функционировании при органах государственной власти или в установленном ими порядке специальной общественной консультативно-совещательной структуры молодежи — молодежного парламента, а также иных общественных институтов участия молодых граждан в жизни государства;

молодежное парламентское движение — это деятельность, направленная на формирование и развитие общественных консультативно-совещательных структур молодежи на различных уровнях государственного и муниципального управления, направленная на привлечение молодежи к активному участию в жизнедеятельности государства, разработке и реализации им эффективной молодежной политики путем представления законных интересов молодых граждан и общественно значимых идей¹¹.

Создание молодежных парламентов сегодня может являться не только инициативой самой молодежи, когда создается инициативная группа, разрабатывающая правовую основу деятельности молодежного парламента, проводящая всю организационную работу.

Сегодня молодежные парламенты создаются по инициативе:

- молодежных общественных объединений (Рязанская область)¹²;
- органов по делам молодежи, других органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Новосибирская область)¹³;
- органов законодательной власти всех уровней (Тюменская область)¹⁴.

Таким образом, можно констатировать, что развитие молодежного парламентаризма основывается на сочетании инициатив в их создании "снизу" и "сверху": "инициатива снизу", поддерживаемая "сверху"; "инициатива сверху", основанная на инициативе "снизу".

Каковы же основные направления деятельности молодежных парламентских структур?

Разнообразие форм молодежного парламентаризма обуславливает одновременно и различные направления деятельности молодежных парламентов (дум, советов и др.). Как правило, компетенция молодежных парламентских структур определяется органом государственной власти (местного самоуправления), при котором он создан, путем принятия соответствующего нормативного правового акта¹⁵.

Например, одним из основных направлений своей деятельности Молодежный Парламент Республики Саха (Якутия) видит "подготовку и разработку предложений и рекомендаций о стратегии государственной молодежной политики и формирование приоритетных направлений в ее развитии"¹⁶.

Молодежный Парламент Волгоградской области ставит перед собой задачи¹⁷: "разработка и внесение предложений в органы государственной власти Волгоградской области и органы местного самоуправления по проблемам молодежной политики в порядке и объеме, предусмотренном

законодательством Российской Федерации и законодательством Волгоградской области; участие в подготовке нормативных правовых актов органов государственной власти Волгоградской области по вопросам, связанным с реализацией молодежной политики в Волгоградской области; взаимодействие и сотрудничество с государственными органами, общественными, государственными и частными организациями, деятельность которых направлена на разрешение проблем молодежной политики".

Молодежные парламентские структуры, сконцентрированные на формировании кадрового резерва региона, основные направления своей деятельности видят в следующем: подготовке и обучении общественно активной и талантливой молодежи правилам общественной и государственной деятельности¹⁸, подготовке к возможной профессиональной деятельности в составе структурных подразделений администрации, в развитии и реализации собственного потенциала, выстраивании собственной карьеры молодыми гражданами¹⁹.

Наряду с нормотворческой деятельностью, кадровой подготовкой большинство молодежных парламентских структур участвуют (или реализуют сами) в социально значимых мероприятиях, проводят социологические исследования и так далее.

Из опыта деятельности молодежных парламентов в России можно выделить пять основных направлений их работы.

1. Представление интересов молодежи в органах власти

Следует признать, что при всем многообразии форм молодежного парламентаризма существует главная объединяющая их функция - выявление и представление интересов молодежи субъекта Российской Федерации (муниципального образования), повышение эффективности участия молодежи в жизни республики, края, области, автономного округа, города, района. Различные молодежные парламентские структуры позволяют эффективно формулировать и доводить проблемы, интересы и ожидания молодежи до законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления. Это способствует достижению конкретных социальных и экономических результатов, вовлечению молодых граждан в общественно-политические процессы, повышению общей правовой культуры и гражданской активности молодежи. Перед молодежным парламентаризмом должна стоять задача формирования консолидированного социального заказа молодежи государству. Это достигается различными формами работы, например, через общественные приемные, проведение мониторингов в молодежной среде.

Общественные приемные показали эффективность своего существования. Например, под эгидой Общественного молодежного парламента Рязанской области работают две общественные приемные по оказанию юридической и психологической помощи детям и подросткам, в которых консультации дают студенты-психологи и юристы старших курсов высших учебных заведений Рязанской области. Волгоградский Молодежный Парламент практикует опыт юридического консультирования через Интернет. Другой пример подобной работы. Летом 2003 года комитет по законности и безопасности Молодежного Парламента Волгоградской области осуществил проверку на соответствие уличной щитовой рекламы табачных изделий Федеральному закону "О рекламе". В ходе проверки были выявлены грубые нарушения данного Федерального закона. Было подготовлено обращение в прокуратуру Волгоградской области с указанием вузов, школ, поликлиник, рядом с которыми расположена реклама с нарушением законодательства.

Мониторинговая работа молодежных парламентских структур также имеет свои существенные преимущества. Во-первых, мониторинги проводятся в молодежной среде самой молодежью - членами и активистами молодежных парламентов. Это позволяет видеть исследуемый вопрос не со стороны, а изнутри. Например, исследования, проводимые Молодежной парламентской ассамблеей Калининградской области, стимулировали увеличение областного бюджета по разделу "молодежная политика".

2. Участие в нормотворческой деятельности, прежде всего, в сфере государственной молодежной политики

Создание условий для участия самой молодежи в формировании законодательного поля для обеспечения своих прав и свобод является важным моментом для формирования доверительных отношений между государством и молодыми гражданами. Участие молодежи и ее объединений в обсуждении законов и иных нормативных правовых актов, касающихся молодежи, подготовка и выдвижение своих нормотворческих инициатив дают возможность им влиять на определение основных направлений государственной молодежной политики, расходной части федерального (регионального,

местного) бюджета Российской Федерации по разделу "социальная политика" в части, касающейся реализации молодежной политики, и иные вопросы.

Опыт участия молодежных парламентских структур виден как на региональном, так и на федеральном уровнях. Например, членами Общественной молодежной палаты при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации была разработана Концепция федерального закона о молодежи²⁰ (сам закон на сегодняшнем этапе находится в стадии разработки).

Молодежным Парламентом Волгоградской области подготовлены проекты региональных законов "О компенсации стоимости месячного студенческого проездного билета", "Об общественных объединениях в Волгоградской области". Общественным Молодежным Парламентом Рязанской области разработаны поправки к региональной программе "Молодежь Рязанщины", проект Закона Рязанской области "Об Уполномоченном по правам человека", подготовлен проект Закона Рязанской области "О государственной поддержке детских и молодежных общественных объединений Рязанской области".

Безусловно, не все предлагаемые молодыми парламентариями рекомендации вносятся в действующее законодательство (например, несмотря на активную работу новосибирских молодых парламентариев, в Новосибирской области пока не принят закон о молодежи). Однако такая работа не остается незамеченной. Она оказывает динамичное влияние на позицию законодателей. Существует и еще один нюанс этого вопроса. Во многих регионах наблюдаются трудности по взаимодействию между исполнительными и законодательными органами. Молодежные парламенты могут сыграть в таких противоречиях роль некоего буфера взаимодействия по вопросам увеличения бюджета в сфере молодежной политики, принятия необходимых программ, затрагивающих интересы молодежи.

Участие в нормотворческой деятельности, как направление деятельности, активно наблюдается у молодежных парламентских структур, созданных при законодательных органах власти. Деятельность таких парламентов, как правило, проходит во взаимодействии с комитетами законодательного органа, что обеспечивает внесение предложений в нормативный правовой акт на стадии его разработки.

3. Подготовка молодых кадров

Молодежные парламенты и иные молодежные парламентские структуры - поле для выявления молодых лидеров, интересующихся общественно-политической и управленческой деятельностью. Применение различных форм и методов работы в рамках системы молодежного парламентаризма позволяет одновременно получать некоторые академические знания и приобретать практические навыки управленческой работы. В то же время из числа членов молодежных парламентов формируется группа единомышленников с активной жизненной позицией, готовых поддерживать и совместно реализовывать идеи и программы органов государственной власти (местного самоуправления), направленные на развитие региона (муниципального образования). Практическая работа молодых людей и их знакомство с законотворческой, управленческой и общественной деятельностью является важным компонентом подготовки грамотных специалистов для соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

При грамотной работе со стороны органов власти из молодых парламентариев есть шанс "вырастить" золотой кадровый резерв.

В 1998 году губернатором Ярославской области была утверждена программа "Молодежное Правительство Ярославской области". Данная программа содержит комплекс мероприятий по обучению, прохождению практики для перспективных молодых людей. Большинство таких молодых граждан, как правило, остаются работать в управленческих структурах региона. Например, персональный состав Департамента по молодежной политике администрации Ярославской области с 1998 года на одну треть пополнился выходцами из Молодежного Правительства Ярославской области.

Опыт Калининградской области предусматривает проведение целого ряда семинаров, тренингов для молодых парламентариев: "Школа лидерства", "Основы политики и политологии", "История развития парламентаризма", "Действующее законодательство Российской Федерации и Калининградской области по вопросам молодежной политики". Обязательным условием членства в Молодежном Парламенте Новосибирской области является прохождение школы парламентаризма, проводимой комитетом по делам молодежи администрации Новосибирской области.

4. Проведение социально значимых мероприятий

Молодежные парламентские структуры принимают активное участие в реализации государственных (местных) программ и в отдельных социально значимых акциях, проводимых на уровне региона

(муниципального образования). К работе по осуществлению данных мероприятий привлекаются не только сами молодые парламентарии, но и те общественные объединения, которые они представляют (молодежные общественные организации, студенческие профсоюзы, активы сельской молодежи и так далее). Как показывает опыт ряда субъектов Российской Федерации, данное направление может стать важным в деятельности молодежных парламентских структур. Члены молодежного парламента в разных формах могут привлекаться к акциям, проводимым соответствующим органом по молодежной политике, который и определяет формы такого взаимодействия.

В то же время данное направление работы весьма спорно. Бытует мнение, что молодежные парламентские структуры не должны заниматься проведением конкретных мероприятий - для этого существуют общественные объединения. Молодежные парламенты же, занимаясь проведением, например, акций, концертов, теряют свою "парламентскую" природу²¹. Однако опыт показывает, что представительные молодежные парламенты, имеющие авторитет у молодежи региона, могут аккумулировать молодежные ресурсы и активно привлекать их к проведению конкретных мероприятий. Например, Молодежный Парламент Новосибирской области акцент в своей деятельности делает на социально значимых мероприятиях. За 2002 год им была организована "Весенняя неделя добра" (апрель 2002 года), в рамках этой акции проведено более 150 мероприятий на территории Новосибирской области. Наиболее интересными стали: "Социальная лавка", "Детская книжка и игрушка", "Мой двор", "Чистый город", "Подари радость людям", "Время нас выбрало". В акции приняли участие более 70 тысяч человек. Проведено более 200 мероприятий: по очистке лесопарковых территорий, помощи детям-сиротам и детям-инвалидам, ветеранам войн и педагогического труда, донорская сдача крови, сбор средств для детей, больных туберкулезом, вахты памяти и восстановление памятников.

В большинстве перечисленных мероприятий участвует большое количество молодых людей. Силами государственных органов этого достичь нельзя.

5. Просветительская деятельность

Это, с одной стороны, организация обучения молодых людей - члене* молодежных парламентских структур. С другой стороны, это просветительская деятельность в широкой молодежной среде, направленная на повышение правовой культуры молодых избирателей, доступность общественно-политической информации, формирование активной гражданской позиции у молодых людей. В реализации этой деятельности основными партнерами могут и должны быть избирательные комиссии всех уровней.

Общественный молодежный парламент Рязанской области практикует организацию постоянных встреч молодежи с представителями государственных органов власти и местного самоуправления в учебных заведениях, проведение дискуссий и "круглых столов" по актуальным вопросам (наркомания, проблема аборт, образование, трудоустройство молодежи). Сегодня большинство молодежных парламентских структур имеют свой сайт или регулярно размещают информацию о своей деятельности на сайтах дружественных организаций (учреждений)²², выпускают печатную продукцию о своей деятельности, активно сотрудничают с региональной прессой (Молодежный Парламент Республики Хакасия сотрудничает с 41 средством массовой информации; за 2002 год в региональной прессе о Молодежном Парламенте Волгоградской области было написано 43 статьи; Общественный молодежный парламент Рязанской области ежемесячно выпускает страницу о своей деятельности в областной молодежной газете "Молодежная среда").

Реализация данных направлений требует не только тесного взаимодействия с молодежью территории. Для эффективной работы необходимо заручиться поддержкой государственных органов и органов местного самоуправления. В этой связи необходимо соблюдать следующие общие принципы взаимодействия молодежных парламентских структур с государственными и муниципальными органами власти²³:

- органы государственной власти и органы местного самоуправления берут на себя обязательства по обучению членов молодежных парламентских структур основам социального управления, законодательства субъекта Российской Федерации, парламентской процедуры и разработки нормативных правовых актов;

- органы государственной власти и органы местного самоуправления обязуются создать необходимые и достаточные условия для легитимного и демократичного формирования молодежных парламентских структур, их функционирования и развития;

- молодежные парламентские структуры обязаны содействовать государственным и муниципальным

органам в исполнении возложенных на них функций, проявляя разумную инициативу.

В большинстве своем государственные и муниципальные органы охотно идут на взаимодействие с молодежными парламентами. Интересным в этом направлении является опыт совместной работы региональных избирательных комиссий с молодежными парламентами (Архангельская, Рязанская области). Такая деятельность подразумевает проведение совместных конференций, открытых дискуссий, дебатов и, как правило, задействует широкую массу обучающейся молодежи.

Как легко заметить, деятельность молодежных парламентских структур многопланова и объективно отвечает потребностям молодых граждан и принципам реализации молодежной политики в России.

Надо сказать, что опыт России в сфере молодежного парламентаризма не единичен. Молодежные Парламенты есть в Германии, Финляндии, Латвии, Литве, Эстонии, Польше, Финляндии. Кроме того, действующая на территории Европы Европейская хартия об участии молодежи в жизни муниципальных и региональных образований содержит в себе отдельный раздел "Институты для участия молодежи в жизни муниципальных и региональных образований"²⁴, в котором прописывается положение об аналогичных молодежных парламентских структурах в России, дается понятие "молодежный делегат". Как показывает практика развитых зарубежных стран, партнерство государственных органов с молодежью вошло в практику государственной молодежной политики во многих странах Западной Европы. Одновременно в странах с развитой демократией (например, таких, как Германия) Молодежные Парламенты не стали серьезными структурами, которые могли бы реально представлять интересы молодежи. В большинстве своем созданные при органах государственной власти, они приобрели форму клубов, где политически активные молодые люди учатся парламентской культуре, основам политической деятельности.

Для России, видимо, всплески развития молодежного парламентаризма - это в первую очередь проявление демократизации общества. Для молодежи, которая как индикатор реагирует на преобразования и реформы, - это способ выразить свою позицию ввиду отсутствия возможности сделать это через те механизмы, которые предложены государством. В философском понимании - это некий способ ускорить демократизацию, обеспечить свое реальное участие в делах общества.

Рассматриваемое нами явление молодежного парламентаризма на всех уровнях (местном, региональном, федеральном) стремится привлечь молодых граждан к тем процессам, которые происходят в обществе, повысить их гражданскую активность. Сегодня молодежь в массе своей апатична к процессам, которые происходят в обществе и государстве. Однако именно в молодости человек формируется как гражданин своего государства, получает права и обязанности. Важно, чтобы именно в молодости человек почувствовал свою необходимость и востребованность со стороны других людей и государства.

Молодежное самоуправление (и соответственно, молодежный парламентаризм как составной элемент) в этом отношении становится одновременно:

- условием реализации творческой активности и самостоятельности молодого поколения;
- реальной формой молодежной демократии с соответствующими правами, возможностями и ответственностью;
- средством социально-правовой самозащиты.

Данные аспекты напрямую отвечают принципам построения гражданского общества и правового государства. Они направлены на создание и развитие правовых, экономических, организационных предпосылок воспитания у молодежи гражданского самосознания, личностной самореализации.

Автор не идеализирует значение молодежного парламентаризма. Анализируя сегодня состояние общественного движения (в том числе молодежного и детского), следует отметить, что именно модель парламентского взаимодействия дает молодежи трибуну для выражения своей позиции.

Можно сколько угодно ругать нынешнюю власть, несовершенство законов и государственных механизмов, но с уверенностью следует отметить, что пора революций осталась позади - настало время поэтапного реформирования. И именно в это время молодежь должна занять позицию не бездумного критика и радикального оппонента, а паритетного партнера по отношению власти.

Приближенность молодежных парламентских структур к органам власти позволит сделать этот процесс менее болезненным. Одновременно с этим такая приближенность не оставит молодежные парламенты вдали от политических процессов. А это скорее негативная тенденция.

Членами молодежных парламентов, как правило, являются лидеры молодежного движения, которые изначально представляют интерес для политических партий и движений. Да и сам молодежный

парламент выглядит как "лакомый кусочек" для пиара конкретной политической силы. Именно по этим причинам молодежный парламент легко может превратиться в марионеточную или популистскую структуру в руках амбициозных лидеров.

Молодежные парламенты, выражая интересы молодежи, должны сотрудничать как с государственными органами, так и с общественными объединениями (в том числе и политическими). Однако в своих отношениях они должны проявлять осторожность и применять рациональный подход.

Рассматривая трехсекторную систему: государственные органы, бизнес и гражданское общество, - надо отметить, что молодежный парламентаризм в большей степени имеет отношение к гражданскому обществу. Однако универсальность его формы (приближенность к государственным органам) создает механизм его прямого воздействия на решения, принимаемые государственными органами. Часто политические партии рассматриваются на стыке государственных органов и гражданского общества. Напомним, что политической партией "является организованная группа единомышленников, представляющая интересы части общества и ставящая своей целью их реализацию путем завоевания государственной власти или участия в ее осуществлении"²⁵.

Молодежные парламенты, как показывает практика, никогда не ставили перед собой цель завоевания власти. Однако представляя определенную социальную группу - молодежь, они посредством своей деятельности получают возможность лоббировать интересы молодых граждан.

Безусловно, только исторический опыт развития молодежного парламентаризма покажет его реальную значимость в становлении гражданского общества в России. Однако можно утверждать, что молодежные парламенты уже сейчас помогают решать проблемы молодого поколения, создают для молодежи условия влияния на принятие решений органами государственной власти и местного самоуправления, формируют социально активных молодых граждан новой России.



В зале заседаний Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. За столом – победители конкурса и члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации во главе с Председателем ЦИК России А.А. Вешняковым



С кратким сообщением по теме своей работы выступает победитель конкурса Синякова Лариса Сергеевна



Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А. Вешняков и руководитель Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России Ю.А. Веденеев вручают премию и диплом победителю конкурса Булатовой Полине Сергеевне



Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А.А. Вешняков, члены ЦИК России В.П. Волков, С.М. Шапиев, В.И. Лысенко, Н.Е. Конкин, С.В. Большаков и руководитель Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России Ю.А. Веденеев с победителями конкурса

Фото К. Виноградова