

Избирательная комиссия Иркутской области

Национальный исследовательский
Иркутский государственный технический университет

Институт законодательства и правовой информации
имени М.М. Сперанского

ОБЩЕСТВО И ВЫБОРЫ: ПУТИ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Сборник материалов третьей межрегиональной
научно-практической конференции
Иркутск, 11 апреля 2014 года

Иркутск
2014

УДК 342.811 (082)
ББК 67.400.5
О-28

Печатается по решению научно-методического совета
при Избирательной комиссии Иркутской области

Редакционная коллегия:

А.Д. Афанасьев, доктор физико-математических наук, профессор;
Э.И. Девичский, кандидат юридических наук, доцент;
А.А. Петров, кандидат юридических наук, доцент

**Общество и выборы: пути развития избирательной системы
О-28 России** : сб. материалов науч.-практ. конф. Иркутск, 11 апреля 2014 г.
/ Избирательная комиссия Иркутской области; Национальный исследо-
вательский Иркутский государственный технический университет;
Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. – Иркутск, 2014. – 300 с.

ISBN 978-5-91106-036-7

В сборнике представлены материалы научно-практической конференции, организованной Избирательной комиссией Иркутской области, Национальным исследовательским Иркутским государственным техническим университетом, Институтом законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, посвященной обсуждению актуальных вопросов развития избирательной системы России.

Для организаторов выборов, преподавателей, аспирантов и студентов вузов.

УДК 342.811 (082)
ББК 67.400.5

Тексты публикуются в авторской редакции

ISBN 978-5-91106-036-7

- © Коллектив авторов, 2014
- © Избирательная комиссия Иркутской области, 2014
- © Национальный исследовательский Иркутский государственный технический университет, 2014
- © Институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Приветствия участникам научно-практической конференции «Общество и выборы: пути развития избирательной системы России»	9
---	---

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

<i>Девуцкий Э.И.</i> Избирательное законодательство Российской Федерации: современное состояние	11
---	----

<i>Подшивалов В.Е.</i> Перспективные направления развития избирательного законодательства	18
---	----

<i>Деранжулин П.Н.</i> К вопросу о возможных изменениях системы муниципальных выборов в Российской Федерации	26
--	----

<i>Петров А.В.</i> Прибайкалье: от областного совета к Законодательному собранию (по материалам СМИ)	32
--	----

СЕКЦИЯ 1

Социально-политические аспекты избирательного процесса

<i>Балтаева С.В.</i> Деятельность избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс на примере Иркутской области	43
--	----

<i>Бобровская М.В.</i> Особенности Временного положения о референдуме (на примере Автономной Республики Крым)	47
--	----

<i>Григорьев Д.А.</i> Проблема политического абсентеизма молодежи г. Шелехова на выборах местного уровня в начале второго десятилетия XXI в	52
---	----

<i>Дьяковченко Ю.С.</i> Проблема абсентеизма в электоральном поведении молодежи	60
<i>Калинина А.К., Деранжулина Е.Г.</i> Молодежь и ее участие в выборах: проблемы и методы повышения электоральной активности молодежи	65
<i>Кривошеина Г.А.</i> Молодежные избирательные комиссии как инструмент повышения правовой культуры и электоральной активности молодежи	71
<i>Лопатенко А.В.</i> Динамика электоральной активности населения Иркутской области в 2000–2012 гг. на примере Иркутска, Братска, Ангарска и Усть-Илимска	75
<i>Николаева Е.В.</i> Социальный портрет электората Шелеховского района в марте 2014 г.	81
<i>Смолянинова Е.С.</i> Социальные и психологические причины электоральной пассивности молодежи	91
<i>Худайназаров С.С.</i> Приблизит ли реформа местного самоуправления власть к народу?	96

СЕКЦИЯ 2

Защита избирательных прав: современные проблемы совершенствования и применения избирательного законодательства

<i>Алексеев С.А.</i> Виды юридической ответственности за подкуп избирателей	103
<i>Быргазова А.И.</i> Механизмы противодействия коррупции при организации избирательного процесса	108

<i>Деменец А.Д.</i> Влияние политической рекламы на формирование выбора избирателей	116
<i>Коробов Ю.И.</i> Подкуп избирателей в свете судебных правовых позиций при квалификации данного деяния	121
<i>Кузнецова А.Э.</i> Электронное голосование: понятие, проблемы и перспективы	127
<i>Куликов М.Ю.</i> Теоретические аспекты квалификации поведения участников выборов как злоупотребления субъективными избирательными правами	133
<i>Нерякшева А.А.</i> Экстремизм и избирательные права	141
<i>Путинцев А.В., Шаракинова Т.Ч.</i> Правовая природа предвыборной агитации как избирательной обязанности: постановка проблемы	147
<i>Старовойтова Е.И.</i> Совершение преступления как основание ограничения избирательных прав	152
<i>Шободов В.Е.</i> Избирательно-правовая деликтология: обоснование актуальности темы	160
<i>Юрьшев С.С.</i> Некоторые вопросы защиты избирательных прав граждан органами прокуратуры	165

СЕКЦИЯ 3

Развитие законодательства об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме: основные проблемы и пути их решения

<i>Артемьева Е.Г.</i> Принцип добровольного участия в выборах	173
---	-----

<i>Горбунова С.В., Курьшиова И.В.</i> Отдельные положения первого избирательного закона о выборах в Государственную Думу Российской империи	178
<i>Давыдова А.А.</i> Правовой статус наблюдателя на выборах в Российской Федерации	185
<i>Дёмкина К.А.</i> Голосование «против всех кандидатов»	194
<i>Деренских Н.В.</i> Роль правоохранительных органов при проведении выборов и референдумов	198
<i>Иванова Ю.А.</i> О повышении активности избирателей в России	205
<i>Ильенко И.А.</i> К вопросу о способах обеспечения активного избирательного права в государствах Европы	209
<i>Исломов М.М., Денисова К.В., Деранжулина Е.Г.</i> Мажоритарная избирательная система в Российской Федерации и зарубежных странах: достоинства и недостатки	217
<i>Кива Т.Р.</i> Единый день для голосования в Российской Федерации	225
<i>Кудрявцева Н.С.</i> Новеллы в основаниях для отказа в регистрации кандидата на выборную должность	230
<i>Ма Тхи Тхюи, Деранжулина Е.Г.</i> Особенности статуса избирательных комиссий при выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации и депутатов Национального Собрания Вьетнама: сравнительно-правовой анализ	236

<i>Петрик А.С.</i> Проблемы осуществления предвыборной агитации в России	244
<i>Помазанова А.С.</i> Россия: возвращение к смешанной избирательной системе	248
<i>Рымарев Д.С.</i> Правовое регулирование порядка выдвижения и регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов в новом Федеральном законе от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»	253
<i>Саганов П.Н.</i> О пороге явки избирателей на выборах	258
<i>Щербакова В.В.</i> Избирательная система: право выбора	263

КРУГЛЫЙ СТОЛ

Роль средств массовой информации в избирательной кампании: от информирования до агитации

<i>Слесарева А.Ю.</i> Информационное обеспечение выборов в РФ: история развития и современное состояние	271
<i>Хвалёв С.А.</i> Предвыборная агитация в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»	276
Материалы дискуссии	285
Сведения об авторах	294
Список принятых сокращений	299

*Участникам Третьей Межрегиональной
научно-практической конференции
«Общество и выборы: пути развития
избирательной системы России»*

Уважаемые участники конференции!

Искренне рад, что проведение межрегиональной научно-практической конференции «Общество и выборы: пути развития избирательной системы России» стало доброй традицией. Убежден, что такие форумы способствуют дальнейшему совершенствованию института выборов, соблюдению законодательства и обеспечению широкого участия граждан в формировании органов власти.

Вы знаете, что 2014 год пройдет под знаком реформы местного самоуправления. Президентом России В.В. Путиным поставлена задача провести реформу в сжатые сроки, максимально эффективно для развития сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах. Инициативных граждан, общественные организации, социальные институты необходимо активно привлекать к местному самоуправлению. Они должны стать муниципальной политической силой и нести ответственность за результаты работы.

В этом году в Иркутской области предстоит избрать 14 мэров и 10 глав поселений, сформировать 22 местные думы. Поэтому вопросы и темы, которые предлагаются участникам конференции для обсуждения, считаю очень важными и актуальными. Уверен, что рекомендации, выработанные в ходе дискуссий, помогут подготовить соответствующие предложения по совершенствованию регионального законодательства о местном самоуправлении.

Желаю всем участникам конференции успешной работы!

Губернатор
Иркутской области
С.В. Ерощенко

*Участникам Третьей Межрегиональной
научно-практической конференции
«Общество и выборы: пути развития
избирательной системы России»*

Уважаемые участники конференции!

Избирательная система Российской Федерации в новом историческом измерении еще совсем молода – в 2013 году мы все отмечаем ее 20-летие. Однако за это время создан прочный правовой фундамент, на котором основываются демократические институты нашей страны. В России сформировалась система выборных органов государственной власти и местного самоуправления. Очень важный момент, что отечественная избирательная система развивается по эволюционному пути. Одна из важных задач сегодняшнего мероприятия – отвечая на запрос времени, наметить пути совершенствования всех элементов избирательной системы.

Российское общество активно ищет новые формы выражения своей гражданской, политической позиции, и государство чутко реагирует на этот запрос. Меняются условия работы партий, граждане и политические силы получают новые возможности участия в государственном управлении. В этих условиях просто необходимой является обратная связь с правовым сообществом, общественными силами. В рамках конференции мы имеем уникальную возможность сверить свои взгляды, услышать профессионалов и общественных деятелей, выразить свое отношение к тем или иным явлениям в нашем демократическом обществе.

Коллеги! Я желаю вам плодотворной работы и эффективного взаимодействия. Уверена, что результаты работы участников конференции внесут свой позитивный вклад в укрепление и развитие избирательной системы России.

Председатель
Законодательного Собрания
Иркутской области
Л.М. Берлина

**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ**

В 1999 году Советом Европы была создана международная организация под названием Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО). Основной целью организации является помощь странам-участницам в борьбе с коррупцией. ГРЕКО устанавливает антикоррупционные стандарты (требования) к деятельности государства и контролирует соответствие практики этим стандартам. Группа помогает обнаружить недостатки в национальной антикоррупционной политике и предлагает необходимые законодательные, институциональные или оперативные меры. В связи с ратификацией Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию Российская Федерация с 1 февраля 2007 года стала членом ГРЕКО. В марте 2012 года был утвержден «Оценочный доклад о прозрачности финансирования политических партий в Российской Федерации», в котором, в том числе, было изложено мнение экспертов оценочной группы ГРЕКО (далее – ОГГ) в отношении избирательного законодательства Российской Федерации. В результате анализа избирательного законодательства, встреч с должностными лицами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ЦИК России), Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной налоговой службы, прокурорами, судьями Верховного Суда Российской Федерации, членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представителями ряда политических партий, других неправительственных организаций, учеными и представителями СМИ эксперты ОГГ пришли к выводу о том, что законы о выборах довольно сложны, детализированны и строги. Например, с момента его принятия в 2002 году Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации» был изменен более тридцати раз. Сравнительный анализ законодательных актов показывает, что не только большинство избирательных законов повторяет друг друга, но и в постановлениях и инструкциях, выпускаемых ЦИК, обильно цитируются законы и предыдущие документы ЦИК. ОГГ не проводила конкретный анализ законодательства на региональном и местном уровнях, однако предположила, что там ситуация аналогична положению на федеральном уровне.

Большинство собеседников, с которыми встречалась ОГГ, сходилось в том, что действующее законодательство чрезмерно детализировано. Последовательно принимавшиеся поправки существенно увеличили объем избирательных законов, преобразовывая их, в сущности, в компиляцию нормативных актов и инструкций. Это дало многим причину утверждать, что действующее законодательство и инструкции являются чрезмерно сложными, в ущерб точности и ясности¹.

Действительно, с момента вступления в силу действующего Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон об основных гарантиях избирательных прав)² в него внесено много изменений, оформленных отдельно 62 федеральными законами. Самые масштабные изменения произошли в 2005 году. В среднем же в год принимается несколько федеральных законов о внесении изменений в Закон об основных гарантиях избирательных прав. Рекордсменами являются 2009 и 2011 годы, тогда было принято по 8 федеральных законов.

Еще один показатель масштаба изменений избирательного законодательства – изменение объема нормативного регулирования. По своей структуре Закон об основных гарантиях избирательных прав состоит из глав, которые делятся на статьи, состоящие из пунктов. За всё время существования закона из него исключено около 40 пунктов. Новых же пунктов со значками добавилось более 110. Причем мы не говорим о новых редакциях пунктов или о внесении в них дополнений.

Всё изложенное позволяет сделать заключение, что выводы экспертов ОГГ довольно справедливы. Однако попробуем ответить на

вопросы, почему избирательное законодательство так быстро меняется, является детализированным и так ли это плохо.

Публичные отрасли права, к которым относится избирательное право как подотрасль конституционного права, традиционно обладают особым правовым инструментарием для регулирования общественных отношений. Поскольку регламентации подлежат наиболее значимые для государства общественные отношения в публичной сфере, то основным методом правового регулирования в данных отраслях является императивный метод. Поэтому абсолютное большинство норм избирательного законодательства по своему содержанию либо запрещает совершение определенных действий участниками избирательного процесса, либо, наоборот, обязывает их определенные действия совершать.

Кроме того, в условиях спорности и конфликтности выборных отношений законодатель, в целях придания порядку формирования органов власти максимальной прозрачности и легитимности, вынужден формулировать нормы избирательного законодательства таким детальным образом, чтобы исключить их двойное толкование.

Указанные обстоятельства изначально предполагают стремление законодателя обеспечить высокий уровень детализации избирательного законодательства. Так, установленный главой IX Закона об основных гарантиях избирательных прав порядок голосования и подведения его итогов фактически представляет собой подробную, пошаговую инструкцию для участковых избирательных комиссий. Подобная детализация осуществлялась постепенно.

Первый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» принят 6 декабря 1994 года³. Это был действительно рамочный закон, закреплявший лишь основные принципы организации и проведения выборов. Он состоял всего из 10 глав и 36 статей. Ему на смену был принят Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴. Указанный закон вобрал в себя практику организации и проведения выборов

всех уровней по нормам прежнего закона и состоял уже из 66 статей. Действующий Закон об основных гарантиях избирательных прав на момент его принятия состоял из 84 статей и более чем в два раза превышал объем нормативного регулирования, содержащегося в ранее действовавшем законе 1997 года.

Следует отметить, что Закон об основных гарантиях избирательных прав не является рекордсменом по числу и объему вносимых изменений. Например, с момента вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года было принято более трехсот федеральных законов о внесении в него изменений и дополнений.

Таким образом, сравнительно небольшая история развития избирательного законодательства, проиллюстрированная на примере Закона об основных гарантиях избирательных прав, свидетельствует о его постоянной детализации и, как следствие, увеличении объема правового регулирования. Представляется, что этот процесс нужно воспринимать как должное, ведь избирательное право, так же как и большинство отраслей российского права, до сих пор находится в стадии становления. Кроме того, отказываться от двадцатилетнего опыта организации и проведения выборов, аккумулированного в действующем Законе об основных гарантиях избирательных прав, вряд ли разумно.

Помимо вышеизложенного, на количество и качество изменений избирательного законодательства непосредственно влияют источники (причины) изменений. На сегодняшний день можно выделить несколько причин внесения изменений.

Прежде всего, это деятельность избирательных комиссий. ЦИК России ежегодно проводит огромную работу по обобщению практики применения избирательного законодательства на федеральных выборах, выборах в субъектах Российской Федерации и муниципальных выборах. Результаты анализа этой практики трансформируются в проекты федеральных законов о внесении изменений в Закон об основных гарантиях избирательных прав.

Одним из многих таких федеральных законов является Федеральный закон от 23 июля 2011 г. № 259-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»,

который вносит поправки в Закон об основных гарантиях избирательных прав в части уточнения требований к сбору подписей избирателей, оформлению подписных листов. Также данным законом были уточнены основания для признания подписей недостоверными и недействительными⁵. Еще одним примером внесения изменений в избирательное законодательство по инициативе ЦИК России является Федеральный закон от 14 июня 2011 г. № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов обеспечения избирательных прав граждан»⁶. Изменения, внесенные вышеуказанным законом, касаются особенностей информирования избирателей, являющихся инвалидами, изготовления трафаретов для самостоятельного заполнения избирательных бюллетеней, оказания помощи в оформлении избирательных документов кандидатам с инвалидностью, а также избирателям при получении и заполнении избирательного бюллетеня и т. д.

Следующую причину внесения изменений в избирательное законодательство можно определить как «эксперименты законодателя».

Подобные изменения продиктованы, как правило, политическими мотивами, а избирательные комиссии не имеют к ним отношения. Следует признать, что «эксперименты законодателя» – одна из проблем современного избирательного законодательства, поскольку многие из таких изменений являются бессистемными.

Так, 2 мая 2012 года был принят Федеральный закон № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления»⁷. Однако, исключив из всех избирательных законов правило о необходимости представления избирательными объединениями подписей избирателей для регистрации выдвинутых ими списков кандидатов и обеспечив тем самым максимально большее количество потенциальных участников избирательного процесса, законодатель не учел, что некоторые избирательные процедуры на

это не рассчитаны. У многих избирательных комиссий возникли проблемы с соблюдением установленного Законом об основных гарантиях избирательных прав трехдневного срока на завершение списков кандидатов, выдвинутых многочисленными избирательными объединениями. Возникли серьезные проблемы с организацией предоставления кандидатам и избирательным объединениям бесплатного эфирного времени, печатной площади. В связи с большим размером избирательного бюллетеня в ряде субъектов Российской Федерации обнаружилась невозможность использования комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ).

Система избирательных комиссий в любом случае организует и проводит выборы по правилам действующего законодательства. Однако, к сожалению, подобные «эксперименты законодателя» не способствуют развитию и стабильности избирательного законодательства и избирательной системы в целом.

Частично проблемы, возникающие при применении избирательного законодательства, разрешаются за счет еще одного источника изменений избирательного законодательства – постановлений Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд). В последние годы акты Конституционного Суда довольно часто являются основаниями для внесения изменений. Одним из последних таких изменений является Федеральный закон от 21 февраля 2014 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸. Основанием для принятия данного закона явилось постановление Конституционного Суда от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова»⁹. Предметом проверки стали положения Закона об основных гарантиях избирательных прав, ограничивающие пассивное избирательное право тех граждан, кто когда-либо был пригово-

рен к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений. Данная норма вступила в силу с 1 июня 2012 года и ее также можно отнести к «экспериментам законодателя». При ее применении, особенно на муниципальных выборах, у избирательных комиссий возникали затруднения, поскольку вопросы квалификации преступлений не относятся к их компетенции.

В результате рассмотрения дела Конституционный Суд пришел к выводу, что сама возможность существования норм, которые предусматривают подобное ограничение пассивного избирательного права, Конституции Российской Федерации не противоречит. Однако такое ограничение должно применяться на определенный период. Бессрочный (пожизненный) запрет выдвигать свою кандидатуру на выборах допустим только при пожизненном лишении свободы. В остальных случаях применение такого запрета бессрочно превращается в отмену пассивного избирательного права, что недопустимо. Кроме того, нормы были признаны неконституционными с той точки зрения, с какой позволяют на практике ограничивать в праве быть избранными тех, кто был осужден за тяжкие преступления, в случае когда их судимость уже снята или погашена, а сами преступления перестали признаваться тяжкими или особо тяжкими.

Подводя итоги, хочу еще раз подчеркнуть, что современное избирательное законодательство во многом отражает общее состояние и тенденции развития российского законодательства в целом.

¹ Русскоязычный текст «Оценочного доклада о прозрачности финансирования политических партий в Российской Федерации» размещен на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации: www.genproc.gov.ru.

² СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

³ СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

⁴ СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

⁵ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4607.

⁶ СЗ РФ. 2011. № 25. Ст. 3536.

⁷ СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2275.

⁸ СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 739.

⁹ СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5622.

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Избирательное законодательство Российской Федерации развивается достаточно преемственно, путем эволюционных изменений, хотя и не вполне последовательно. (Возврат к ранее реализованным механизмам можно видеть на примерах института поддержки выдвижения кандидатов со списков кандидатов путем сбора подписей избирателей, установления проходного барьера для допуска списков кандидатов к распределению депутатских мандатов и других.) В иных областях правовое регулирование подготовки и проведения выборов подвергается частным изменениям, которые идут во вполне определенном направлении, а именно в направлении уточнения, развития уже существующих правовых норм.

Тем не менее у такого рода методов совершенствования законодательства имеются пределы роста, то есть неизбежно будет достигнуто состояние, когда не имеет большого смысла дальнейшая «шлифовка» правового регулирования и становятся всё более видимыми ограничения, наложенные самим подходом к регулируемым отношениям. И тогда наступает время обсудить более крупные изменения, предполагающие создание либо коренную переработку, а в некоторых случаях и ликвидацию отдельных правовых институтов. Как представляется, в отношении Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»)¹, а также принятых с его учетом иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации об отдельных видах выборов такой момент настал. Ниже в относительно систематизированной форме обсуждаются те стороны правового регулирования выборов

в Российской Федерации, которые могли бы претерпеть вышеуказанное существенное развитие в обозримом будущем (в течение года – полутора лет). Часть соответствующих предложений почерпнута из научной литературы, другая – является авторскими разработками; сейчас свою задачу я вижу в обобщении этих предложений. Все они представляются не только полезными для практики, но и реалистичными с точки зрения готовности их восприятия законодателем.

Итак, важно и нужно дополнить Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следующими комплексами правовых норм.

1. Досрочное прекращение избирательных действий с связи с незаконностью назначения выборов.

В избирательном законодательстве существует комплекс требований, который регулирует материальные основания для принятия решения о назначении выборов. Только соблюдение всех соответствующих условий позволяет признать выборы законными. К таким условиям, в частности, относятся истечение срока полномочий формируемых органов и избираемых должностных лиц либо досрочное прекращение их полномочий; назначение выборов на определенный день (воскресенье, определяемое по особым правилам); назначение выборов заблаговременно, не ранее и не позднее определенного срока; назначение выборов уполномоченным органом или должностным лицом.

Потенциально может быть нарушено любое из названных условий, примером тому служит обращение в Конституционный Суд Российской Федерации двух депутатов Талицкого сельского поселения Ивановской области, чей представительный орган был незаконно распущен, и, пока заявители оспаривали инцидент в суде, был избран новый состав представительного органа. Сроки оспаривания незаконных действий в суде таковы, что новые выборы почти гарантированно состоятся, потому что у избирательных комиссий отсутствует право и обязанность приостановить либо отложить проведение голосования².

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не предусматривает никаких правовых норм на случай незаконного назначения выборов. Если выборы проведены, соответствующего основания признания их результатов недействительными не предусмотрено. Судебная практика идет по пути признания незаконным решения о назначении выборов. Однако решение суда может вступить в силу уже после дня голосования, как это случилось в вышеприведенном примере, либо на иных поздних стадиях избирательной кампании, когда сформированы и израсходованы избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, избирательными комиссиями совершено множество действий по подготовке к проведению голосования.

Таким образом, необходимы правовые нормы, определяющие:

1) основания для принятия решения о досрочном прекращении избирательных действий в связи с незаконностью назначения выборов;

2) сроки такого прекращения (т. е. стадию избирательного процесса, прежде всего – до дня голосования или также после дня голосования);

3) последствия для участников избирательного процесса, прежде всего для кандидатов и избирательных объединений;

4) последствия отмены судебного решения в апелляционном или надзорном порядке (т. е. решение вопроса о продолжении избирательной кампании после ее прекращения по судебному решению).

2. Совершенствование деятельности избирательных комиссий в части порядка рассмотрения ими заявлений (жалоб) участников избирательного процесса.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» процедура рассмотрения избирательными комиссиями заявлений (жалоб) кандидатов, избирательных объединений на нарушение законодательства о выборах в целом урегулирована. Тем не менее интересы объективности, гласности избирательного процесса и законности принимаемых решений требуют установления

и соблюдения специальных правил принятия решения по данным вопросам. К таким правилам можно отнести: 1) обеспечение равных возможностей представления объяснений и доказательств заявителем и предполагаемым нарушителем; 2) возложение на избирательную комиссию, чьи действия обжалуются, обязанности доказать законность принятого ею решения; 3) исследование вины предполагаемого нарушителя в совершении соответствующих действий; 4) развернутая мотивировка принимаемого по заявлению (жалобе) решения избирательной комиссии с изложением исследованных обстоятельств, доказательств и результатов их оценки комиссией. Разумеется, изложенные требования несколько усложнят работу избирательных комиссий, однако будут способствовать принятию комиссиями более взвешенных решений и облегчат защиту позиции комиссии в суде.

3. Правовое регулирование предвыборной агитации, ведущейся с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³ – первый федеральный закон о выборах, в котором предусмотрены правила предвыборной агитации для сетевых средств массовой информации. Сетевые издания, являющиеся видом СМИ (статья 2 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»), урегулированы по аналогии с печатными средствами массовой информации, используемыми для проведения предвыборной агитации, с особенностями, вытекающими из способа распространения информации данными СМИ, а также особенностями начала и окончания агитационного периода в них. Следовало бы приветствовать включение соответствующего правового регулирования в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а следовательно, и в иные законодательные акты о выборах.

Необходимо отметить, что остаются не охваченными специальными правовыми нормами иные формы интернет-активности

кандидатов, избирательных объединений, избирателей, такие как электронная почта, социальные сети, форумы и т. п. Вместе с тем в настоящее время нет ясности, как именно в отношении указанных средств коммуникации должен быть соблюден баланс свободы выражения мнений и общественного интереса в создании равных условий предвыборной агитации для всех соответствующих участников избирательного процесса.

4. Полноценное использование возможностей технических средств подсчета голосов и комплексов электронного голосования.

Как известно, процесс голосования может быть облегчен с помощью технических средств подсчета голосов (комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), которые рассчитаны на использование традиционных бумажных избирательных бюллетеней и реализуют функцию подсчета голосов избирателей) и комплексов для электронного голосования (КЭГ формируют избирательный бюллетень на экране терминала и реализуют функции обеспечения голосования избирателей и подсчета их голосов).

До 2012 года порядок использования технических средств в значительной мере носил экспериментальный характер. Правовое регулирование их применения на уровне законодательных актов было минимальным, а его основная часть содержалась в актах ЦИК России. В законе имелось ограничение на количество избирательных участков, на которых возможно использование технических средств (1 % от общего числа участков), а также предписывался принудительный контрольный (ручной) подсчет голосов избирателей на участках, где использовались технические средства. С 2012 года эти два ограничения сняты, однако правовое регулирование по-прежнему осуществляется подзаконными по своей правовой природе актами ЦИК России.

Тем не менее отдельные нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» до сих пор не адаптированы к использованию комплексов для электронного голосования. Так, например, п. 9 ст. 69 указанного Федерального закона закрепляет право избирательной комиссии, а ряд других норм – право суда

назначить повторный подсчет голосов избирателей без учета конкретного способа голосования избирателей, что, очевидно, не может быть практически реализовано в случае использования комплексов для электронного голосования. Кроме того, принцип тайного голосования не позволяет обжаловать некоторые сбои в работе комплексов для электронного голосования, например если устройство самовольно заменяет кандидата, за которого отдается голос, другим кандидатом⁴.

Необходимы следующие шаги: 1) значительное расширение процедурных правил непосредственно в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; 2) реализация комплекса мер по обеспечению доверия и контролю за КОИБ и КЭГ. Этот комплекс мер должен обязательно включать опубликование исходного кода программного обеспечения (ПО) этих устройств (что позволит провести независимую проверку специалистами на предмет программных ошибок и наличия уязвимостей), а также давать возможность проверки, какая именно версия ПО функционирует на конкретном устройстве в любой момент времени (это обеспечит уверенность, что ПО конкретного устройства находится в эталонном виде, то есть не изменено злоумышленниками и не является устаревшей версией).

Эти шаги необходимы, так как электронное голосование обеспечивает радикально лучшие возможности для информирования избирателя о кандидатах, избирательных объединениях непосредственно в момент голосования, страхует его от ошибочно заполненного избирательного бюллетеня, позволяет применять трудоемкие, с точки зрения подсчета голосов, но весьма точные избирательные системы, а следовательно, содержит потенциал для популяризации института выборов в целом.

5. Установление на федеральном уровне перечня избирательных систем и соответствующих методик распределения депутатских мандатов.

Представляется разумным предложение⁵ установить широкий, но исчерпывающий перечень избирательных систем, которые мо-

гут применяться на выборах в Российской Федерации, а также соответствующие им методики распределения депутатских мандатов. Это позволит: 1) обеспечить полноту правового регулирования в части процедурных моментов распределения депутатских мандатов; 2) устранить возможные внутренние противоречия в методиках распределения депутатских мандатов; 3) обеспечить соответствие таких методик требованиям Конституции Российской Федерации и принципам избирательного права; 4) создать основу для проведения выборов в отсутствие закона субъекта Российской Федерации о соответствующем виде выборов. При этом будет неизбежно решен вопрос о региональных группах, которые могут предусматриваться в структуре списков кандидатов. В настоящее время в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» возможность определить региональные группы кандидатов упоминается только мимоходом в считанных положениях указанного Федерального закона, даже без легального определения содержания данного термина; вместе с тем в определенном случае отсутствие региональной группы может привести к отказу в регистрации списка кандидатов.

б. Установление «страховочных норм» на случай отсутствия или неполноты закона субъекта Российской Федерации о соответствующем виде выборов.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» носит рамочный характер, то есть в ряде случаев содержит отсылки к иным федеральным законам о выборах, законам субъектов Российской Федерации, уставам муниципальных образований, которые должны содержать правовое регулирование, относящееся к соответствующему виду выборов. Поскольку соответствующий правовой акт может отсутствовать, быть неполным или его отдельные положения могут быть признаны недействующими в связи с их противоречием требованиям актов, обладающих большей юридической силой, необходимо, чтобы во всех случаях такого рода отсылок Федеральный закон пре-

дусматривал правовое регулирование, которое действовало бы в случае отсутствия необходимых положений в акте о конкретном виде выборов.

Данный подход использован в Законе Иркутской области от 11 ноября 2011 года № 116 ОЗ «О муниципальных выборах в Иркутской области»⁶, но гораздо продуктивнее было бы реализовать данный подход на уровне федерального законодательства. Это позволило бы Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» более полно выполнить свою главную задачу – установить гарантии прав участников избирательного процесса в этой сфере.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253 (ред. от 21.02.2014).

² <http://www.fontanka.ru/2014/04/07/218> (дата обращения: 08.04.2014).

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

⁴ Подобные случаи, по-видимому, наблюдались на выборах президента США в 2008 году. См., например: <http://www.youtube.com/watch?v=8D5qCEMIImQ> и <http://www.youtube.com/watch?v=akOIwvE-pCk> (дата обращения: 14.04.2014).

⁵ Данное предложение обрело юридические очертания в проекте Избирательного кодекса Российской Федерации, который был разработан под руководством А.Е. Любарева и внесен на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (законопроект № 28717-6) в 2012 году, но не был рассмотрен даже в первом чтении в связи с возвращением законопроекта субъектам законодательной инициативы.

⁶ Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2011. № 36. Т. 1.

К ВОПРОСУ О ВОЗМОЖНЫХ ИЗМЕНЕНИЯХ СИСТЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В последнее время различные политические силы и представители общественности говорят о возможности и необходимости изменения системы муниципальных выборов России. Рассмотрим предлагаемые варианты возможных изменений порядка организации и проведения муниципальных выборов и обсудим необходимость и целесообразность таких изменений.

Разговоры о возможных изменениях в системе муниципальных выборов активизировались в конце ноября – начале декабря 2013 года. Это было связано с ожидаемым Посланием Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию, оглашение которого было назначено на 12 декабря 2013 года. Ряд средств массовой информации со ссылкой на источники, близкие к Администрации Президента РФ, сообщил о планируемой отмене выборов мэров городов и ликвидации городских дум.

Напомним, что ранее, в начале декабря 2013 года, идея о новой реформе местного самоуправления и перераспределении полномочий была озвучена на встрече президента РФ Владимира Путина с участниками конференции Общероссийского народного фронта, сопредседателем ОНФ, депутатом Государственной Думы О. Тимофеевой.

Данная тема получила свое продолжение в начале марта 2014 года. 11 марта в Государственную Думу РФ группой депутатов, представляющих все четыре фракции Государственной Думы, был внесен законопроект № 469827-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части уточнения общих принципов организации местного самоуправления)». Авторы законопроекта ссылаются на анализ материалов Всероссийского съезда муниципальных образований, итоги работы созданной по реше-

нию Всероссийского совета местного самоуправления и Общероссийского конгресса муниципальных образований рабочей группы, предложения руководителей и специалистов муниципальных образований, ученых и экспертов в сфере местного самоуправления и муниципального права. Основной вывод авторов законопроекта заключается в том, что в мегаполисах общегородская муниципальная власть отдалена от населения, а муниципальные районы во многих случаях утратили свою межмуниципальную функцию. По мнению авторов, законопроект подготовлен в целях решения указанных задач и проблем и предусматривает внесение изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по следующим направлениям.

Двухуровневую модель организации местного самоуправления предлагается распространить на крупные городские округа. Для этого вводятся два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Создание таких городских округов и внутригородских муниципальных образований будет осуществляться законами соответствующих субъектов Российской Федерации. Вопросы местного значения, источники доходов местных бюджетов, состав муниципального имущества городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов будут разграничиваться законами субъектов Российской Федерации и уставом такого городского округа в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исходя из необходимости обеспечения функционирования и развития единой системы городского хозяйства.

Представительный орган городского округа с внутригородским делением предлагается формировать из состава представительных органов внутригородских районов, главу этого городского округа – избирать из состава представительного органа данного городского округа, который будет исполнять полномочия его председателя. Глава местной администрации будет назначаться на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение

указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом городского округа с внутригородским делением. При этом норма представительства депутатов внутригородского района во впервые формируемом представительном органе соответствующего городского округа будет определяться законом субъекта Российской Федерации.

В целях усиления позиций городских и сельских поселений в организации обеспечения деятельности муниципальных районов, повышения эффективности межмуниципальной кооперации и межмуниципального сотрудничества в муниципальных районах предлагается установить единственный способ формирования представительных органов муниципальных районов – из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства, определяемой уставом данного муниципального района.

Глава муниципального района будет избираться представительным органом муниципального образования из своего состава и исполнять полномочия его председателя, а глава местной администрации – назначаться на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. В сельских поселениях предусмотрена возможность осуществления полномочий главы местной администрации главой муниципального образования.

В законопроекте одновременно предлагается уточнить перечень вопросов местного значения поселений, определив его отдельно для городских и сельских поселений. При этом перечень вопросов местного значения сельских поселений будет уже перечня вопросов местного значения городских поселений в связи со спецификой и особенностями обеспечения жизнедеятельности населения на сельских территориях.

Уже 12 марта указанный законопроект был рассмотрен Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Комитет решил:

– включить указанный проект федерального закона в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы в период весенней сессии 2014 года (апрель);

– установить срок представления в Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления отзывов, предложений и замечаний до 11 апреля 2014 года;

– установить срок подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении – апрель 2014 года.

Таким образом, можно констатировать тот факт, что данный законопроект проходит необходимые инстанции Государственной Думы с поразительной быстротой. Это позволяет высказать предположение о том, что его принятие и вступление в законную силу, скорее всего, произойдет в сроки, позволяющие применить положения данного закона уже в очередной единый день голосования – 14 сентября 2014 года. Вот только нужна ли нам такая спешка? Услышит ли Государственная Дума альтернативные мнения по поводу данного законопроекта? Приведем некоторые из них.

Мэр Уссурийска Сергей Рудица считает, что «главу должен избирать народ»¹.

По мнению главы администрации Владивостока Игоря Пушкарева, «сама по себе идея введения сити-менеджера хороша, но на практике он оказывается фактически неподконтрольным жителям города»².

Вице-спикер, глава фракции «Единая Россия» в Думе Владивостока Дмитрий Пенязь, который в 2011 году продвигал идею о введении в городе поста сити-менеджера, став более критичным, говорит о том, что «российская практика показывает, что только 40 % сити-менеджеров справляются со своими обязанностями», отмечая при этом, что «вопрос о том, всенародно избирать мэра или назначать сити-менеджера, надо отдать в ведение городских представительных органов»³.

Глава Саратова Олег Грищенко опасается, что порядок выбора сити-менеджера может создать «почву для потенциального конфликта муниципальной и региональной власти: половину членов

конкурсной комиссии будет назначать представительный орган, другую половину – губернатор»⁴.

Депутат свердловского Законодательного собрания от фракции ЛДПР Денис Сизов говорит о том, что «правильно было бы позволить муниципалитетам самим решать, нужна ли им реформа»⁵.

Лидер фракции «Патриотов России» в горсовете Красноярска Иван Серебряков уверен, что «отмена прямых выборов мэров – очередная попытка властей лишить граждан базовых конституционных прав избираться и быть избранными»⁶.

Ранее, 14 февраля 2014 года, на первом заседании Совета Ассоциации сибирских и дальневосточных городов 24-го созыва было принято решение, декларирующее необходимость сохранения выборности глав всех типов муниципальных образований, сохранение мажоритарной и смешанной системы выборов депутатов представительных органов местного самоуправления, сохранение всех городов (кроме городов федерального значения) как единых муниципальных образований⁷.

Однако справедливости ради необходимо сказать, что есть и те, кто поддержал предлагаемую идею реформы местного самоуправления. Так, например, и. о. мэра Махачкалы Муртазали Рабаданов считает правильным то, что в новой модели местного самоуправления предусмотрено, что именно депутаты районов в городах с районным делением будут утверждать и контролировать бюджет района. Одним из важных аспектов новой модели МСУ он назвал некоторое расширение бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления по доходным полномочиям, что позволит муниципалитетам расширить свое поле деятельности⁸. 27 марта концепцию законопроекта поддержал Госсовет Коми⁹.

Председатель Законодательного Собрания Иркутской области Л.М. Берлина отмечает, что в случае принятия данный закон «станет самой серьезной корректировкой принципов организации местного самоуправления в России», говоря при этом, что «главная цель текущих изменений – сохраняя в основе существующую систему местного самоуправления, максимально приблизить при этом местную муниципальную власть к населению»¹⁰.

Таким образом, мы видим, что по поводу законопроекта высказываются диаметрально противоположные оценки.

Какие же выводы можно сделать из самого текста законопроекта и развернувшейся по его поводу дискуссии?

1. Необходимость улучшения организации органов местного самоуправления, безусловно, существует. Это признают и противники, и сторонники указанного законопроекта.

2. С высокой долей вероятности можно прогнозировать принятие данного законопроекта уже в течение текущей весенней сессии Государственной Думы РФ.

3. Принятие законопроекта повлечет серьезную перестройку системы органов местного самоуправления и, разумеется, в значительной степени отразится на жизнедеятельности отдельных, особенно крупных, муниципалитетов.

4. Ситуация с внесением данного законопроекта была, без сомнения, спровоцирована Посланием Президентом РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2013 года. Однако в нем не было сказано ничего из того, что предлагают авторы данного законопроекта.

В заключение хотелось бы высказать предложение органам государственной власти, ответственным за принятие решений по данному законопроекту, не торопиться с его утверждением. Представляется необходимым организовать по данному законопроекту и по возможным вариантам изменений структуры органов местного самоуправления широкую общественную дискуссию. А может быть, даже и всероссийский референдум. Кроме того, можно сначала провести эксперимент по предлагаемому изменению системы органов местного самоуправления в отдельных пилотных регионах Российской Федерации, а затем на основе полученных результатов сделать соответствующие выводы.

¹ <http://www.nr2.ru/fareast/489910.html>.

² Там же.

³ <http://www.kommersant.ru/doc/2431693>.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ О современной ситуации и перспективах развития местного самоуправления в России: решение I заседания Совета Ассоциации сибирских и дальневосточных городов 24-го созыва № 1 от 14 февраля 2014 года.

⁸ http://www.riadagestan.ru/news/the_people_s_assembly/murtazali_rabadanov_prokomentiroval_zakonoproekt_kasayushchiysya_reformirovaniya_mestnogo_samoupravleniya/.

⁹ <http://er.ru/news/2014/3/27/reforma-msu-priblizit-municipalnuyu-vlast-k-naseleniyu-kovzel/>.

¹⁰ <http://newsbabr.com/?IDE=124434>.

А.В. Петров

ПРИБАЙКАЛЬЕ: ОТ ОБЛАСТНОГО СОВЕТА К ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМУ СОБРАНИЮ (ПО МАТЕРИАЛАМ СМИ)

История создания регионального парламента в Иркутской области началась в Москве, когда президент РФ Б.Н. Ельцин 21 сентября 1993 г. подписал указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», по которому все советы ликвидировались. Уже 26 сентября председатели областных советов, в том числе и семи сибирских территорий, встретились в Петербурге, где обсуждали разные пути выхода из парламентского кризиса. По мнению председателя иркутского облсовета В.В. Игнатенко, кризис 1993 года принципиально отличался от кризиса 1991 года тем, что инициаторы роспуска Верховного Совета РСФСР не ввели в стране чрезвычайного положения, вектор развития государства был направлен вперед, а не назад, и эти преобразования поддерживало население страны¹. Представители регионов выступили с заявлением, в котором предложили съезду народных депутатов России предоставить полномочия по принятию актов об органах государственной власти переходного периода, о порядке их избрания и порядке проведения выборов органу, образованному субъектами РФ, а также предложили провести одновременно выборы президента и нового представительного органа государственной власти².

После трагических событий в Москве 3 октября, в результате которых погибло более сотни граждан, в Иркутске прошло несколько митингов, на которых звучали противоречивые оценки событий в столице – от поддержки действий руководства государства до отправки в Москву добровольцев «школы Романова» (руководитель школы А.В. Романов был тогда народным депутатом и ярким защитником Верховного Совета, готовым отстаивать его с автоматом в руках. – *Авт.*). Ряд депутатов малого областного совета высказали предложение объявить о самороспуске облсовета или дать такое право главе администрации области. На пресс-конференции в Иркутске 8 октября В.В. Игнатенко озвучил предложение об учреждении парламента Иркутской области и выборах в совершенно новый орган государственной власти, а не о пере-выборах в областной совет. Для этого необходимо было принять пакет документов: положение о парламенте Иркутской области, положение о выборах в парламент и положение об областной избирательной комиссии.

9 октября 1993 г. президент РФ подписал указ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», по которому было установлено, что в краях, областях, автономной области, автономных округах, городах федерального подчинения населением избираются органы представительной власти в составе не более 50 депутатов сроком на два года. Наименование органа представительной власти и количество депутатов, включая работающих на штатной оплачиваемой основе, определяются региональными органами государственной власти. Представительный орган власти субъекта РФ должен принимать нормативно-правовые акты по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, Федеративным договором и законодательством РФ к ведению представительных органов власти субъектов РФ, утверждать соответствующий бюджет и отчет об его исполнении, осуществлять контрольные функции представительного органа³. На основании данного указа глава областной администрации Ю.А. Ножилов подписал постановление, по которому в связи с прекращением деятельности советов народных

депутатов главам администраций районов, городов в районах, поселков и сел надлежало исполнять функции соответствующих органов представительной власти. Также постановление признавало необходимым реформирование Иркутского областного Совета народных депутатов в представительный орган парламентского типа, действующий на принципах разделения властей и профессиональной основе без вмешательства в исполнительно-распорядительную деятельность администрации области⁴.

25-я сессия облсовета, объявленная на 13 октября, так и не открылась из-за отсутствия кворума. Ю.А. Ножиков вышел на трибуны и объявил о том, что в связи с недееспособностью облсовета его функции на себя берет администрация Иркутской области, а членам малого совета был предложен политико-правовой компромисс – совместное заседание с административным советом области для выработки решений о реформе регионального представительного органа⁵. Следовательно, последней стала 24-я сессия от 23 сентября 1993 г.

Депутаты приняли решение областной исполнительной власти без сопротивления. Они единогласно поддержали совместное постановление Ю.А. Ножикова и В.В. Игнатенко «О реформе представительного органа государственной власти в Иркутской области», по которому был образован переходный представительный орган в составе малого совета – Депутатский совет, осуществлявший функции Иркутского областного Совета народных депутатов. Решения Депутатского совета подписывались председателем облсовета и вступали в силу после их утверждения главой администрации области. По данному постановлению сессии облсовета больше не созывались, а его деятельность приостанавливалась сразу же после избрания нового представительного органа. С началом работы нового парламента приостанавливались и полномочия депутатов облсовета⁶.

22 октября прошло первое заседание областной избирательной комиссии, на котором были избраны ее руководящие органы. Председателем комиссии стал заместитель начальника Иркутского территориального управления Госкомитета РФ по антимонополь-

ной политике А.А. Савинок, заместителем председателя – директор АО «Сибрин» А.П. Ведров, секретарем комиссии – главный специалист отдела социальной защиты облсовпрофа Г.Н. Верес. На заседании обсуждался вопрос сокращения количества депутатов с 250 в облсовете до 30 в новом региональном парламенте, который тогда еще не имел своего названия. Разграничение округов происходило в соответствии с численностью избирателей. Предполагалось, что одно депутатское место будет соответствовать 63 тысячам избирателей области. Иркутск и Иркутский сельский район должны были делегировать в новый парламент семь депутатов, Братск, Братский и Куйтунский районы – четыре, Ангарский район – три⁷.

27 октября в прессе был опубликован календарный план основных мероприятий по подготовке и проведению выборов представительного органа государственной власти в Иркутской области, состоящий из 15 пунктов. Согласно плану, до 30 октября необходимо было образовать и опубликовать списки избирательных округов, до 2 ноября – создать окружные избирательные комиссии по выборам, с 30 октября по 19 ноября – провести выдвижение кандидатов в депутаты, а 23 ноября опубликовать списки всех зарегистрированных кандидатов⁸.

27 октября глава администрации Ю.А. Ножилов предложил назвать региональный парламент Иркутской областной Думой, а количество депутатов увеличить с 30 до 43. Это позволило бы в большей мере учесть интересы крупных, но малонаселенных территорий и аграрного сектора. Кроме того, Ю.А. Ножилов считал, что проведение выборов 12 декабря в один день с референдумом по принятию Конституции РФ и выборами депутатов Государственной Думы и Совета Федерации повысит явку, а значит, выборы будут более легитимными. Члены Депутатского совета поддержали это предложение⁹. В тот же день вышло постановление главы администрации о разделении области на 43 одномандатных округа со средним числом избирателей – 42 000 человек. По постановлению Иркутск получал 9 депутатских мест, Ангарск – 4, Братск с районом – 5, по 2 – Усолье-Сибирское и Усольский район,

Черемхово и Черемховский район, Усть-Илимск и Усть-Илимский район, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ. Все другие районы должны были получить не более одного мандата¹⁰. Для регистрации кандидата в областную Думу необходимо было собрать не менее 700 подписей, причем в отдельных сельских округах это число могло быть уменьшено по решению областной избирательной комиссии. Право выдвижения кандидата появилось у областных общественных организаций, если оно было прописано в их уставных документах.

Чем отличались новые представительные органы власти в регионах от ранее работавших областных советов? Во-первых, серьезным сокращением численности. Так, в Иркутской области предполагалось сократить количество депутатов на региональном уровне не менее чем в пять-шесть раз. Во-вторых, регионы могли теперь самостоятельно не только устанавливать численность депутатского корпуса, но и его название. В-третьих, формат работы. Часть депутатов теперь становилась профессиональными работниками и получала зарплату. Количество таких депутатов также определял субъект РФ самостоятельно.

Для согласования даты выборов в представительный орган государственной власти Ю.А. Ножиков написал письмо президенту РФ. Оно было датировано 2 ноября 1993 г. Однако у администрации президента были свои планы на сроки проведения выборов. Как тогда писали СМИ, федеральная власть согласилась провести выборы в федеральный и региональный парламенты в один день только в Москве и Подмосковье. Все остальные выборы в регионах были перенесены на 1994 г.

Идея проведения выборов 12 декабря нашла поддержку и у В.В. Игнатенко. Он считал, что проблемы (противоречивая правовая основа, некачественный подбор кандидатов из-за сжатых сроков избирательной кампании) менее значимы, чем сохранение противовеса исполнительной власти, экономия бюджетных средств, более высокая явка. Однако задержка с объявлением старта избирательной кампании и процесса выдвижения кандидатов дала возможность говорить о срыве плана мероприятий и пе-

решении о выборах¹¹. 5 ноября вышло в свет постановление главы администрации области, по которому до проведения выборов были подтверждены полномочия В.В. Игнатенко на посту председателя облсовета¹². Кроме того, была учреждена должность руководителя аппарата нового представительного органа государственной власти. Ее занял А.П. Осипов.

Поскольку выборы депутатов в Государственную Думу РФ первого созыва проводились по мажоритарно-пропорциональной системе, то ряд регионов решил применить эту схему на себе. Первыми о выборах по такой системе объявили власти Московской области. Иркутск не остался в стороне от таких движений. С совместным заявлением о проведении выборов по пропорциональной системе выступили региональные отделения движения «Демократическая Россия», Республиканской партии РФ, ДПР, КПРФ, Народной партии свободной России, несколько общественных объединений. Активисты заявили, что применение смешанной избирательной системы позволит сформировать в будущем парламенте хорошо организованные фракции, ввести институт партийной ответственности депутатов, избрать в число депутатов больше профессионалов, а также сделать орган более работоспособным¹³.

23 ноября состоялось очередное заседание Депутатского совета, на котором обсуждались вопросы политико-правового компромисса. Депутаты были недовольны, что они не имеют никаких властных полномочий, а юристы областной администрации заявляли, что совет обладает лишь консультативно-совещательным статусом¹⁴. Разное понимание отношений «глава исполнительной власти – депутаты» превратило отношения двух ветвей власти в политический кризис, к тому же предстояли выборы в Совет Федерации, где кандидатами являлись и Ю.А. Ножилов, и В.В. Игнатенко.

15 декабря в «Восточно-Сибирской правде» были опубликованы два законопроекта о Законодательном собрании Иркутской области и выборах¹⁵. В первом документе отмечалось, что ЗС состоит из 37 человек, избираемых на два года по мажоритарной избирательной системе в одномандатных округах. Не более половины из них могли работать на профессиональной штатной

основе. По второму документу предполагалось, что кандидаты в депутаты выдвигаются избирательными объединениями и группами избирателей. Однако после их публикации было напечатано открытое письмо В.В. Игнатенко, который заявил, что тексты законопроектов, подготовленные Институтом регионального законодательства, были изменены юристами администрации области¹⁶. О неточностях в формулировках было заявлено и заведующим кафедрой конституционного права ИГУ С.И. Шишкиным¹⁷. О существенном несоответствии регионального законопроекта о выборах федеральному законодательству заявили представители 11 политических организаций Иркутской области¹⁸. Депутатский совет всё же поддержал инициативы администрации области. 27 декабря 1993 г. Ю.А. Ножиков подписал постановление «О выполнении Указа Президента Российской Федерации от 09.10.1993 № 1617 “О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Иркутской области”», по которому деятельность Иркутского областного Совета народных депутатов и его руководителей была прекращена, а функции надзора за исполнительной властью возложены на контрольную палату из 15 человек¹⁹.

25 декабря 1993 г. Постановлением ЦИК РФ был утвержден состав избирательной комиссии Иркутской области, которой предстояло проводить выборы регионального парламента первого созыва. В ее составе было 15 человек. Председателем комиссии остался А.А. Савинок, заместителем председателя избран А.П. Осипов, секретарем – Л.И. Шавенкова²⁰.

13 января 1994 г. глава области определил дату проведения выборов депутатов первого созыва – 27 марта. На этот же день были назначены выборы мэров городов и районов, депутатов городских и районных дум, а также голосование за проект Устава Иркутской области. Ю.А. Ножиков выступил перед избирателями с заявлением, в котором подчеркнул, что подобных выборов не было в нашей истории²¹.

Нарезка 45 округов была опубликована 26 января. Теперь Иркутск мог претендовать на 10 депутатов, Ангарску и Братску

– по 5 на каждый город, 2 – Усолью-Сибирскому и Усольскому району, остальным районам – в лучшем случае по одному²². Публикация дала старт собственно избирательной кампании. По новому календарному плану основных мероприятий предполагалось, что выдвижение кандидатов будет проходить с 26 января по 28 февраля, а их регистрация должна закончиться не позднее 5 марта²³. Кандидатов могли выдвигать 37 партий и общественных движений²⁴.

Для участия в выборах в Законодательное собрание области политическая партия, общественное объединение или блок, выдвигающие кандидатов в депутаты, должны были зарегистрироваться в областной избирательной комиссии. В список объединений вошли Союз промышленников и предпринимателей Иркутской области, Иркутское казачье войско, областная организация АПР, Областной союз женщин, общественное объединение «За реформы и согласие на золотой Лене», областная организация Компартии РФ, объединение «Предприниматели за новую Россию», Русский национально-патриотический союз «Верность», Кировская районная организация ветеранов войны, труда, Вооруженных сил и правоохранительных органов, Иркутский христианско-демократический союз, Иркутская ассоциация потребителей, Иркутская гильдия предпринимателей и другие²⁵.

Новшеством закона было право кандидата совершить за счет избирательной комиссии три поездки для проведения предвыборных мероприятий автобусным или железнодорожным транспортом. Законодательство запрещало выдвигаться одновременно кандидатом в депутаты на региональном и местном уровнях, поэтому лидер иркутской городской организации ДПР Б. Артемьев выбрал для себя статус кандидата в городскую Думу Иркутска, а вот слесарь-инструментальщик релейного завода В. Тяжев решил остаться кандидатом в депутаты в областное Собрание по избирательному округу № 3.

Всего на 45 депутатских мест претендовали 179 кандидатов, что было очень высоким показателем. Самый большой конкурс был в Иркутске (47 кандидатов на 10 округов) и Братске (22 кандидата

на 5 мест). Один из самых низких – в Ангарске (15 кандидатов на 5 мест). Рекордным стал избирательный округ № 8 (Свердловский округ г. Иркутска) – там зарегистрировались 9 кандидатов.

27 марта 1994 г. выборы депутатов Законодательного собрания Иркутской области первого созыва состоялись. Это событие стало важным фактором в развитии региональных органов государственной власти и становлении Иркутской области как субъекта Федерации – нового российского государства.

¹ Регионы предлагают выход // Восточно-Сибирская правда. 1993, 30 сент. С. 1.

² Заявление // Восточно-Сибирская правда. 1993, 2 окт. С. 2.

³ Указ Президента РФ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» // Восточно-Сибирская правда. 1993. 13 окт. С. 1; Указ Президента РФ «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» // ВСП. 1993, 3 нояб. С. 3.

⁴ Постановление «О мерах по выполнению Указа Президента РФ от 09.10.1993 № 1617 “О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации”» // Восточно-Сибирская правда. 1993, 14 окт. С. 1.

⁵ От Совета к парламенту // Восточно-Сибирская правда. 1993, 16 окт. С. 2.

⁶ Постановление администрации Иркутской области, малого совета Иркутского областного совета народных депутатов от 13.10.1993 № 214/25/1МС // Восточно-Сибирская правда. 1993, 16 окт. С. 2.

⁷ В областном парламенте будет тридцать депутатов // Восточно-Сибирская правда. 1993, 26 окт. С. 1.

⁸ Календарный план основных мероприятий по подготовке и проведению выборов представительного органа государственной власти в Иркутской области // Восточно-Сибирская правда. 1993, 27 окт. С. 1.

⁹ Не последнее заседание // Восточно-Сибирская правда. 1993, 28 окт. С. 1.

¹⁰ № 19 – Бодайбо и Мамско-Чуйский район, № 20 – Нижнеудинск, № 21 – Зима и Саянск, № 22 – Тайшет, № 23 – Тулун и Тулунский район, № 28 – Усть-Кут, № 31 – Шелехов и Шелеховский район, № 32 – Братский район, № 33 – Балаганский и Заларинский районы, № 34 – Иркутский район, № 35 – Жигаловский, Качугский, Усть-Удинский и Ольхонский районы, № 36 – Казачинско-Ленский, Киренский и Катангский районы, № 37 – Зиминский и Куйтунский районы, № 38 – Нижнеудинский и Тайшетский районы, № 39 – Нижнеилимский район, № 40 – Слоудянский район, № 41 – Чунский район.

¹¹ А губернатор молчит... // Восточно-Сибирская правда. 1993, 4 нояб. С. 1.

¹² Постановление главы администрации Иркутской области от 05.11.1993 № 341 «О Депутатском совете областного совета народных депутатов» // Восточно-Сибирская правда. 1993, 11 нояб. С. 1.

¹³ Совместное заявление общественно-политических организаций Иркутской области // Восточно-Сибирская правда. 1993, 11 нояб. С. 1.

¹⁴ *Пронин Ю.* С перерывом на работу // Восточно-Сибирская правда. 1993, 25 нояб. С. 1.

¹⁵ Положение о Законодательном собрании Иркутской области. Положение о выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области // Восточно-Сибирская правда. 1993, 15 дек. С. 4–5.

¹⁶ *Игнатенко В.В.* Заявление для печати // Восточно-Сибирская правда. 1993, 18 дек. С. 5.

¹⁷ *Мартов Л.* «Либо» вместо «и» // Восточно-Сибирская правда. 1993, 18 дек. С. 5.

¹⁸ Совместное заявление общественно-политических организаций Иркутской области // Восточно-Сибирская правда. 1993, 21 дек. С. 1.

¹⁹ Повода для беспокойства нет? // Восточно-Сибирская правда. 1994, 5 янв. С. 1.

²⁰ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Восточно-Сибирская правда. 1994, 15 янв. С. 2.

²¹ Уважаемые избиратели! Земляки! // Восточно-Сибирская правда. 1994, 15 янв. С. 2.

²² Избирательные округа по выборам депутатов в Законодательное Собрание Иркутской области // Восточно-Сибирская правда. 1994, 26 янв. С. 4.

²³ Календарный план основных мероприятий по подготовке и проведению выборов в Законодательное Собрание Иркутской области 27 марта 1994 года // Восточно-Сибирская правда. 1994, 27 янв. С. 1.

²⁴ В областной избирательной комиссии // Восточно-Сибирская правда. 1994, 1 февр. С. 2.; 1994, 10 февр. С. 1.

²⁵ В областной избирательной комиссии // Восточно-Сибирская правда. 1994, 12 февр. С. 2.

СЕКЦИЯ 1

**СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА**

С.В. Балтаева

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ
ПО ВОВЛЕЧЕНИЮ МОЛОДЕЖИ
В ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС
НА ПРИМЕРЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

Молодежь современной России – предмет особого внимания российского общества и государства. Сложившаяся на сегодня ситуация в сфере развития молодого поколения неоднозначна. Проблема участия молодежи в избирательном процессе является в настоящее время одной из самых актуальных, поскольку именно эта возрастная группа населения наиболее социально активна.

Идущий сегодня процесс социального расслоения серьезно влияет на гражданскую активность молодежи. Получить профессиональное образование, найти высокооплачиваемую работу, приобрести жилье для основной массы молодых людей сейчас крайне сложно. Вот именно поэтому молодежь должна быть активной, целеустремленной, смело входить в структуру власти, чтобы защитить свои права и интересы.

Государство должно способствовать воспитанию правовой культуры молодежи. Государственная молодежная политика находится на первоначальном этапе развития. Для дальнейшего ее реформирования и регулирования необходимо изучать и анализировать эту сферу на федеральном и региональном уровнях, выявлять эффективные условия взаимодействия государственных социально-политических структур и институтов, призванных осуществлять молодежную политику. Особый интерес представляет деятельность избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по вовлечению молодежи в избирательный процесс.

Проблема молодежной политики современного российского государства на федеральном и региональном уровнях рассматрива-

ется как комплексная, которая остается недостаточно изученной. Поэтому практика решения молодежных проблем в нынешних условиях требует изучить работу отдельно взятого региона – Иркутской области.

Преодоление политического и социального абсентеизма молодого поколения возможно путем активного вовлечения молодежи в органы самоуправления, ассоциации, консультативные и совещательные структуры. Это позволит обеспечить ее ответственное участие в избирательном процессе¹. Важным шагом в реализации данного направления стало формирование Молодежной избирательной комиссии.

В соответствии с постановлением Избирательной комиссии Иркутской области от 9 июля 2009 г. № 9/110 «О формировании Молодежной избирательной комиссии Иркутской области» в Прибайкалье наряду с другими субъектами РФ сформирована Молодежная избирательная комиссия в составе 14 человек.

Статус Молодежной избирательной комиссии – постоянно действующий совещательный и консультативный орган при Избирательной комиссии Иркутской области, созданный с целью содействия Комиссии в деятельности по повышению правовой культуры молодых избирателей и формированию кадрового резерва организаторов выборов.

Молодежные избирательные комиссии создаются при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации, территориальных избирательных комиссиях на основании положений о порядке формирования молодежных избирательных комиссий, утвержденных постановлением соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Все сформированные молодежные избирательные комиссии осуществляют свою деятельность на общественных началах и не являются юридическими лицами. Срок полномочий молодежных избирательных комиссий составляет, как правило, два года.

Молодежная избирательная комиссия обеспечивает взаимодействие молодежи и молодежных общественных объединений с Избирательной комиссией Иркутской области по вопросам повышения

правовой и политической культуры молодого поколения, осуществляет регулярный мониторинг и анализ электоральной активности этой категории населения (явка молодежи на выборы всех уровней на территории Иркутской области, участие в выборах в качестве кандидатов, в работе избирательных комиссий всех уровней в качестве наблюдателей, членов комиссий с правом решающего и совещательного голоса); по поручению Избирательной комиссии Иркутской области вырабатывает рекомендации, готовит предложения и непосредственно участвует в реализации мероприятий по повышению правовой и политической культуры молодых избирателей; организует конференции, круглые столы и участвует в них и в других мероприятиях, проводимых Избирательной комиссией Иркутской области; вносит предложения в Избирательную комиссию Иркутской области по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии; осуществляет иные полномочия по поручению Избирательной комиссии Иркутской области².

Особую роль приобретает подготовка молодых специалистов для избирательной системы. Молодежные избирательные комиссии, создаваемые при избирательных комиссиях различного уровня, являются кадровым резервом для избирательной системы.

В рамках мероприятий по повышению правовой культуры избирателей Избирательная комиссия Иркутской области утвердила учебную программу «Школа избирательного права» на 2013–2015 гг. Целью учебной программы является освоение слушателями избирательного права, изучение избирательного законодательства, выработка умений вести анализ правовых явлений в различных электоральных процессах. Задачи учебной программы: дать слушателям правовые знания, необходимые им в избирательной деятельности, обеспечить методикой поиска и анализа правовых актов и научить правильному их применению в конкретных жизненных ситуациях³.

Учебная программа содержит курсы для Молодежной избирательной комиссии, молодых и будущих избирателей. Слушателям представляют лекции и практические занятия по вопросам избирательного права.

В целях повышения уровня правовой культуры и информированности молодых избирателей о выборах и референдумах Избирательная комиссия Иркутской области на территории Прибайкалья проводила день молодого избирателя. В рамках данной программы Комиссия выступила организатором круглого стола «Участие молодежи в избирательном процессе».

Работа с молодыми избирателями – одно из главных направлений деятельности Комиссии. Значительное внимание Избирательная комиссия Иркутской области уделяет организации и проведению разнообразных по содержанию мероприятий для молодого поколения по развитию правовой культуры и электоральной активности: научно-практических конференций, круглых столов, викторин, тестирований, деловых игр по избирательному праву.

Ежегодно руководством, членами, работниками аппарата Комиссии подготавливаются и выпускаются издательские материалы, включающие в себя официальное издание «Вестник Избирательной комиссии Иркутской области», газету «Право выбора», методические пособия, сборники материалов, брошюры, информационные плакаты и многое другое.

Исходя из вышеизложенного, следует отметить, что повышение уровня участия молодежи в избирательном процессе и преодоление причин абсентеизма возможно при единой системе просвещения молодежи. Нужно знакомить ее с основными принципами и формами участия в выборах, важнейшими гарантиями активного и пассивного избирательного права граждан, информировать о важности ответственного участия в выборах, необходимости активной гражданской позиции, формировать интерес молодого поколения к избирательному процессу.

Таким образом, активное участие молодежи в избирательном процессе на региональном уровне имеет важнейшее значение в построении демократического, солидарного и процветающего государства. Региональные власти призваны сыграть важную роль в вовлечении молодежи в жизнь общества. При этом им необходимо обеспечить молодым людям возможность не только познакомиться с

принципами демократического гражданского общества, но и применять эти знания на практике.

Однако участие молодежи в избирательном процессе не ограничивается лишь воспитанием активных граждан и построением демократии в будущем. Для того чтобы участие в жизни общества действительно имело смысл для молодых людей, крайне важно, чтобы они могли влиять на решения и предпринимаемые шаги. Выработка активной гражданской позиции молодежи – один из залогов совершенствования демократических процессов в стране, путь к преодолению равнодушия и пассивности людей, ведь не только от органов власти, но и от отдельно взятого гражданина зависят стабильность, процветание и правопорядок в государстве.

¹ Волкова Н.Н. Молодежный парламентаризм как способ преодоления политического абсентеизма молодежи [Текст] / Н.Н. Волкова, Н.И. Пузевич // Проблемы социально-экономического развития Сибири : научный журнал. Братск: БрГУ, 2010. № 1 (3). С. 118–125.

² Положение о Молодежной избирательной комиссии Иркутской области [Текст] / Приложение к постановлению Избирательной комиссии Иркутской области от 02.04.2009 г. № 6/7 : по состоянию на 01.03.2014 г. // Вестник Избирательной комиссии Иркутской области. 2009. № 4 (106).

³ Об учебной программе «Школа избирательного права» на 2013–2015 гг. [Текст] / Постановление Избирательной комиссии Иркутской области от 20.06.2013 г. № 12/193 : по состоянию на 01.03.2014 г. // Вестник Избирательной комиссии Иркутской области. 2013. № 7 (57).

М.В. Бобровская

ОСОБЕННОСТИ ВРЕМЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ О РЕФЕРЕНДУМЕ (НА ПРИМЕРЕ АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ)

16 марта 2014 года состоялся референдум о статусе Крыма. Референдум прошел на территории Автономной Республики Крым и города Севастополя. Вопросы задавалось два: «Вы за воссоедине-

ние Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации?» и «Вы за восстановление действия Конституции Республики Крым 1992 года и за статус Крыма как части Украины?» Всем известны результаты и последствия референдума. По данным обработки 100 процентов протоколов, на территории Крыма 96,77 % проголосовавших выбрали первый пункт бюллетеня – «За воссоединение Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации», в Севастополе – 95,6 процента¹. 17 марта результаты референдума были утверждены Верховным советом Автономной Республики Крым и городским советом Севастополя.

17 марта на основании Декларации о независимости и результатов референдума была провозглашена Республика Крым как независимое и суверенное государство, в которую вошел Севастополь как город с особым статусом. В тот же день президент России подписал указ о признании Республики Крым в качестве независимого и суверенного государства.

17 марта парламент Крыма в ускоренном порядке подготовил проект международного договора о вступлении в состав Российской Федерации. 18 марта был подписан международный договор о принятии Крыма и Севастополя в состав России.

Цель данного исследования – изучить, какими нормативно-правовыми актами руководствовалась Верховная Рада Автономной Республики Крым, и провести аналогию с референдумом в Крыму в 1991 году.

27 февраля 2014 года Крымский парламент собрался в захваченном неизвестными вооруженными людьми здании и принял постановление о проведении в автономии республиканского референдума по вопросам усовершенствования статуса и полномочий в Автономной Республике Крым. За соответствующее решение проголосовал 61 из 64 депутатов. На митинге перед зданием Верховной Рады решение референдума было встречено овациями².

6 марта как приложение № 2 к постановлению было принято Временное положение (далее – Положение) «О республиканском (местном) референдуме в Автономной Республике Крым». Положе-

ние содержит 11 глав и устанавливает порядок организации и проведения республиканского референдума.

В пункте 2 главы 1 Положения указано, что является правовой основой проведения референдума, а именно:

– положения статьи 38 Конституции Украины. Статья гласит: «Граждане имеют право принимать участие в управлении государственными делами, во всеукраинском и местных референдумах...»;

– пункт 2 части первой статьи 138 Конституции Украины: «К ведению Автономной Республики Крым относится организация и проведение местных референдумов»;

– часть первая статьи 6 Конституции Автономной Республики Крым: «Граждане Украины, постоянно проживающие в Автономной Республике Крым, свободно участвуют в решении вопросов, отнесенных к ведению Автономной Республики Крым, как непосредственно путем выборов и референдумов, так и через органы власти Автономной Республики Крым»;

– пункт 7 части первой статьи 18 Конституции Автономной Республики Крым. Там сказано: «Ведению Автономной Республики Крым подлежит: назначение и проведение республиканских (местных) референдумов по вопросам, отнесенным к ведению Автономной Республики Крым»;

– пункт 3 части первой статьи 26 Конституции Автономной Республики Крым: «К компетенции Верховной Рады Автономной Республики Крым относится: принятие решения о проведении республиканского (местного) референдума».

Также правовой основой являются общепризнанные принципы и нормы международного права.

В Положении указано, что подсчет голосов участников референдума осуществляется открыто и прозрачно. Граждане имеют право наблюдать за голосованием на референдуме и подведением его итогов. Также говорится, что комиссия по проведению референдума «регистрирует официальных наблюдателей от иностранных государств, международных организаций, республиканских организаций объединений граждан, общественных организаций»³.

11 марта 2014 года парламент Крыма и городской совет Севастополя приняли декларацию в поддержку независимости региона от Украины и о намерении войти в состав Российской Федерации. В декларации говорится, что власти Крыма и Севастополя приняли данное решение, «исходя из положений Устава ООН и целого ряда других международных документов, закрепляющих право народа на самоопределение, а также принимая во внимание подтверждение Международным судом ООН в отношении Косово от 22 июля 2010 года того факта, что одностороннее провозглашение независимости части государства не нарушает какие-либо нормы международного права»⁴.

Для проведения общекрымского референдума на полуострове было открыто около 1,2 тыс. участков. Образовано 27 территориальных избирательных комиссий⁵.

Каждому участнику референдума было направлено именованное приглашение с указанием соответствующего участка, адреса участковой комиссии, номера ее телефона и распорядка работы, а также времени и места голосования. Каждый участник референдума был вправе обратиться в участковую комиссию с заявлением об уточнении списка участников референдума. Заявления и жалобы, поданные гражданами, безотлагательно рассматривались соответствующей комиссией. Внесение изменений в список участников референдума на обычном участке (по месту регистрации) осуществлялось по заявлению гражданина Украины, зарегистрированного на территории Автономной Республики Крым.

Постановлением Верховной Рады Автономной Республики Крым 6 марта 2014 года и решением городского совета Севастополя 7 марта 2014 года было установлено, что правом голоса обладают только граждане Украины, достигшие на день голосования на референдуме возраста 18 лет и зарегистрированные в соответствующей административно-территориальной единице⁶, что не давало возможности гражданам России, проживающим на территории Крыма, принять участие в референдуме.

Как известно, Конституционный Суд Украины признал неконституционным постановление крымского парламента о проведении

референдума. Но в истории Крыма такой прецедент уже был. 20 января 1991 года состоялся референдум, на который вынесли вопрос о воссоздании Крымской Автономной Советской Социалистической Республики. В 1945 году Президиумом Верховного Совета СССР Крымская АССР была преобразована в Крымскую область в составе РСФСР. Крымский областной Совет народных депутатов считал, что определение государственного статуса Крыма должно основываться на волеизъявлении народа Крыма, и принял решение о проведении референдума⁷.

13 ноября 1990 года было принято Временное положение о референдуме и порядке его проведения на территории Крымской области Украинской ССР. Правовой основой проведения референдума являлось только Временное положение. Официальные итоги референдума таковы:

- приняли участие в голосовании – 1 441 019, или 81,37 %;
- число голосов, поданных «за» – 1 343 855, или 93,26 %;
- число голосов, поданных «против» – 81 254, или 5,64 %⁸.

Историческая значимость данного референдума состоит в том, что это была первая попытка решить судьбу Крыма, основываясь не на позиции верхов, а на волеизъявлении самих его жителей. Референдум был признан правомочным. На основе его результатов Верховный Совет Украинской ССР вынужден был принять решение о восстановлении Крымской АССР. Но так как 1 декабря 1991 года состоялся всеукраинский референдум, на котором был подтвержден Акт провозглашения независимости Украины, результаты общекрымского референдума так и не были реализованы.

На наш взгляд, к референдуму 2014 года жители Крыма были подготовлены. Положение было принято за 10 дней до референдума и предполагало сжатые сроки подготовки. Например, территориальные комиссии нужно было создать за 8 дней до самого референдума, т. е. фактически у них оставалось 2 дня. Но, несмотря на короткие сроки, избирательная комиссия предусмотрела все тонкости. Была четко сформулирована правовая основа, списки избирателей были приготовлены заранее, положение регламенти-

ровало все основные вопросы референдума. Из изложенного можно сделать вывод о легитимности референдума о статусе Крыма в 2014 году.

¹ Результаты общекрымского референдума // Официальный сайт Государственного Совета Республики Крым. URL: <http://www.rada.crimea.ua/referendum/resultaty>.

² Статус Крыма определяют на референдуме // Газета.RU. URL: http://www.gazeta.ru/politics/2014/02/27_a_5929021.shtml.

³ Временное положение от 6 марта 2014 г. № 1706-6/14 о республиканском (местном) референдуме в Автономной Республике Крым // Официальный сайт Государственного Совета Республики Крым. URL: <http://www.rada.crimea.ua/textdoc/ru/6/act/1702pr2.pdf>.

⁴ Декларация о независимости АРК и г. Севастополь // Официальный сайт Государственного Совета Республики Крым. URL: http://www.rada.crimea.ua/news/11_03_2014_1.

⁵ Официальный сайт общекрымского референдума. URL: <http://referendum2014.ru/news/referendum-v-krymu-i-sevastopole-rezultaty-ekzitpola-krymskogo-republikanskogo-institut-politiches.html>.

⁶ Временное положение от 6 марта 2014 г. № 1706-6/14 о республиканском (местном) референдуме в Автономной Республике Крым // Официальный сайт Государственного Совета Республики Крым. Там же.

⁷ Заявление третьей сессии Крымского областного Совета народных депутатов // Народный фронт «Севастополь – Крым – Россия». URL: <http://sevkrimrus.ru/docs/8-republic-of-crimea/211-zayavlenie-krymskogo-oblsoveta-08-09-1990>.

⁸ Общекрымский референдум 20 января 1991 года // Народный фронт «Севастополь – Крым – Россия». URL: <http://sevkrimrus.ru/docs/8-republic-of-crimea/119-refer1991>.

Д.А. Григорьев

ПРОБЛЕМА ПОЛИТИЧЕСКОГО АБСЕНТЕИЗМА МОЛОДЕЖИ г. ШЕЛЕХОВА НА ВЫБОРАХ МЕСТНОГО УРОВНЯ В НАЧАЛЕ ВТОРОГО ДЕСЯТИЛЕТИЯ XXI В.

Политический абсентеизм – широко распространенное негативное явление, подрывающее полноценное функционирование политической системы и института выборов и референдумов. Молодежь

как особая социальная группа имеет важное значение в общественной жизни, и политический абсентеизм, стремительно распространяющийся среди нее, оказывает крайне негативное влияние на социально-политическую жизнь как всей страны, так и отдельного города и района. Изучаемая тема актуальна по причине широкого распространения отстраненного поведения молодежи относительно выборов местного уровня и негативного влияния абсентеизма на городской и районный политический процесс.

Объектом данного исследования является политический абсентеизм шелеховской молодежи на выборах мэра Шелеховского района в 2014 г., а его цель заключается в определении и анализе причин абсентеизма молодежи г. Шелехова на выборах мэра Шелеховского района в 2014 г.

Абсентеизм – достаточно частое явление в российской политической практике. Распространено отчуждение определенных социальных групп и слоев общества от властных институтов: от самой власти как таковой, от конкретных лиц и учреждений, от властной идеологии, от процедур, с помощью которых власть легитимизируется. Сознательный отказ от участия в выборах и референдумах делает человека безразличным к осуществлению своих прав и обязанностей. Таким образом, следует отнести абсентеизм к одному из важнейших индикаторов общественного настроения и уровня доверия к политической системе.

Следует разделить явление политического абсентеизма на две категории: проявление политической апатии части граждан к выборам и политическому участию в целом и высказывание своеобразного протеста другой частью граждан, следовательно, обе группы выражают свое недовольство политикой официальных властей и сомнение/отрицание в эффективности института выборов. Особую роль в развитии российского общества и, в частности, российской политической системы играет молодое поколение граждан России. Большая часть российской молодежи характеризуется низким доверием к политике и власти и высоким процентом отрицания института выборов. Проблему политического абсентеизма молодежи изучает ряд отечественных ученых: Ю.Г. Волков, В.И. Добренков,

Ю.А. Зубок, В.И. Чупров и другие. Отстраненность молодежи от политики в современном российском обществе и ее абсентеизм ученые объясняют следующими факторами:

- негативное влияние самого общества на какую-либо деятельность среди молодежи, что приводит к политическому отчуждению;

- интересы молодежи в настоящее время сконцентрированы на проблеме поддержания своего существования и выживания в российской действительности;

- молодежь не видит необходимости в изменении существующего уклада жизни, не рассматривает политическую деятельность в качестве значимой, находя, как считает, более перспективные способы и формы самоутверждения и самореализации;

- рост принципиальной несовместимости интересов, потребностей и ценностных ориентаций молодежи с политикой и тенденции возрастающего отчуждения от органов государственной власти на всех уровнях, от общественных структур и государственных институтов¹.

Следует отметить, что выборы последних лет в Шелеховском районе выявили низкую активность населения. Судя по протоколу Шелеховской территориальной избирательной комиссии об общих результатах выборов мэра Шелеховского района на его территории 2 марта 2014 г. явка избирателей составила 32,14 % (15 614)².

Ранее проводившиеся выборы депутатов Законодательного Собрания Иркутской области второго созыва 8 сентября 2013 г. также свидетельствуют о низкой избирательной активности граждан: только 21,52 % (17 621) избирателей (данные по избирательному округу № 8, куда входят помимо Шелеховского района часть Ангарска и Мегет) исполнили свой гражданский долг³.

Такая низкая явка говорит о широкой распространенности абсентеизма среди жителей Шелеховского района и среди молодежи в частности. Для выяснения причин данного явления в молодежной среде Шелеховского района были проведены следующие мероприятия по сбору информации:

– анализ статистической информации Шелеховской ТИК за последние 2 года о результатах выборов президента РФ, главы Шелеховского городского поселения и депутатов Думы Шелеховского городского поселения, членов Законодательного Собрания Иркутской области и мэра Шелеховского района;

– социологические опросы с использованием метода очного и заочного группового анкетирования молодежи Шелеховского района и метода индивидуального личного интервьюирования представителей работающей и учащейся шелеховской молодежи.

Приведем определение понятия «молодежь». В социологическом контексте молодежь – это социально-демографическая группа, выделяемая на основе обусловленных возрастом особенностей социального положения молодых людей, их места и функций в социальной структуре общества, специфических интересов и ценностей⁴.

Рассмотрим данные проведенных количественных исследований. Число респондентов в ходе предвыборного анкетирования составило 75 человек, в ходе послевыборного – 50. В интервьюировании приняло участие 22 человека.

Ответы молодых людей на вопросы предвыборного анкетирования: *«Планируете ли Вы принять участие в грядущих выборах?»*, *«Как Вы оцениваете социально-экономическую ситуацию в городе?»* позволили сделать вывод о предвыборных настроениях шелеховской молодежи. Ответы респондентов на первый вопрос в 80 % случаев сводились к тому, что потенциальный избиратель не желал принимать участия в выборах мэра. Ответы на второй вопрос также были в своей совокупности почти однородны: большинство опрошиваемых оценивало социально-экономическую ситуацию либо «средне» – 20 %, либо «негативно» – 70 % опрошенных.

Анализ результатов предвыборного анкетирования позволяет сделать вывод, что шелеховская молодежь в большинстве своем аполитична и отстранена от участия в избирательном процессе, исполнять свой гражданский долг она не спешит. Настроения молодых людей тоже можно истолковать однозначно: большинство опрошиваемых не считало, что социально-экономическая обстановка в Шелеховском районе благополучная. Из результатов предвыбор-

ного анкетирования следует, что основная модель поведения сводится к молчаливому протестному бойкотированию выборов.

Вопросы проведенного личного интервьюирования позволили более детально изучить мнения молодежи и причины абсентеизма ее представителей. Так, ответами на вопрос: *«По какой причине Вы не принимали участие на выборах мэра Шелеховского ГП?»* были следующие обобщенные суждения:

1. «Всё решено, люди и так знают, кто будет следующим мэром, за нас уже решили».

2. «Не считаю выборы значимым делом, пустая трата времени, был занят другим, на мой взгляд, более важным делом».

3. «Мне нет никакого дела, кто будет следующим мэром, безразлично».

Интервьюируемым был задан вопрос: *«Вы посещаете (приняли бы участие в выборах) выборы федерального уровня? В отличие от выборов местного значения. По какой причине?»* Ответы на этот вопрос были следующими (обобщенные варианты):

1. «Да. Я считаю, что выборы президента, депутатов Государственной Думы РФ и их результаты более значимы, так как на федеральном уровне решаются важнейшие вопросы, в большей степени касающиеся жизни людей».

2. «Да. Считаю, что кандидаты местных выборов не заслуживают доверия, в отличие от фигуры президента, членов Государственной Думы РФ».

На следующий вопрос: *«Как Вы считаете, изменилась ли в лучшую сторону социально-экономическая ситуация в городе и районе после прошлых выборов мэра?»* ответы были в большинстве своем схожие. Девятнадцать человек не увидели заметных улучшений в каких-либо сферах жизни города. Три человека отметили качественное улучшение состояния благоустройства дворовых территорий, но и они посчитали это пиар-ходом действующих властей накануне выборов.

Вопрос: *«Имеется ли взаимосвязь между личностью мэра, его личностными качествами и положением дел в городе?»* выявил следующие основные мнения молодых людей:

1. «Да. Такая зависимость непременно прослеживается. Какой хозяин, такой и дом».

2. «Нет. Какой бы человек не был мэром, он не сумеет изменить сложившиеся традиции и устои жизни в городе, кардинально изменить положение дел. Недостаточно полномочий и ресурсов».

Также респонденты были опрошены на предмет знания предоставляемых мэру законных полномочий Уставом Шелеховского городского поселения. Как и следовало ожидать, у аполитичной молодежи подобных знаний не оказалось. Четыре человека попытались предположить, но их рассуждения были далеки от прописанных в Уставе полномочий. На несколько провокационный вопрос: *«На выборах мэра Шелеховского городского поселения 2 марта 2014 года был ли, на Ваш взгляд, достойный кандидат?»* ответы респондентов следует свести к трем обобщенным вариантам:

1. «Нет, все кандидаты не внушают доверия. Вся их предвыборная деятельность вызывает лишь раздражение. Каждый из них преследует исключительно личные цели».

2. «Нет, такого человека среди кандидатов нет. Но наименьшее чувство отторжения вызывает кандидат номер такой-то».

3. «Да, такой человек есть».

Таким кандидатом, по мнению интервьюируемых, оказался представитель партии «Единая Россия», известный человек в городе М. Модин.

Другой вопрос звучал так: *«Какие условия способствовали бы увеличению активности граждан на выборах местного уровня?»* Здесь мнения разделились на три основные группы:

1. «Выборы должны стать честными» (что же имелось в виду под понятием «честные», никто внятно пояснить так и не смог).

2. «Люди должны осознать важность своего политического участия» (в данной обобщенной группе ответов прослеживается понимание частью молодежи значимости политической культуры граждан).

3. «Должны выдвигаться новые, достойные люди, подающие надежды и заслуживающие поддержки» (в подобном варианте ответа видна востребованность в «смене действующих лиц» на уровне му-

ниципалитета. Молодежи интересны новые, заслуживающие доверия лица, с новыми взглядами и идеями. Пока таких не наблюдается).

Последним в проведенном интервьюировании был вопрос: *«Как Вы относитесь и оцениваете агитационные предвыборные кампании кандидатов на нынешних и ранее прошедших выборах местного уровня?»* В ответе опрашиваемые были единогласны (22 человека из 22). Каждый из респондентов был недоволен методами и способами, с помощью которых кандидаты проводили агитационные кампании. Раздражение вызывали постоянные выпуски местных новостей, в которых основными действующими лицами были уже известные кандидаты, огромное количество листовок, расклеиваемых в неположенных местах: на дверях подъездов, на стенах и углах домов центральных улиц, на опорах уличного освещения; тысячи брошюр, раскиданных по почтовым ящикам и оставленных в дверях квартир; множество агитационных материалов, в которых кандидаты поливали грязью друг друга, разложенных в каждом магазине; рекламные конструкции с изображениями действующих лиц грядущих выборов. Особое недовольство респондентов вызывала деятельность кандидатов, якобы направленная на исправление положения дел в подконтрольной кандидату области общественной жизни, хотя в ней без труда прослеживался обычный самопиар.

Существующее положение дел не должно оставаться без изменения. Это становится ясным не только гражданам, но и представителям власти. Решением Шелеховской ТИК на 2014 г. утвержден ряд мероприятий, способствующих повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов. Подобной мерой стало решение об организации и проведении дня молодого избирателя. Так, на официальном сайте администрации Шелеховского района отмечается, что «в феврале 2014 года на территории Шелеховского района были проведены мероприятия, посвященные дню молодого избирателя, в целях обеспечения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, повышения правовой культуры школьников, расширения знаний в области избирательного права и избирательного процесса и формирования активной гражданской позиции».

Проходят встречи старшеклассников с представителями Молодежного парламента и депутатами Думы Шелеховского муниципального района, проводятся деловые игры по избирательному праву «Думай, решай, выбирай!», круглый стол «Особенности избирательной кампании в Шелеховском муниципальном районе», познавательного-развлекательная игра «Россия и выборы», правовая игра для молодежи «Думай, выбирай, голосуй!», выставки книг и методических материалов⁵.

Итак, проведенное исследование среди шелеховской молодежи позволяет сделать вывод, что проблема абсентеизма на выборах локального уровня, характеризуемая множеством факторов, имеет следующие основные причины: низкая политическая грамотность и степень социализации молодежи, жизненные интересы которой далеко не в первую очередь касаются политической сферы жизни общества и властных отношений. Сюда также следует отнести тот факт, что большая часть опрошенных (18 из 22) считает выборы федерального уровня гораздо более значительными и важными, чем выборы местного уровня. Действия власти как таковой, создающие ее негативный образ у молодых граждан, способствующий их дистанцированию от нее, а также проведение агитационных кампаний по шаблонам, вызывающим раздражение из-за большого количества негативного материала.

Стоит отметить, что комплекс мер, принятых и исполняемых администрацией Шелеховского района, адекватен существующей проблеме. Каким же будет результат от подобных действий, мы сможем увидеть совсем скоро – на следующих выборах. Но хочется верить и надеяться, что в ближайшем будущем проблема абсентеизма шелеховской молодежи себя исчерпает.

¹ Степанова В.В. Политический абсентеизм современной шелеховской молодежи [Электронный ресурс] / Тульский гос. ун-т. URL: <http://dpspr.narod.ru/simple4.html> (дата обращения: 20.03.14).

² Шелеховская территориальная избирательная комиссия [Электронный ресурс] // Шелеховский муниципальный район : сайт. URL: <http://www.sheladm.ru/qa/210.html> (дата обращения: 19.03.14).

³ Там же.

⁴ Терминологический ювенологический словарь. [Электронный ресурс] // Национальная социологическая энциклопедия : сайт. URL: <http://voluntary.ru/dictionary/913/word/molodezh> (дата обращения: 20.03.14).

⁵ Шелеховская территориальная избирательная комиссия. Там же.

Ю.С. Дьяковченко

ПРОБЛЕМА АБСЕНТЕИЗМА В ЭЛЕКТОРАЛЬНОМ ПОВЕДЕНИИ МОЛОДЕЖИ

Проблема абсентеизма в России сейчас стоит достаточно остро, особенно если она касается молодого поколения, ведь молодежь – будущее любого общества, и от того, как она себя чувствует в нем, насколько интегрирована в происходящие процессы, зависит дальнейшее его развитие. Однако прежде чем рассматривать проблему абсентеизма в электоральном поведении молодежи, необходимо понять, что же такое абсентеизм.

Абсентеизм (от лат. *absens, absentis* – отсутствующий) – уклонение избирателей от участия в голосовании на выборах. В современных демократических странах абсентеизм достаточно распространенное явление: нередко в голосовании не принимают участие 50 % и даже более избирателей, имеющих право голоса. В России это явление также распространено. Как и в зарубежных государствах, в нашей стране наибольшая активность избирателей проявляется на общенациональных выборах, значительно ниже она на региональных и выборах органов местного самоуправления¹.

Абсентеизм является важным индикатором общественного настроения и уровня доверия к политической системе. В нем находят выражение политическая апатия и отсутствие всякого интереса к выборам одних граждан и своеобразный протест других.

Современные исследования позволяют выявить следующие категории абсентеистов:

– лица, не участвующие в выборах по объективным причинам (физическая немощ, внезапная болезнь, а также иные обстоятель-

ства личного характера, делающие невозможным посещение избирательного участка);

– те, кто, не имея особых оснований для недовольства сложившейся в обществе ситуацией и не стремясь к серьезным переменам, считает для себя излишним участие в избирательном процессе;

– избиратели, имеющие определенную политическую позицию, следуя которой, они воздерживаются от участия в выборах, выражая при этом свое недоверие к политической власти².

На сегодняшний день среди проблем общественного сознания, связанных с абсентеизмом, наиболее актуальной является абсентеизм электорального поведения молодежи.

Уклонение молодежи от участия в выборах на всех уровнях влечет за собой определенные последствия. Если молодежь не захочет интересоваться происходящими в своем государстве процессами, участвовать в формировании органов власти, это приведет к тому, что страна потеряет резерв своего будущего. Исходя из вышеизложенного, представляется целесообразным разобраться в причинах нежелания молодого поколения идти в день выборов на избирательные участки.

О причинах абсентеизма в электоральном поведении молодежи в России написано довольно большое количество научных трудов. Среди авторов можно выделить следующих: З.З. Джандубаева, Ю.И. Бушенева, К.Ю. Бальсун, О.А. Михайлова, М.П. Ганичкина, Р.А. Ромашов. А.Ю. Беляев и Е.Н. Тарасов рассматривали причины возникновения и механизмы преодоления абсентеизма на основе зарубежного и отечественного опыта.

Хотелось бы отметить научную публикацию Р.А. Захаркина «Молодежный абсентеизм в России», в которой автор сравнивает тенденции электоральной активности российской молодежи на выборах разных лет.

Анализируя литературу, касающуюся уклонения молодых избирателей России от участия в голосовании, нужно обратить особое внимание на мотивационную составляющую такого поведения и выделить целый комплекс причин, мы же условно объединим их в три основные причины абсентеизма молодежи.

Во-первых, недоверие молодежи к политической власти. Это объясняет неучастие молодежи в выборах, исходя из общего неприятия действующей власти и института выборов. По мнению молодых избирателей, процесс выборов им хорошо известен. За деньги кандидат нанимает команду, ему пишут речи, выпускают листовки, учат подстраиваться под избирателей – и победа обеспечена. Молодые люди не хотят быть пешками в чужой игре и поэтому отказываются в ней участвовать.

Во-вторых, молодые избиратели считают, что от их голоса ничего не зависит. Неучастие молодежи в выборах объясняется тем обстоятельством, что на политической сцене отсутствуют политические силы, способные представлять и реализовывать интересы молодежи, а это неизбежно ведет к неверию молодых людей в собственные силы. С одной стороны, эта часть молодежи считает, что на выборы ходить бессмысленно, поскольку уже всё давно решено, с другой стороны, молодые люди уверены, что один голос – это всего лишь капля в море и их неявка никак не отразится на результате голосования.

В-третьих, низкий уровень явки молодых избирателей на выборы сама молодежь объясняет отсутствием интереса. Эта черта характерна для значительной части молодежи, которая занята своими делами и для которой политическая жизнь вообще не представляет никакого интереса.

Стоит отметить, что эти причины оказывают влияние на все категории граждан. Молодежь признается наиболее активной социальной группой, однако именно она, как правило, составляет основу современных абсентеистов.

По данным панельного исследования Всероссийского центра изучения общественного мнения можно делать вывод, что даже сравнительно немногочисленные неучастники выборов среди молодого поколения являются весьма разнородной группой. Малая часть «отказников» рассуждает по-своему рационально и не видит возможности при помощи действующего института выборов добиться изменения политического режима и экономики в интересующем их направлении. Действия большинства же абсентеистов скорее ирра-

циональны и обусловлены слабой мотивированностью в отношении выборов. Независимо от высказываемых политических предпочтений они считают, что их неявка на избирательные участки в день выборов не критична, что система работает сама по себе и является некоторой автономной внешней силой³.

Вопросы участия молодежи в избирательном процессе становятся всё более актуальными. Одна из главных задач на сегодняшний день – совершенствовать и реализовывать основные направления и наиболее эффективные формы работы по широкому вовлечению молодежи в избирательный процесс.

Работа с молодежью – это длительный процесс, а не единичная акция. Поэтому применение разнообразных технологий, приобщающих молодое поколение к участию в социально-политическом процессе, требует постоянного совершенствования. Перечень способов и мер повышения правовой электоральной культуры молодежи не может быть исчерпывающим и увеличивается из года в год. Технологии привлечения молодежи в избирательный процесс могут ориентироваться на решение ее проблем и улучшение качества жизни. Также необходимо применять информационно-разъяснительные технологии в сфере избирательного права, направленные в первую очередь на повышение электоральной культуры молодежи, снижение недоверия по отношению к избирательной системе, а также формирование активной гражданской позиции молодого поколения и условий для ее добровольного участия в избирательном процессе.

Одним из способов решения проблемы абсентеизма в зарубежной практике является юридически закрепленная обязанность избирателей принять участие в голосовании. Например, в Бельгии установлено, что «голосование является обязательным и тайным» и за уклонение от участия в голосовании избиратель подвергается различным санкциям⁴. Более серьезные последствия неисполнения обязанностей по участию в голосовании установлены в Аргентине: не явившийся на выборы избиратель не только платит штраф, но и лишается возможности в течение трех лет занимать публичные должности⁵.

В некоторых зарубежных странах устанавливаются исключения относительно обязательного участия избирателей в голосовании – определяются группы лиц, имеющих право голосовать по собственному желанию. Например, в Бразилии так могут голосовать граждане от 16 до 18 лет, а также лица старше 70 лет и неграмотные.

По нашему мнению, система обязательного голосования, если таковую вводить в России, может повысить явку молодых избирателей на выборы, но не решит проблему в целом. Вынужденные приходить на избирательные участки в день голосования молодые люди будут голосовать не из чувства долга, а из страха быть оштрафованными.

В целом проблема вовлеченности молодежи в избирательный процесс носит комплексный характер и определяется социальными, экономическими, общественно-политическими, идеологическими и иными причинами. Добиться коренного улучшения дел можно только объединением усилий органов государственной власти, местного самоуправления, избирательных комиссий, политических партий и общественных объединений, учреждений образования и культуры и, конечно же, самой молодежи.

Очевидно, что только в результате целенаправленной и разумной молодежной политики возможно появление в России нового поколения граждан, ответственных за себя и за свою страну.

¹ *Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И.* Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под общей ред. В.И. Червонюка. М.: Юрид. лит., 2002. 432 с.

² *Дударева Е.С.* Проблема абсентеизма в современной России / Е.С. Дударева // *Рго пипс.* Современные политические процессы. 2010. № 4. С. 111–114.

³ *Баскакова Ю.М.* «Мы эту власть не выбрали»: абсентеизм на выборах 2011–2013 гг. / Ю.М. Баскакова // *Мониторинг общественного мнения.* 2012. № 5.

⁴ *Избирательные системы стран мира (формирование парламентов, выборы президентов) : учебное пособие.* Екатеринбург: Издательский дом УрГЮА, 2005. С. 31.

⁵ Конституционное право развивающихся стран. Основы организации государства. М., 1992. С. 52.

МОЛОДЕЖЬ И ЕЕ УЧАСТИЕ В ВЫБОРАХ: ПРОБЛЕМЫ И МЕТОДЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ АКТИВНОСТИ МОЛОДЕЖИ

Выборы являются одним из неотъемлемых институтов демократии, так как с ними связана реализация политических прав граждан и, как следствие, социальных, экономических и других. Реализация прав гражданина и человека взаимосвязана с итогами проведенных выборов в плане контроля за обеспечением общества основными и необходимыми гарантиями, а также в плане улучшения существующих условий для социальной, экономической, культурной жизни граждан, т. к. кроме выбранных нами представителей народа никто не сможет повлиять на данные институты.

Выборы являются главной формой проявления суверенитета народа. В процессе выборов происходит политическая социализация населения и развитие политического сознания. В ходе избирательного процесса граждане не только воспринимают политические ценности и нормы, но и приобретают навыки и опыт. Выборы должны опираться на основополагающие начала избирательного права, главными принципами которого являются всеобщность, равенство, тайна выборов, прямое голосование.

Что касается реалий осуществления данных принципов, то не всё так идеально, как на бумаге. Одним из самых ярких примеров служит проблема нежелания населения, в первую очередь молодого, участвовать в политической и социальной жизни. Уровень политического нигилизма среди молодежи колеблется от индифферентного отношения к политической среде современного общества до полного отрицания всех возможных политических устоев и политических ценностей.

Молодежь не ходит на выборы, позволяя строить политическую жизнь, а вместе с политической и все взаимосвязанные с ней сферы, другим возрастным категориям граждан, в большей степени тем, кто жил еще в СССР и питает иллюзии построения новой страны

под флагом коммунистов. Об этом свидетельствует официальная статистика. Молодое поколение чаще всего не использует свое избирательное право, но, несмотря на это, не хочет жить в стране, построенной под «возрожденный СССР». А ведь именно в развитии российского общества особая роль принадлежит молодому поколению, которое в ближайшем будущем сменит существующую ныне политическую элиту.

В настоящее время большинство молодежи России характеризуется недоверием к политике и власти, что ставит под сомнение и возможность формирования гражданского общества в нашем государстве.

Отчужденность молодежи от политики и нежелание участвовать в формировании власти можно объяснить следующими причинами. Во-первых, молодежь не видит необходимости что-либо кардинально менять в сложившемся укладе жизни, поскольку в настоящее время интересы молодого поколения сосредоточены на проблемах поддержания своего существования и выживания в современных условиях (поиски работы, обучение в образовательных учреждениях и т. д.). Молодежь занята своими делами, а политическая жизнь для нее не представляет никакого интереса. Молодое поколение не видит своего места в политике и не осознает возможность получения результатов от участия в выборах и управлении страной.

Во-вторых, молодежь разочарована тем, что уже несколько лет подряд политическая жизнь страны не меняется, и считает, что голос избирателя ничего не изменит – всё уже давно решено. Молодые люди уверены, что один голос – это всего лишь капля в море и их неявка никак не отразится на результате голосования. Негативная тенденция состоит в том, что приверженцев этой причины электорального поведения среди молодежи становится всё больше и больше, а это ставит под угрозу дальнейшее развитие демократии в стране.

Рассматривая проблему политического участия молодежи в жизни современной России, необходимо отметить, что представители молодого поколения демонстрируют, по сравнению с другими социальны-

ми группами, более низкие показатели политической активности во всех формах: электоральном участии, организационной и протестной деятельности. Это свидетельствует об ослаблении их влияния в политической сфере. Поскольку число молодых людей, не желающих идти на выборы, постепенно возрастает, одной из важнейших задач российского государства является преодоление абсентеизма среди молодого поколения.

Стоит согласиться с высказыванием А.А. Малькевича, что повышение уровня активности избирателей подразумевает создание политических, организационных, социально-политических условий для самореализации граждан в ходе выборов. Одним из главных факторов является разработка и совершенствование социально-психологических методов и технологий повышения активности избирателей, обеспечивающих реализацию потребности граждан в активном участии в общественной жизни. Современная российская молодежь почти не вовлечена в социально значимые проекты федерального, регионального и местного уровней. Следовательно, у нее мало возможностей для формирования навыков социальной активности¹.

Сегодня проводятся различные мероприятия по активизации участия молодежи в выборах: организуются конкурсы, встречи, семинары, олимпиады, поддерживается деятельность молодежного парламента и т. д. Однако проблема повышения электоральной активности молодежи не может быть решена только какими-то мероприятиями. Она требует систематического политического воспитания молодежи начиная со школьной скамьи. Это предполагает не только усвоение общественно-политических знаний о государственном устройстве, системе выборов, правах и обязанностях гражданина, но и овладение навыками политического действия и поведения.

Для решения проблемы повышения электоральной активности среди молодых людей на уровне государства постановлением ЦИК России 12 марта 2014 г. утверждена Молодежная электоральная концепция (МЭК) на 2014–2018 гг., которая на федеральном уровне устанавливает систему работы с молодыми избирателями.

В своем докладе на заседании Центризбиркома координатор рабочей группы по подготовке Молодежной электоральной концепции, член ЦИК России Д.И. Панышин отметил, что главной задачей Концепции является повышение интереса молодых граждан к избирательной системе и избирательному процессу в Российской Федерации. Актуальность Концепции тем более высока, что, по оценкам экспертов, общая численность молодежи к 2025 году в России сократится с 35 млн до 25 млн человек, соответственно, экономическая и социальная нагрузка на молодежь возрастет².

Основными задачами Молодежной электоральной концепции являются:

- правовое просвещение молодежи, устранение правового нигилизма в молодежной среде;
- повышение уровня гражданской ответственности, формирование осознанного и ответственного социального поведения;
- повышение уровня электоральной активности в молодежной среде через повышение статуса понятия «обязанность гражданина».

Целями реализации Молодежной электоральной концепции являются:

- повышение правовой культуры молодых избирателей;
- обеспечение активного и осознанного участия молодежи в избирательных кампаниях, референдумах;
- повышение уровня доверия молодых граждан к российской избирательной системе, институту выборов и референдумов;
- преодоление политической апатии, формирование активной гражданской позиции;
- информирование о деятельности ЦИК России, иных избирательных комиссий, направленной на реализацию конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Основные направления работы по реализации Молодежной электоральной концепции:

- правовое просвещение молодых и будущих избирателей;
- обучение будущих избирателей;
- проведение дня молодого избирателя;

- привлечение молодежи к работе в избирательных комиссиях;
- взаимодействие с молодежными парламентами;
- содействие политическим партиям в подготовке молодых кандидатов, сотрудников избирательных штабов, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, доверенных лиц, уполномоченных представителей;
- обучение молодых наблюдателей;
- повышение правовой культуры молодых журналистов, освещающих ход избирательных кампаний, референдумов³.

Все направления работы, обозначенные в Молодежной электоральной концепции, будут осуществляться избирательными комиссиями в тесном взаимодействии с политическими партиями, высшими учебными заведениями России, общественными организациями, средствами массовой информации.

Организационно-методическое и информационное обеспечение реализации Молодежной электоральной концепции возлагается на рабочую группу, в состав которой входят члены ЦИК России, работники аппарата ЦИК России, РЦОИТ при ЦИК России, представители общественных и молодежных организаций, председатели избирательных комиссий ряда субъектов Российской Федерации.

Комментируя основные положения Молодежной электоральной концепции, член ЦИК России Дмитрий Паньшин отметил, что это живой документ, для реализации которого на общероссийском уровне есть все необходимые кадровые и технологические ресурсы. Но главное – молодежь хочет действовать. Надо только помочь, поддержать и направить. Это и призвана сделать Молодежная электоральная концепция.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что для повышения электоральной активности молодежи необходимо реализовать вышеназванную программу через способы, указанные в ней. В основу положить просвещение молодежи. Работа по просвещению молодого поколения в сфере политики, позволяющая повысить участие молодежи в избирательном процессе, должна проводиться не только органами власти, заинтересованными в позитивном развитии России, но и на всех уровнях социальной сферы: в детском саду, школе, вузе, семье.

За основу можно взять следующие способы:

- осуществление информационно-просветительской деятельности (главным образом через образовательные учреждения и Интернет);
- организация встреч с молодыми участниками избирательного процесса;
- организация научных исследований в области совершенствования законодательства о выборах и референдумах;
- проведение выставочных и экскурсионных мероприятий;
- проведение конкурсов для семей на политические темы («Мама, папа, я – вместе сильная страна!»).

Путем проведения научных, просветительских, игровых и конкурсных мероприятий для молодежи возможно реально увеличить ее электоральную активность и уровень информированности о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и избирательных комиссий всех уровней.

Будущее России зависит от современной молодежи, от того, кого она выберет и как будет принимать участие в совершенствовании законодательства. Поэтому необходимо политически воспитывать каждое поколение.

Задача повышения электоральной активности молодежи предполагает ее систематическое политическое воспитание. Необходимо усвоение молодыми людьми общественно-политических знаний о государственном устройстве, системе выборов, правах и обязанностях гражданина, овладение навыками политического действия и поведения. Молодежь должна понимать: голосование – не только право гражданина, но и его долг перед обществом.

¹ Малькевич А.А. Повышение электоральной активности молодежи современной России: проблемы и пути решения. URL: http://www.gramota.net/articles/issn_1993-5552_2007_7-2_45.pdf (дата обращения: 15.03.2014).

² Молодежная электоральная концепция – новый взгляд на работу с молодыми избирателями. URL: <http://www.rcoit.ru/actual/detail.php?ID=17456> (дата обращения: 15.03.2014).

³ См.: постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 12 марта 2014 г. № 221/1429-6 «О Молодежной электоральной концепции». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70512050/#ixzz2xLOuN1Bx> (дата обращения: 15.03.2014).

МОЛОДЕЖНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ И ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ АКТИВНОСТИ МОЛОДЕЖИ

Молодежь всегда считалась самой активной и новаторской по своему сознанию частью общества. Вспомним историю: многие прогрессивные и даже революционные идеи проходили первоначальную обработку в студенческих группах и только потом находили свое место в обществе. С развитием парламентаризма в России началось повышение правовой культуры населения. Теперь молодежь всё громче заявляет о себе на политических просторах, а с недавнего времени – и в работе избирательных комиссий.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 2 октября 2012 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» идет формирование участковых избирательных комиссий со сроком полномочий пять лет. В связи с этим особую роль приобретает подготовка молодых специалистов для избирательной системы. Молодежные избирательные комиссии, создаваемые при избиркомах различного уровня, являются источником кадрового резерва для избирательной системы.

Мониторинг сайтов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по работе с молодежными избирательными комиссиями показал, что избиркомы уделяют большое внимание работе с различными молодежными объединениями: клубами молодого избирателя, детскими республиками, молодежными парламентами и правительствами, молодежными избирательными комиссиями и другими организациями.

С 2008 года при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации начали создаваться молодежные избирательные комиссии. В 2009 году их число значительно увеличилось. На

1 февраля 2013 года в регионах страны созданы 53 молодежные избирательные комиссии.

Статус молодежных избирательных комиссий определяется как постоянно действующий совещательный и консультативный орган при избирательной комиссии, создаваемый с целью содействия избирательной комиссии в деятельности по повышению правовой культуры молодых избирателей и формированию кадрового резерва организаторов выборов.

Молодежные избиркомы создаются при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации, территориальных избирательных комиссиях на основании положений о порядке формирования молодежных избирательных комиссий, утвержденных постановлением соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Все сформированные молодежные избирательные комиссии осуществляют свою деятельность на общественных началах и не являются юридическими лицами. Срок полномочий молодежных избиркомов составляет, как правило, два года.

Цели формирования молодежных избирательных комиссий:

- участие в организации и проведении выборов представителей общественных молодежных палат при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, молодежных парламентов при представительных собраниях муниципальных образований и иных органов ученического и молодежного самоуправления;

- проведение мониторинга электоральной активности молодежи;

- оказание содействия избирательным комиссиям в вопросах планирования и реализации мероприятий, связанных с подготовкой кадрового резерва организаторов выборов;

- участие в реализации мероприятий по повышению правовой культуры молодых и будущих избирателей, других участников избирательного процесса.

Правом выдвижения кандидатов в состав молодежной избирательной комиссии обладают региональные отделения политических партий, общественные объединения и их региональные отделения,

учебные заведения, территориальные избирательные комиссии и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации. Членами молодежных избирательных комиссий могут быть граждане Российской Федерации в возрасте от 14 до 35 лет числом от 7 до 16 человек.

В.Е. Чуров выразил готовность поддерживать молодежные избирательные комиссии, для членов которых работа в комиссии является первой ступенью на пути к профессии.

На наш взгляд, в настоящее время необходимость создания и реального функционирования молодежных избирательных комиссий продиктована российской действительностью: регулярные изменения избирательного законодательства порождают необходимость разъяснения норм права среди молодежи, снижение уровня ее электоральной активности требует новых подходов в работе с молодежью. Более того, невозможно заставить человека идти на выборы, необходимо дать ему понять, что его выбор имеет значение для будущего и самого человека, региона и страны в целом. Также немаловажным фактором является то, что у Молодежной избирательной комиссии специфическая сфера деятельности, то есть не просто работа с молодежью, а работа, направленная на повышение ее электоральной активности. Благодаря этому все проводимые мероприятия имеют адресный характер и конкретную цель.

Когда в молодежной среде поднимается вопрос о выборах, приходится выслушивать ряд негативных и необоснованных высказываний, например: «зачем туда идти», «что от этого будет», «всё равно там всё решено» и «ничего не изменишь». Молодежь забыла, что она наделена правом непосредственного выражения своей воли через свободные выборы и референдум.

Из этого можно сделать вывод о том, что в нынешнее время молодому поколению не хватает правового роста, т. е. очень низкий уровень правовой культуры, из-за чего возникают непонимание, обида и незаинтересованность в формировании будущего страны.

Сейчас на территории Российской Федерации очень активно распространяется идея о создании молодежных избирательных комиссий. И есть процент молодежи, которой небезразлично свое будущее и будущее нашей страны.

Мониторинг сайтов молодежных избирательных комиссий субъектов Российской Федерации показал, как рассуждают представители молодежи, члены молодежных избирательных комиссий по поводу повышения их правовой культуры:

«Мы все думаем о будущем. А для государства будущее – это молодежь. Если сегодня у молодежи не сложилось понимание о своих правах и обязанностях, то интересно подумать, что нас ждет впереди».

«Молодежная избирательная комиссия – важный элемент системы молодежного самоуправления. На мой взгляд, в изменившихся политических условиях ее роль будет только укрепляться. Молодежная среда не стоит на месте. Новое поколение проявляет большой интерес к общественно-политической жизни. В свою очередь, МИК способна на качественном уровне обучать молодых людей современной политической культуре, основам меняющегося избирательного законодательства. Убежден, что Молодежная избирательная комиссия должна и может сосредоточиться на оказании методической и правовой помощи молодым кандидатам в органы местного самоуправления. Кроме этого, считаю целесообразным налаживание комплексной работы по привлечению молодежи в качестве наблюдателей на различных выборах».

«Повышение правовой культуры молодежи в современной России является главной задачей молодежной политики. Для выполнения этой задачи созданы МИК. Они повышают правовую культуру молодежи посредством проведения различных мероприятий. Проводить эти мероприятия необходимо, так как другие организации способны, но не желают повышать правовую культуру молодого электората. На данном этапе развития Россия столкнулась с очень большой проблемой – нежеланием молодых людей посещать выборы. Благодаря МИК решить эту проблему представляется вполне реальным».

Подводя итог, хочется отметить, что следует больше уделять внимания правовому образованию, повышению личностного потенциала учащейся молодежи и расширению возможностей реализации ее прав в конкретных ситуациях. Еще Аристотель отметил, что «законодатель должен отнестись с исключительным вниманием

к воспитанию молодежи, так как в тех государствах, где этого нет, и сам государственный строй терпит ущерб».

Незнание законов, собственных прав, в том числе и избирательных, делают жизнь молодежи политически обособленной, отсюда отсутствие патриотизма, преследование в сферах деятельности собственных целей, низкий интерес к политической жизни и отсутствие самостоятельности в своих правовых возможностях. Но необходимо это всё решать, и решать, на наш взгляд, надо через повышение электоральной активности молодежи. А кто лучше может преподнести молодежи то, что ей надо знать и чем надо руководствоваться в отстаивании своих прав? Только сама молодежь, и в данном случае это возможно через молодежные избирательные комиссии. Ведь повышение электоральной активности молодежи является одним из сложнейших и длительных процессов, для которого нужны свежие, смелые, креативные идеи, а на них решится только молодежь, которая хочет лучшего будущего для себя и своей страны.

А.В. Лопатенко

ДИНАМИКА ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ АКТИВНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ В 2000–2012 гг. НА ПРИМЕРЕ ИРКУТСКА, БРАТСКА, АНГАРСКА И УСТЬ-ИЛИМСКА

Политическая активность граждан – это одна из важнейших характеристик современного общества в жизни страны. В основе этого понятия лежит представление, согласно которому без широкого участия граждан в принятии решений невозможно достижение общественного согласия и существование гражданского общества.

Универсальным количественным показателем политической активности населения является электоральная активность граждан – процент пришедших на избирательный участок и проголосовавших результативно¹. Этот вид политической активности связан с делегированием политических полномочий. Таким способом люди, испы-

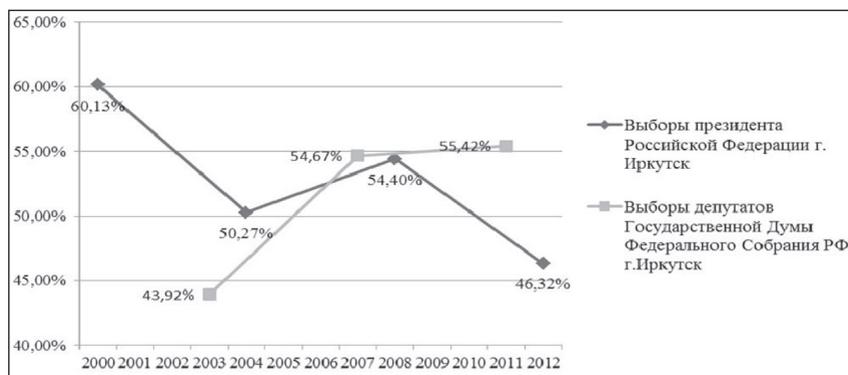
творяющие определенные политические пристрастия, являющиеся сторонниками конкретных партий или общественно-политических движений, доверяют им свои голоса, участвуя в выборах в государственные органы власти, выражают свое отношение к существующей политической системе, поддерживая ее или выступая против нее. Для политологов и социологов главным плюсом электоральной активности граждан является ее количественное измерение, т. е. это не абстрактное явление, а конкретные цифры, способные дать наглядные, достоверные материалы для политического анализа.

За последние несколько лет сформировался устойчивый стереотип о постепенном снижении электоральной активности населения на всем пространстве Российской Федерации. Возникает актуальный научный интерес к вопросу, подтверждается ли данный стереотип реальными цифрами и фактами. Для того чтобы определить динамику электоральной активности населения в Иркутской области в период с 2000-го по 2012-й год, были взяты данные итогов выборов различных уровней за обозначенный период в четырех городах региона: Иркутске, Братске, Ангарске, Усть-Илимске. Для наглядности полученные данные были сведены в графики различных уровней выборов.

Город Иркутск, выборы федерального уровня:

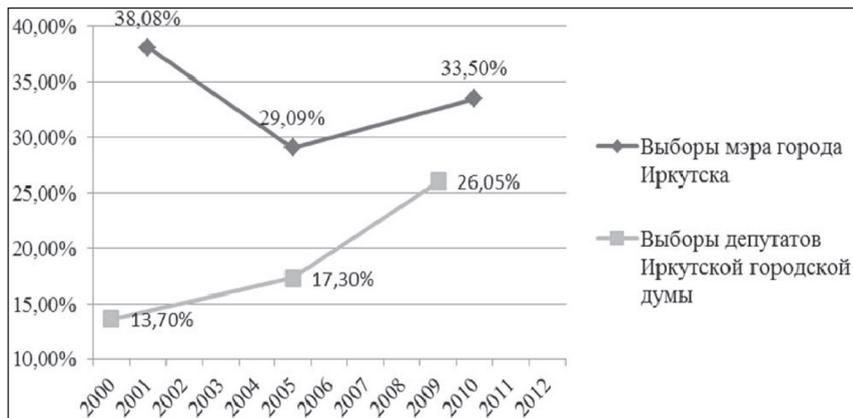
1) Выборы президента Российской Федерации в 2000, 2004, 2008, 2012 годах².

2) Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2003, 2007, 2011 годах³.



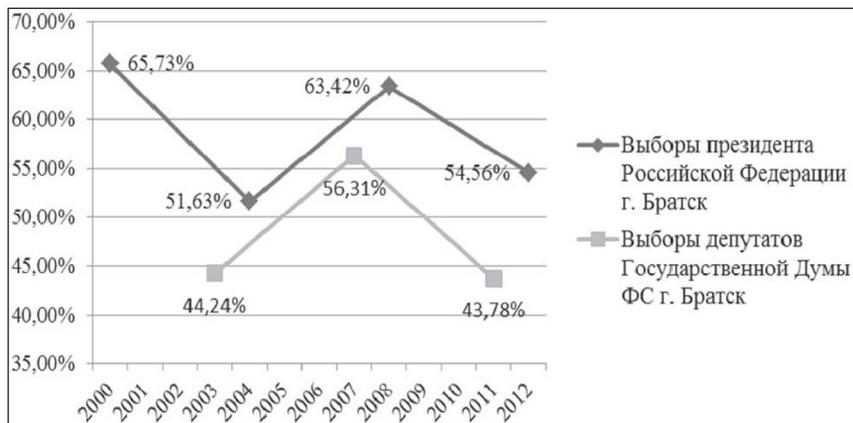
Город Иркутск, выборы муниципального уровня:

- 1) Выборы мэра города Иркутска в 2001, 2005, 2012 годах⁴.
- 2) Выборы депутатов Иркутской городской думы в 2000, 2005, 2009 годах⁵.



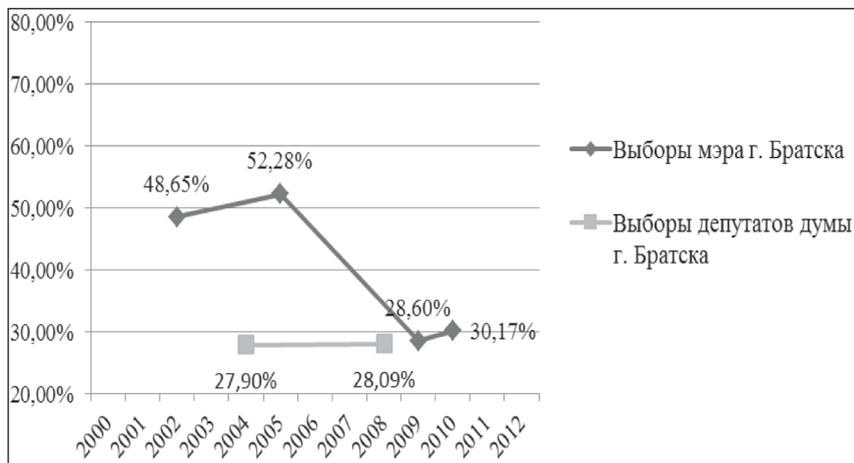
Город Братск, выборы федерального уровня:

- 1) Выборы президента Российской Федерации в 2000, 2004, 2008, 2012 годах⁶.
- 2) Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2003, 2007, 2011 годах⁷.



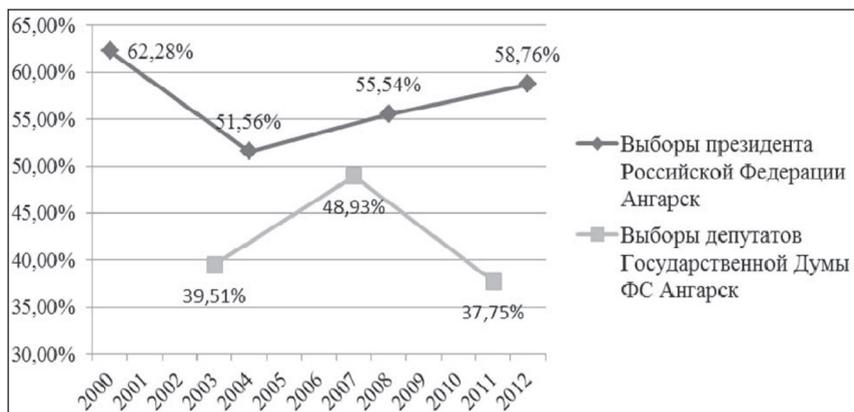
Город Братск, выборы муниципального уровня:

- 1) Выборы мэра г. Братска в 2002, 2005, 2009, 2010 годах⁸.
- 2) Выборы депутатов Думы г. Братска в 2004, 2009 годах⁹.



Город Ангарск, выборы федерального уровня:

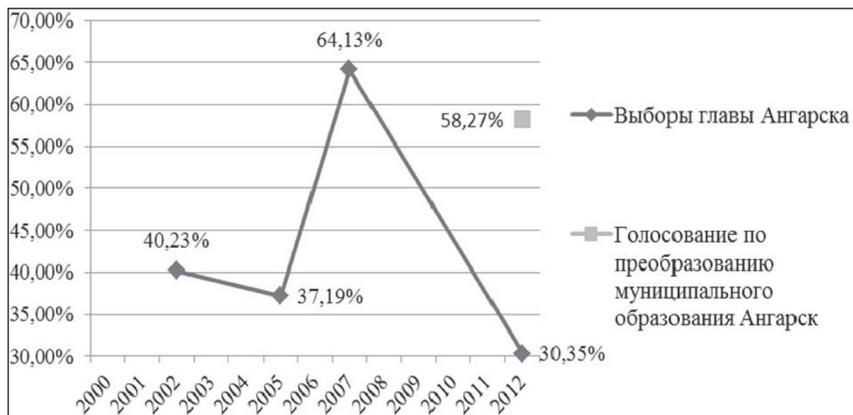
- 1) Выборы президента Российской Федерации в 2000, 2004, 2008, 2012 годах¹⁰.
- 2) Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2003, 2007, 2011 годах¹¹.



Город Ангарск, выборы муниципального уровня:

1) Выборы мэра Ангарского муниципального образования в 2002, 2005, 2007, 2012 годах¹².

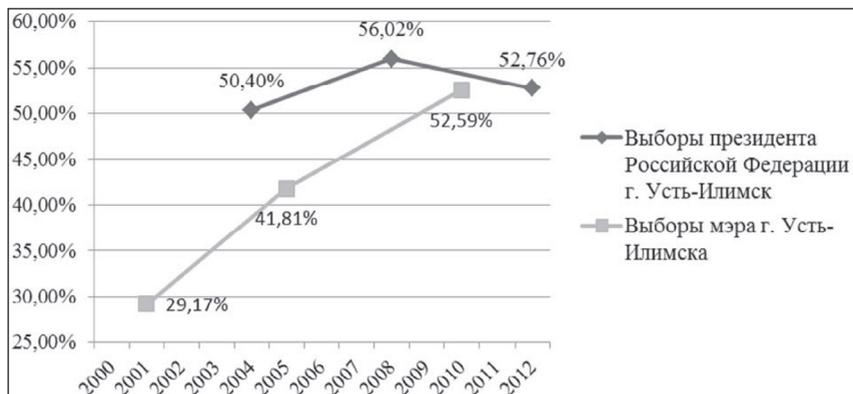
2) Голосование по преобразованию муниципального образования «город Ангарск» 4 марта 2012 года¹³.



Город Усть-Илимск, выборы федерального и местного уровня:

1) Выборы президента Российской Федерации в 2004, 2008, 2012 годах¹⁴.

2) Выборы мэра г. Усть-Илимска в 2001, 2005, 2010 годах¹⁵.



Проанализировав приведенные выше данные, можно выделить несколько тенденций. Во-первых, электоральная активность населения на выборах федерального уровня гораздо выше, чем на выборах муниципального значения (исключением являются выборы мэра Ангарского муниципального образования 2007 г., где явка составила около 64 %). Во-вторых, можно сделать вывод, что электоральная активность в Иркутской области в целом носит циклический характер: чередование подъемов и спадов, за исключением некоторых моментов. Можно предположить, что причиной является воздействие экономической цикличности на жизнь региона, а источником исключений служит конкретная политическая ситуация, событие. Например, падение авторитета местной власти или волна протестного голосования.

Собранные и приведенные выше данные свидетельствуют о том, что стереотип о падении электоральной активности населения на территории Иркутской области не обоснован. С 2000-го по 2012-й год общий тренд на снижение избирательной активности жителей Иркутской области, как показал полученный в ходе исследования материал, выявлен не был.

¹ *Голосов Г.В.* Сравнительная политология : учебник / Г.В. Голосов; науч. ред. Ю.Д. Шевченко. 3-е изд., перераб. и доп. Изд-во Европ. ун-та в С.-Петербурге, 2001. С. 130.

² Избирательная комиссия Иркутской области [Электронный ресурс] // URL: www.irkutsk.izbirkom.ru (дата обращения: 14.03.2014); URL: www.irkutsk.izbirkom.ru/WAY/15EBC673-DFB6-470E-AF23-0C4C4EB17BD8.html (дата обращения: 14.03.2014).

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Администрация города Братска. Архив выборов [Электронный ресурс] // URL: www.bratsk-city.ru/agency/tik/vibori/index.php?SHOWALL_1=1 (дата обращения: 13.03.2014).

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Избирательная комиссия Иркутской области. Выборы и референдумы [Электронный ресурс] // URL: www.irkutsk.vybory.izbirkom.ru/region/irkutsk (дата обращения: 15.03.2014).

¹¹ Там же.

¹² Там же.

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

СОЦИАЛЬНЫЙ ПОРТРЕТ ЭЛЕКТОРАТА ШЕЛЕХОВСКОГО РАЙОНА В МАРТЕ 2014 г.

2 марта 2014 года на территории Шелеховского муниципального района состоялись внеочередные выборы мэра Шелеховского муниципального района. Внеочередные потому, что 8 сентября 2013 года Лобанов Алексей Юрьевич, который являлся мэром Шелеховского района, был избран депутатом Законодательного Собрания Иркутской области второго созыва по одномандатному избирательному округу № 8.

В Шелеховскую территориальную избирательную комиссию заявление о согласии баллотироваться представили 8 кандидатов, из которых 3 кандидата – в порядке самовыдвижения и 5 кандидатов выдвинули политические партии (см. таблицу 1).

Таблица 1

ФИО кандидата	Субъект выдвижения
1. Алексеев Виктор Константинович	самовыдвижение
2. Алексеев Владимир Сергеевич	самовыдвижение
3. Бархатова Дарья Александровна	Иркутское региональное отделение Политической партии «ЛДПР»
4. Болотов Николай Васильевич	местное отделение Партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Шелеховском районе Иркутской области
5. Липин Сергей Николаевич	самовыдвижение
6. Модин Максим Николаевич	Шелеховское местное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ»
7. Сериков Владимир Федорович	Иркутское региональное отделение Политической партии «Республиканская партия России – Партия народной свободы»
8. Шамсудинов Ахмед Салихович	Региональное отделение политической партии «Российская партия пенсионеров за справедливость» в Иркутской области

24 февраля 2014 года было получено апелляционное определение Иркутского областного суда, которое отменило решение Шелеховской территориальной избирательной комиссии «О регистрации кандидатом на должность мэра Шелеховского муниципального района Алексеева Владимира Сергеевича». Второй Алексеев, из Улан-Удэ, снялся с выборов сам. Так как избирательные бюллетени были уже изготовлены, пришлось вычеркнуть эти фамилии, и в списке осталось 6 кандидатов.

В Шелеховском районе 27 участковых избирательных комиссий. 17 – непосредственно в г. Шелехове и 10 комиссий – в поселениях Шелеховского района (рабочий поселок Большой Луг, деревня Олха, село Баклаши, поселок Чистые Ключи, село Введенщина, поселок Подкаменная, село Моты, село Шаманка).

Эксперты прогнозировали явку на выборах около 20 %, но активное участие в данной кампании губернатора Иркутской области Сергея Ерощенко, посетившего все муниципальные образования Шелеховского района, подстегнуло интерес и значительно повысило явку.

На территории Шелеховского муниципального района зарегистрировано 48 584 избирателя, из них 15 614 приняли участие в голосовании, что составляет 32,14 % (см. таблицу 2).

Таблица 2

Территория проведения выборов мэра Шелеховского муниципального района	Число избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования, в том числе дополнительно включенных в списки	Абсолютное число избирателей, принявших участие в голосовании	Число проголосовавших от абсолютного числа избирателей, принявших участие в голосовании на территории всего муниципального района %	Число проголосовавших от абсолютного числа избирателей, принявших участие в голосовании на данной территории %
1	2	3	4	5
Шелеховский муниципальный район в целом	48 584	15 614	32,14	-

1	2	3	4	5
Город Шелехов	34 917	11 047	22,74	31,64
Поселения Шелеховского муниципального района	13 667	4 567	9,4	33,42

Как видно из таблицы, расхожее мнение о том, что сельские жители активнее голосуют, подтверждается, хотя разница, на наш взгляд, незначительная – около 2 % (33,42 - 31,64 = 1,78 %).

В таблице № 3 приводятся статистические данные избирателей по возрастному составу. На селе самая многочисленная группа зарегистрированных избирателей – люди от 31 до 45 лет (3 341 чел.), но голосуют они менее активно (29,11 %), чем избиратели в возрасте от 55 и старше (2 528 чел. – 44,26 %). Молодежь в возрасте от 18 до 30 – вторая по численности группа на селе (2 583), но наименее активная (21,99 %).

В городе расклад несколько иной: здесь лидеры по всем статьям, и по численности, и по активности, избиратели в возрасте старше 55 лет (10 921 чел. – 38,54 %). Молодежь же опять в аутсайдерах по явке, хотя по численности на третьем месте (7 746 чел. – 21,57 %).

Чем старше человек, тем выше ответственность. Свой гражданский долг, согласно полученным данным, в первую очередь стремятся выполнить люди, умудренные опытом. В поселениях те, кому за 55 лет, на 5,72 % голосовали активнее, чем в городе (44,26 % к 38,54 %). Второе место по активности занимают избиратели в возрасте от 31 до 45 лет. Они голосовали с незначительной разницей в 0,7 % в пользу города (29,81 % к 29,11 %). За ними следуют избиратели в возрасте от 46 до 55 лет. В данной категории сельские жители на 2,38 % больше посещали участковые избирательные комиссии (37,27 %), чем горожане (34,89 %). Последнюю ступеньку посещаемости в исследовании занимает самый молодой электорат в возрастной категории от 18 до 30 лет. Молодежь голосовала практически одинаково и в городе, и в поселениях (21,57 % к 21,99 %), разница всего 0,42 % с превосходством сельчан.

Провести достоверный гендерный анализ участников голосования не представляется возможным, т. к. из 27 паспортов участковых комиссий отметки по полу есть только в шести городских. Приводим эти цифры (см. таблицу № 4).

На основании приведенных сведений можно сделать вывод о том, что на данных выборах городские женщины и мужчины проявили приблизительно равную активность (разница незначительная – в 2 % в пользу женщин).

Еще один расхожий миф гласит, что выборы фальсифицируются на выездном голосовании. В представленных данных вопросы вызывает только один сельский участок – в с. Олха (УИК № 1843), где из 337 проголосовавших 59 избирателей проголосовали на дому (17,59 %) (см. таблицу 5). Про остальные УИК можем сказать, что вряд ли количество голосов на выезде может повлиять на итог выборов, так как процент избирателей, проголосовавших вне помещения, от общего абсолютного числа принявших участие в голосовании невысокий (3,28 %).

Таблица 5

№	№ Избирательного участка	Абсолютное число избирателей, принявших участие в голосовании	Число проголосовавших вне помещения	Процент голосовавших вне помещения от абсолютного числа проголосовавших
1	2	3	4	5
1	1822	328	10	3,04
2	1823	481	11	2,29
3	1824	661	17	2,57
4	1825	609	16	2,63
5	1826	773	45	5,82
6	1827	925	23	2,49
7	1828	784	36	4,59

1	2	3	4	5
8	1829	261	5	1,92
9	1830	538	24	4,46
10	1831	658	7	1,06
11	1832	809	7	0,86
12	1833	826	13	1,57
13	1834	686	9	1,31
14	1835	813	7	0,86
15	1836	497	3	0,61
16	1837	327	0	0
17	1838	832	8	0,96
18	1839*	611	13	2,13
19	1840	539	30	5,57
20	1841	420	28	6,67
21	1842	301	1	0,33
22	1843	337	59	17,51
23	1844	805	46	5,71
24	1845	613	41	6,69
25	1846	198	14	7,07
26	1847	322	26	8,07
27	1848	150	13	8,67
	Итого	15614	512	3,28

* Здесь и далее в таблицах курсивом выделены УИК сельских поселений.

Мэром Шелеховского муниципального района стал Модин Максим Николаевич. Он набрал наибольшее количество голосов (см. таблицу 6).

Таблица 6

№	ФИО кандидата	Количество набранных голосов	Процент от принявших участие в голосовании
1	Модин Максим Николаевич	7 046	45,13
2	Болотов Николай Васильевич	3 559	22,79
3	Липин Сергей Николаевич	2 877	18,43
4	Бархатова Дарья Александровна	939	6,01
5	Сериков Владимир Федорович	179	1,15
6	Шамсудинов Ахмед Салихович	137	0,88

На основе вышеприведенных данных можем составить социальный портрет электората Шелеховского района в марте 2014-го: на выборах мэра Шелеховского муниципального района основной избиратель – женщина в возрасте старше 55 лет, проживающая в сельском поселении.

Таблица 3

№ избирательного участка	Число избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования			Абсолютное число избирателей, принявших участие в голосовании			Число проголосовавших от числа избирателей, включенных в списки избирателей, принявших участие в голосовании на территории участка			Число избирателей, включенных в списки в данной категории			Проголосовали в данной категории			Число проголосовавших от абсолютного числа избирателей, принявших участие в голосовании			От 55 и выше					
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	
1822		1 264	338	26,74	335	64	19,1	370	94	25,4	240	54	22,5	297	126	42,42								
1823		1 788	492	27,52	435	75	17,24	600	156	26	322	128	39,7	423	132	31,2								
1824		2 241	667	29,76	547	110	20,1	584	151	25,85	418	132	31,6	660	274	41,51								
1825		2 249	609	27,07	565	105	18,58	636	155	24,37	382	119	31,2	666	230	34,53								
1826		2 214	818	36,94	445	98	22,02	572	206	36,01	358	151	42,2	829	363	43,78								

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1827	2 349	948	40,36	385	119	30,9	670	282	42,08	445	257	57,8	749	290	38,71
1828	2 550	820	32,16	560	116	20,71	375	175	46,66	902	170	18,8	713	359	50,35
1829	803	261	32,5	183	43	23,49	229	55	24,01	120	41	34,2	271	122	45,01
1830	1 599	562	35,14	357	79	22,12	391	104	26,59	261	109	41,8	589	270	45,84
1831	2 394	634	26,48	571	107	18,73	707	156	22,06	395	129	32,7	730	242	33,15
1832	2 536	816	32,18	586	168	28,66	756	235	31,08	416	198	47,6	777	215	27,67
1833	2 587	839	32,43	554	114	20,57	721	196	27,18	406	150	36,9	874	379	43,36
1834	2 269	695	30,63	530	107	20,18	688	212	30,81	346	123	35,5	705	253	35,88
1835	2 740	820	29,93	640	143	22,34	885	248	28,02	492	163	33,1	723	266	36,79
1836	1 669	500	29,96	260	58	22,3	482	158	32,78	208	59	28,4	717	225	31,38
1837	995	327	32,86	230	49	21,3	280	89	31,78	179	71	39,7	306	118	38,56
1838	2 670	840	31,46	563	116	20,6	769	224	29,12	442	155	35,1	892	345	38,67
Итого по городу	34 917	10 986	31,47	7 746	1 671	21,57	9 715	2 896	29,81	6 332	2 209	34,9	10 921	4 209	38,54

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1 839*	1 962	624	31,8	509	108	21,21	696	222	31,89	301	119	39,5	456	175	38,37
1840	1 811	569	31,42	480	89	18,54	665	219	32,93	283	102	36	383	159	41,51
1842	1 077	297	27,57	269	37	13,75	338	80	23,66	191	71	37,2	259	109	42,08
1843	1 332	396	29,73	327	61	18,65	423	109	25,76	204	56	27,5	378	170	44,97
1845	1 750	631	36,05	510	159	31,17	540	171	31,66	282	118	41,8	418	183	43,77
1846	645	212	32,87	181	50	27,62	180	54	30	112	39	34,8	172	69	40,11
1847	1 003	348	34,69	217	39	17,97	307	75	24,42	137	45	32,8	342	189	55,26
1848	396	163	41,16	90	25	27,77	129	39	30,23	57	34	59,6	120	65	54,16
Итого по селам	9 976	3 258	32,69	2 583	568	21,99	3341	969	29,11	1567	584	37,2	2528	1119	44,26
Итого	48 584	15 614	32,14	10 329	2 239	21,67	12 993	3 865	29,74	7 899	2 793	35,4	13 449	5 328	39,61

Таблица 4

№ избирательного участка	Женщины					Мужчины					Итого		
	Число избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования	Абсолютное число женщин, принявших участие в голосовании	Число женщин, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования	Число проголосовавших женщин от числа избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования, %	Число проголосовавших женщин от абсолютного числа избирателей, принявших участие в голосовании, %	Число мужчин, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования	Абсолютное число мужчин, принявших участие в голосовании	Число проголосовавших мужчин от числа избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования, %	Число проголосовавших мужчин от абсолютного числа избирателей, принявших участие в голосовании, %	Число проголосовавших мужчин от числа мужских избирателей на момент окончания голосования, %			
1823	1 786	492	886	27,5	48,78	240	13,44	48,78	27,09	900	14,11	51,22	28
1824	2 241	678	1033	30,3	44,39	301	13,43	44,39	29,1	1208	16,82	55,60	31,2
1832	2 535	816	1091	32,2	39,22	320	12,62	39,22	29,3	1444	19,57	60,78	34,3
1833	2 587	839	1098	32,4	38,97	327	12,64	38,97	29,7	1489	19,79	61,02	34,4
1834	2 269	695	917	30,6	41,01	285	12,56	41,01	31	1352	18,07	58,99	30,3
1836	1 667	500	690	30	43,8	219	13,14	43,8	31,7	997	16,86	56,2	28,1
Итого	13 085	4 020	5 715	30,7	42,09	1 692	12,93	42,09	29,6	7370	17,79	57,91	31,5

СОЦИАЛЬНЫЕ И ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИЧИНЫ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ ПАССИВНОСТИ МОЛОДЕЖИ

Практика проведения выборов различных уровней показывает, что активность молодого избирателя в последнее время снижается. В российской политической традиции факторы, влияющие на электоральное отчуждение молодых избирателей, принято объединять в три основные группы: правовой нигилизм, недоверие к власти, негативная социальная адаптация.

Нигилизм (от лат. nihil – ничто, ничего) – это отрицание исторических и культурных ценностей, моральных и нравственных норм и устоев общества. В данном случае правовой нигилизм подразумевает под собой отрицание исторических предпосылок, авторитета источников и вообще права как такового.

Следующая группа факторов, отрицательно влияющих на электоральную активность, – это недоверие к власти. Если правовой нигилизм есть отношение к праву в целом, то недоверие к власти выражается в недоверии к отдельным властным структурам, конкретным должностным лицам, государственным и муниципальным учреждениям. Данное недоверие может переходить в крайние формы, когда наибольшее количество голосов на выборах получает кандидат «против всех» (в то время, когда такая графа еще присутствовала в избирательных бюллетенях в России). Также следствием данного отношения населения является тотальное игнорирование гражданами выборов.

Третья группа факторов – негативная социальная адаптация. Пожалуй, это основная группа, так как человек, социальная адаптация которого прошла положительно, не ищет возможности обвинить в своих неудачах представителей власти или правовой режим государства. Социальная адаптация напрямую связана с процессом социализации личности. Она показывает, насколько личность готова к жизнедеятельности, насколько она способна встраиваться в окружающую социальную среду, ставить перед собой цели,

искать пути их достижения, отметить девиантные методы поведения, разбивать путь к цели на отдельные задачи. Социальная адаптация наглядно иллюстрирует то, насколько процесс социализации личности в конкретном обществе отработан и реально помогает человеку обрести индивидуальность и оставаться частью общей структуры. Не выпадать из нее, переживая фрустрации, депрессии, а, напротив, налаживать социальные связи, постоянно обучаться, черпая информацию из окружающего мира, делать правильные выводы.

Одной из самых значительных причин появления вышеперечисленных групп факторов является конфликт двух типов морали. Переходный период, в котором сейчас находится Россия, опасен, в первую очередь, тем, что к сформировавшейся в советскую эпоху моральным и нравственным ценностям добавились ценности современного, «буржуазного», мира. Данный конфликт вызывает фрустрации у молодого поколения, когда жить по моральным принципам, по которым жили родители и родители родителей, уже нельзя, но жить по принципам, которые «без купюр» привносит в нашу жизнь хлынувший с Запада поток информации, еще не стало нормой.

Очевидна актуальность выработки комплекса мер по формированию политико-правовой культуры молодежи, преодолению ее электоральной пассивности, выстраиванию диалога между молодым поколением и органами государственной власти. Необходимо прививать новые общественные ценности молодым избирателям не манипулированием, а открытым разговором на добровольных началах.

Существует общая классификация моделей электорального поведения, представленная в автореферате российского политолога В.Г. Зарубина. Данная классификация включает в себя:

– «активистскую» модель, согласно которой избиратели принимают участие в голосовании всех уровней и подразделяются на два типа: «последовательные активисты» (отличающиеся наличием интереса к предвыборной кампании и имеющие положительную оценку значимости результатов голосов) и «непоследовательные

активисты» (не проявляют интереса к предвыборным кампаниям и не считают результаты голосования важными для себя);

– модель «колеблющихся предпочтений», согласно которой электорат в одних выборах принимает участие, а в других не принимает и характеризуется параметрами последовательности и непоследовательности, представленными в «активистской» модели;

– «абсентеистскую» модель, при которой избиратель не принимает участие в голосовании. Выделяются также «последовательные абсентеисты», характеризующиеся отсутствием интереса к предвыборной кампании и имеющие отрицательную оценку значимости результатов голосования, и «непоследовательные абсентеисты», характеризующиеся наличием интереса к предвыборной кампании и имеющие положительную оценку важности результатов голосования для себя¹.

Большинство политологов и специалистов по социальной психологии, анализируя электоральное поведение такой специфической части населения, как молодежь, выделяют четыре его типа:

– традиционный тип (конформист). Мотивы политической активности: пример родителей, привычка, стремление быть «как все»;

– протестный тип. Мотивы политической активности: недовольство сложившейся ситуацией, юношеский максимализм, стремление привлечь к себе внимание;

– рациональный тип. Мотивы электоральной активности: желание изменить ситуацию к лучшему, осознание собственной ответственности за принятые решения;

– апатичный («никакой») тип. Характеризуется «активной политической пассивностью», уверенностью в том, что всё равно ничего не получится².

Политика для молодежи – не самая важная сфера деятельности. Ее больше интересует личная жизнь и профессиональная самореализация. Причем эта ситуация с электоральной пассивностью приняла «характер эпидемии, стала неуправляемой».

Основное требование к молодежной политике в ситуации, когда необходимо преодолеть электоральную пассивность, – это

отказ от давления. Правовое воспитание же способствует формированию правовых потребностей, интересов, установок, ценностных ориентаций, что в значительной мере предопределяет выбор соответствующих действий и поступков. Правовая потребность активизирует субъекта, побуждает его оценивать правовую действительность, систематически обращать внимание на правовые явления и предметы, которые так или иначе способствуют его удовлетворению.

М.Е. Кошелюк разработал свой алгоритм создания программы, способствующей преодолению электоральной пассивности в условиях российской действительности. Выглядит данный алгоритм следующим образом:

- создание базового насыщения информационного пространства темой выборов (независимо от кампаний конкретных кандидатов, партий);
- предложение смыслового контекста предстоящих выборов;
- обеспечение активного вовлечения влиятельных структур, лидеров общественного мнения и общественных организаций в кампанию в качестве «резонаторов»;
- вовлечение в кампанию собственной активности СМИ;
- активизация народного обсуждения темы выборов³.

Российские ученые утверждают, что главная причина апатии молодежи заключается в недостаточно быстрых темпах ускорения гражданских свобод и создания организационных условий участия, а также в эмоциональном отчуждении избирателей от власти. Отмечается проявление в молодежной среде разновекторных тенденций: часть юношей и девушек пытается объединиться, решать свои проблемы в основном путем протеста, часть активно идет в политику, стремясь представлять свои интересы в органах власти, баллотируясь на выборах, часть сплачивается вокруг неонацистов.

На сегодняшний момент есть несколько моделей негативного электорального поведения молодых людей. Первая модель – «На выборы не хожу, потому что никому не верю». Это объясняет неучастие молодежи в выборах, исходя из общего неприятия дей-

твующей власти и института выборов. Выборы – это циничный процесс, их механизм, как полагают молодые избиратели, хорошо известен. За деньги кандидат нанимает команду, ему пишут речи, выпускают листовки, учат подстраиваться под избирателей – и победа обеспечена. Молодые люди не хотят быть пешками в чужой игре и поэтому отказываются в ней участвовать.

Вторая – «На выборы не хожу, потому что мой голос ничего не изменит». Исходя из этой модели, неучастие молодежи в выборах объясняется тем обстоятельством, что на политической сцене отсутствуют политические силы, способные озвучить и объединить интересы молодежи, а это неизбежно ведет к неверию молодых людей в собственные силы.

И третья – «На выборы не хожу, потому что мне это вообще неинтересно». Эта модель характерна для значительной части молодежи, которая занята своими собственными делами и для которой политическая жизнь вообще не представляет никакого интереса.

Методы повышения электоральной активности молодежи.

1) *Мероприятия, повышающие правовое воспитание родителей.* Если старшее поколение участвует в политической жизни страны, то существует большая вероятность того, что и их дети тоже будут проявлять активную гражданскую позицию и будут участвовать в выборах.

2) *Нейтрализация процесса социального расслоения населения.* Доступность получения образования, высокооплачиваемой работы, возможность создания семьи, приобретения жилья и получения других социально значимых благ для основной массы молодежи становятся сложными и взаимообусловленными проблемами.

3) *Формирование объективных взглядов на власть у подрастающего поколения через основные формы участия молодежи в общественной жизни:*

– участие в круглых столах, организованных политическими движениями и представителями администрации (как правило, они безрезультативны);

– участие во встречах с депутатами в предвыборный период, а также в проведении агитационной работы во время избирательных кампаний (зачастую для заполнения зала);

– участие в качестве массовки республиканских и городских мероприятий.

Преодолеть существующий правовой и политический вакуум возможно, но на это нужны годы и кропотливая работа всех участников общественно-политического процесса в стране. Ведь современное демократическое государство сегодня немислимо без существования института выборов. Поэтому главную ставку в утверждении демократии в нашем государстве надо делать на молодежь. Ведь она – будущее России, и во многом от нее зависит, какой станет страна.

¹ Зарубин В.Г. Элективное действие. Формирование корпуса российских избирателей : автореферат. дис. ... к-та юр. наук, СПб., 1998. 173 с.

² Юрьева А.В. Правовая пассивность участия молодежи в выборах: причины и пути преодоления // Материалы межрегиональной научно-практической конференции «Выборы: опыт, проблемы, перспективы». Красноярск, 2007. С. 16–18.

³ Кошелоук М.Е. Технологии политических выборов. СПб.: Питер, 2004. 240 с.

С.С. Худайназаров

ПРИБЛИЗИТ ЛИ РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ВЛАСТЬ К НАРОДУ?

Речь ныне действующего президента страны, прозвучавшая 12 декабря 2013 года в рамках послания Федеральному Собранию, по сути, послужила прямым указанием к реформированию системы местного самоуправления. Тогда господин Путин отметил, что государство должно позаботиться о том, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов. Президент указал, что местная власть должна быть

устроена так, чтобы любой гражданин мог дотянуться до нее рукой¹.

Как следствие, сегодня в Государственной Думе имеется на рассмотрении законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», который был внесен рядом депутатов 11 марта.

Авторами законопроекта и инициаторами внесения его в Государственную Думу выступили депутаты, представляющие три фракции: «Единую Россию», ЛДПР и «Справедливую Россию», а также некоторые члены Совета Федерации.

Инициативная группа в своей пояснительной записке к проекту закона отмечает:

- в крупных городах осуществление местного самоуправления привело к потере связи между населением и городской властью;

- отдаленность общегородской муниципальной власти от населения приводит к ее недостаточной эффективности для обеспечения жизнедеятельности населения².

С принятием данного закона ряд имеющихся норм и положений будет подвергнут изменениям. Основными из них являются:

- введение двух новых муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район;

- прямым голосованием будут избираться только депутаты районного уровня;

- депутаты из своего числа будут выбирать председателя районной думы – главу района;

- из своего числа депутаты будут делегировать представителей на уровень городского округа;

- на уровне городского округа будут избирать мэра – председателя городской думы;

- глава местной администрации, или сити-менеджер, будет назначаться на должность по контракту.

Разъясняя основные идеи законопроекта, один из его авторов – депутат Госдумы Вячеслав Тимченко – обозначил направления,

по которым ведется работа. Парламентарий разделил предложения на три блока. Первый касается вопросов институционального состояния местного самоуправления. Ко второму блоку Тимченко отнес вопросы, касающиеся полномочий тех или иных типов муниципальных образований и органов государственной власти. Третий блок вопросов Тимченко назвал самым главным – за счет каких источников осуществлять эти полномочия?

Одним из главных преимуществ предлагаемых в закон изменений господин Тимченко назвал то, что представительные органы, которые будут избираться внутри районов, позволят снизить нагрузку с 30–50 тысяч избирателей на одного депутата до 3–5 тысяч³.

Позже Тимченко пояснил, что внесенный законопроект направлен на решение первого блока вопросов и устранение существующего пробела двухуровневой системы местного самоуправления. Работа по законодательному регулированию двух других блоков проблем будет продолжена. В ближайшее время соответствующие законопроекты могут быть внесены в Государственную Думу⁴.

Из имеющихся на сегодняшний день данных можно сделать вывод, что в основном поправки к 131-му Закону пользуются поддержкой в первую очередь у самих авторов законопроекта, а затем у различных государственных и общественных деятелей из числа «единороссов».

Если говорить о субъектах права законодательной инициативы, то законодательные собрания, парламенты и думы Кабардино-Балкарской Республики, Республики Татарстан, Вологодской, Московской, Ульяновской областей, Ставропольского и Алтайского краев направили в Государственную Думу официальные письма поддержки законопроекта.

В основном высказываются о том, что законопроект открывает возможность для создания реального, полноценного самоуправления на уровне городского района. О том, что реформа повысит доступность представителей местной власти для населения, позволит перенести акценты на низовой уровень. О том, что это несомненно

приблизит власть к народу и позволит горожанам активно участвовать в жизни своих районов.

Как оказалось, не все «единороссы» едины во мнениях. Так, например, глава Пензы и член президиума регионального политсовета партии «Единая Россия» Юрий Алпатов ни в коей мере не разделяет настроений своих сопартийцев. «В Пензе такая практика уже существует. Глава города выбирается из числа депутатов, а глава администрации (сити-менеджер) у нас выбирается на конкурсной основе. С одной стороны, жители российских сел и городов зависят от местных властей, но сами местные власти не располагают реальными средствами, которые обеспечивали бы их эффективную деятельность», – сообщает Алпатов⁵.

Против принятия данного закона высказались главным образом депутаты и мэры сибирских и дальневосточных городов, и число критичных откликов является примерно сопоставимым с положительными.

В основном нас предостерегают от того, что главы муниципалитетов и районов будут фактически назначаться губернатором при сохранении видимости выборов, что реформа приведет к лишению самостоятельности крупных городов и к усилению вертикали власти. Также противники реформы не перестают напоминать, что органы местного самоуправления должны избираться непосредственно населением и что в них должны присутствовать собственно представители населения.

Также имеется множество мнений, условно говоря, нейтрального характера, то есть за частичное введение поправок или за введение с уточнениями, дополнениями. Сюда можно отнести предложения о том, что нужно выбирать мэра, а сити-менеджера назначать, или о том, чтобы вводить предлагаемую в законопроекте модель только в городах с низкой явкой избирателей.

Если же говорить о фактах, а не о предположениях и прогнозах, то следует отметить, что положения данного законопроекта напрямую не противоречат ни ратифицированной в России Европейской хартии местного самоуправления, ни Конституции РФ.

В том, что данная модель не будет навязываться, заверил ранее упомянутый Тимченко. Депутат разъяснил, что решение о выборе новой модели организации МСУ будет приниматься на региональном уровне с учетом специфики территории и что там, где такой переход будет нецелесообразен, всё останется в рамках ранее существовавших правил⁶.

Тем не менее, если взвесить все «за» и «против», то законопроект на данной стадии является абсолютно сырым, и проводить реформу именно в той плоскости, в которой предлагается, является непродуманным решением. Имеется ряд недочетов, проблем и затрат, которые вытекают из законопроекта или с которыми придется столкнуться в процессе осуществления реформы.

Очень доступно раскрывает эти проблемы вице-президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов Роальд Владимирович Бабун. Он говорит о том, что создание муниципальных образований на внутригородских территориях потребует больших организационных усилий и финансовых затрат. По его мнению, между городским и внутригородским муниципальными образованиями будут возникать разногласия по отдельным вопросам, в особенности финансовым. Это также касается вопросов передачи части городского имущества внутригородским районам, перерегистрации имущественных прав, создания соответствующих органов со своими штатными единицами. Потребуется разрабатывать, утверждать и регистрировать уставы и ряд других районных правовых актов, соответственно, уставы и правовые акты городов будут нуждаться в серьезной корректировке. Внутригородские районы окажутся разными по своему потенциалу: промышленные районы с крепкими бюджетами и спальные без таковых⁷. Также потребуется вносить поправки в Налоговый и Бюджетный кодексы страны с целью определения финансовых источников, необходимых для реализации муниципалитетами своих полномочий.

Таким образом, ответ на главный поставленный вопрос – сделает ли реформа МСУ власть ближе к народу – неочевиден. Фор-

мально и технически – да, фактически это приведет к усилению бюрократических процедур, что еще более отдалит народ от власти.

¹ Путин В.В. Послание Федеральному собранию от 12 декабря 2013 г. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=1KFm3710d14/> (дата обращения: 28.03.2014).

² Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. Государственная Дума. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=469827-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=469827-6) (дата обращения: 12.03.2014).

³ Предложения по реформе местного самоуправления озвучат в течение трех месяцев // Росбалт – информационное агентство. URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2013/12/18/1212872.html> (дата обращения: 12.03.2014).

⁴ Тимченко изложил муниципалам основы реформы МСУ // Единая Россия – официальный сайт партии. URL: <http://er.ru/news/2014/3/28/timchenko-izlozhl-municipalam-osnovy-reformy-mestnogo-samoupravleniya/> (дата обращения: 28.03.2014).

⁵ Проблема МСУ в нехватке средств на выполнение всех обязательств // Единая Россия – официальный сайт партии. URL: <http://er.ru/news/2014/3/13/problema-msu-v-nehvatke-sredstv-na-vypolnenie-vseh-obyazatelstv-alpatov/> (дата обращения: 13.03.2014).

⁶ Муниципальная власть станет ближе к людям // Единая Россия – официальный сайт партии. URL: <http://er.ru/news/2014/3/12/municipalnaya-vlast-stanet-blizhek-lyudyam-timchenko/> (дата обращения: 12.03.2014).

⁷ *Бабун Р.В.* Отзыв на законопроект № 469827-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Европейский клуб экспертов МСУ. URL: <http://www.ost-euro.com/info/kommentiruem-ocherednyu-reformu-msu-296.html> (дата обращения: 14.02.2014).

**ЗАЩИТА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ:
СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

С.А. Алексеев

**ВИДЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЗА ПОДКУП ИЗБИРАТЕЛЕЙ**

Подкуп избирателей является одной из негативных избирательных технологий, запрещенных законом. Ввиду повышенной общественной опасности подкупа, его посягательства на демократические принципы проведения выборов, в частности на свободу волеизъявления избирателей, законодатель в Российской Федерации установил юридическую ответственность за подкуп. Можно судить о наличии трех видов юридической ответственности за данное правонарушение: конституционной, уголовной и административной.

Что касается конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей, то, согласно мнению М.В. Штурневой, можно выделить два основания ее наступления: фактическое и нормативное. Под фактическим основанием понимается установленный факт противоправного поведения, выразившийся в нарушении принятых законодательством о выборах запретов, а под нормативным – нормы избирательного законодательства, содержащие запреты и ограничения действий, направленных на деформирование свободы формирования воли избирателей и ее свободное выражение при голосовании посредством подкупа, под угрозой применения конституционно-правовых санкций за их нарушение¹. Нормативное содержание подкупа дается в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Феде-

ральный закон об основных гарантиях избирательных прав). Оно включает: вручение избирателям денежных средств, подарков и иных материальных средств иначе как за выполнение организационной работы, вознаграждение избирателей, выполнявших организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещание произвести такое вознаграждение, проведение льготной распродажи товаров, бесплатное распространение любых товаров, за исключением агитационных, а также оказание услуг безвозмездно или на льготных условиях². Законодательно определяется и круг субъектов, подлежащих ответственности. Это кандидаты, избирательные объединения, их доверенные лица и уполномоченные представители, иные лица и организации. При выявлении фактического основания для наступления конституционной ответственности за подкуп необходимо принять во внимание постановление Верховного Суда от 31 марта 2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Он установил следующие обстоятельства, которые надлежит выяснить правоприменителям:

- подпадают ли совершенные действия под перечень действий, которые могут в соответствии с законодательством расцениваться как подкуп избирателей;

- совершены ли действия в период избирательной кампании; можно ли судить о том, что совершенные действия побуждали избирателей голосовать за или против кандидата, избирательного объединения;

- в отношении каких лиц совершены действия;

- относятся ли лица, осуществившие подкуп, к кругу лиц, действия которых по подкупу влекут соответствующие неблагоприятные последствия для кандидата, избирательного объединения³.

При наличии фактического и нормативного основания наступления конституционной ответственности за подкуп начинают действовать санкции, предусмотренные законодательством, в частности Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав. Федеральный закон о выборах депутатов Государств-

твенной Думы РФ и Федеральный закон о выборах Президента РФ конкретизируют положения вышеуказанного закона в отношении субъектов подкупа. Возможны следующие конституционно-правовые санкции:

- отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов;
- отмена регистрации кандидата, списка кандидатов судом по заявлению избирательной комиссии;
- отмена судом решения избирательной комиссии соответствующего уровня о результатах выборов, если кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенное к распределению депутатских мандатов, осуществляли подкуп избирателей и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей⁴.

Таким образом, санкции за подкуп избирателей как конституционно-правовой деликт предусматривают для виновных субъектов правовые последствия, заключающиеся в воспрепятствовании реализации ими своего пассивного избирательного права⁵. Также необходимо отметить, что конституционно-правовые меры применяются во взаимосвязи с мерами административного и уголовного характера.

Административная ответственность за подкуп избирателей предусмотрена статьей 5.16 КоАП РФ⁶. В ней закреплено, что административная ответственность за подкуп избирателей наступает в тех случаях, когда действия по подкупу не содержат уголовно наказуемого деяния. В свою очередь, подкуп избирателей как уголовно наказуемое деяние оговорен в п. «а» ч. 2 ст. 141 УК РФ. Там подкуп рассматривается как квалифицирующий признак при воспрепятствовании свободному осуществлению гражданами своих избирательных прав⁷. Таким образом, критерием разграничения подкупа как преступления и как административного правонарушения является воспрепятствование свободному волеизъявлению граждан. Неясность данной формулировки привела к тому, что на практике схожие деяния квалифицируются по-разному⁸. Ученые, исследующие данную тему, предлагают различные способы разрешения сло-

жившейся проблемы. Так, например, Б.Д. Завидов считает, что при разграничении следует исходить из того, что единичные подкупы отдельных избирателей не представляют общественной опасности, так как они не могут повлиять на результаты выборов, и должны расцениваться как административные правонарушения. В то время как прямой подкуп неопределенного и значительного круга избирателей общественно опасен и должен расцениваться как преступление⁹. Сходная позиция у Ю.В. Щиголева, считающего, что разграничение административно наказуемого воспрепятствования осуществлению свободного волеизъявления и уголовно наказуемого следует проводить, исходя из степени опасности совершенных деяний, с учетом их возможных последствий в каждом конкретном случае¹⁰. Другой позиции придерживается И.Н. Толстикова, указывающая, что воспрепятствование осуществлению гражданином избирательных прав возможно лишь при подкупе избирателя с целью отказа от участия в голосовании, а в иных случаях избиратель не лишается возможности голосовать по своему усмотрению, пусть и получив незаконное вознаграждение¹¹.

На наш взгляд, подкуп избирателей в любом случае является воспрепятствованием осуществлению избирательных прав граждан, так как происходит незаконное воздействие на сознание избирателей, способное повлиять на их волеизъявление. Также подкуп всегда является общественно опасным деянием, вне зависимости от его размера, круга лиц и прочих признаков, ведь он деструктивно влияет на избирателей, деформирует их правосознание, подрывает веру в демократические институты и ценности. Поэтому нам представляется обоснованной позиция С.М. Шапиева, считающего, что статью 5.16 КоАП РФ следует исключить из кодекса, так как существующая сегодня административная ответственность за подкуп избирателей не соответствует целям ее применения, в том числе и потому, что характер и размер административного наказания несоразмерны характеру и степени общественной опасности подкупа избирателей¹². Также правомерной выглядит позиция Ю.Н. Климовой, предлагаю-

щей установить уголовную ответственность пассивной стороны подкупа, то есть избирателей, согласившихся продать свое избирательное право в целях активной стороны подкупа¹³. Но необходимо уточнить, что уголовная ответственность избирателей за продажу своего права голоса должна наступать только в случае прямого подкупа, но никак не косвенного, так как в случае косвенного подкупа в виде завуалированной благотворительной деятельности и иных форм избиратель далеко не всегда осознает противоправность и общественную опасность своих действий¹⁴.

Таким образом, установленный в п. 2 ст. 56 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав запрет на осуществление деяний, расцениваемых как подкуп избирателей, обеспечивается охранительными мерами уголовного и административного характера, а также мерами конституционно-правовой ответственности. Но если наложение конституционно-правовых санкций не вызывает проблем, то неясность законодательных формулировок приводит к трудностям разграничения наступления административной и уголовной ответственности за подкуп, что сказывается на практике рассмотрения подобных дел. Исследователями в данной области предлагаются различные способы выхода из сложившейся ситуации, наиболее целесообразным из которых, на наш взгляд, является предложение о полной криминализации подкупа избирателей с соответствующим исключением административной ответственности за это деяние.

¹ *Штурнева М.В.* Основание конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей // Академический юридический журнал. 2010. № 40. С. 54–58.

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // Российская газета. 2002, 15 июня. № 2974.

³ О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 марта 2011 г. № 5 (ред. от 09.02.2012) // Российская газета. 2011, 8 апреля. № 5451.

⁴ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Там же.

⁵ *Штурнева М.В.* Подкуп избирателей как основание конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации : научно-практическое пособие. Иркутск, 2008. С. 47.

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 03.02.2014, с изм. от 25.02.2014) // Российская газета. 2005. № 256.

⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 03.02.2014) // СЗ РФ. 1996. № 25.

⁸ *Шаниев С.М.* Подкуп избирателей как вид политической коррупции. Проблемы юридической квалификации и привлечения к ответственности // Журнал о выборах. 2011. № 3. С. 9.

⁹ *Завидов Б.Д.* Уголовно-правовой анализ преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ *Щиголов Ю.В.* Уголовная ответственность за преступления в области избирательного права // Юридический мир. 2000. № 3. С. 22.

¹¹ *Толстикова И.Н.* Подкуп избирателей – уголовно наказуемое деяние // Журнал о выборах. 2006. № 6.

¹² *Шаниев С.М.* Уголовная ответственность за нарушения законодательства о выборах // Журнал о выборах. 2006. № 3. С. 6.

¹³ *Климова Ю.Н.* Электоральная преступность: место в криминологической науке // Журнал о выборах. 2003. № 3. С. 18.

¹⁴ *Дамм И.А.* К вопросу об уголовной ответственности за подкуп избирателей // Следователь. 2007. № 12. С. 9.

А.И. Быргазова

МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Понятие коррупции в организации избирательного процесса. Статья 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определяет коррупцию как злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных иму-

щественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение таких деяний от имени или в интересах юридического лица¹.

Можно выделить ряд основных признаков коррупции:

– специфическая сфера существования данного явления – преимущественно государственное и муниципальное управление;

– субъект коррупции – должностные лица. Однако вопрос, что понимать под должностным лицом, может иметь неоднозначный ответ. Также зачастую субъектами коррупции признают лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций. Однако при таком понимании за рамками субъектов коррупции остаются лица, выполняющие управленческие функции в муниципальных органах;

– способы совершения коррупционных правонарушений – использование субъектом коррупции своего служебного положения, своих служебных полномочий;

– противоправность – деятельность осуществляется вопреки закону, а соответственно, и интересам государства, общества;

– мотивы коррупционного правонарушения – корыстная или иная личная заинтересованность.

Таким образом, коррупция при организации избирательного процесса может быть определена как деятельность, связанная со злоупотреблением лицом своим служебным положением, с дачей взятки, получением взятки либо иным незаконным использованием физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды, а также с достижением корыстной или иной личной цели, либо цели третьих лиц в связи с организацией избирательного процесса.

Широкое распространение коррупция приобретает в сферах, недостаточно хорошо урегулированных необходимыми правовыми предписаниями, где отсутствуют или еще не сложились обычаи, правила определенного поведения². В связи с этим избирательное законодательство является благоприятной средой для коррупционного развития в силу его высокой динамичности.

Субъекты осуществления деятельности по противодействию коррупции в организации избирательного процесса. Основным субъектом выступают избирательные комиссии, так как они обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан Российской Федерации. К компетенции данного органа относится проверка сведений о доходах кандидатов, проверка соблюдения правил, ограничений и запретов, установленных для членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, государственных гражданских служащих аппаратов избирательных комиссий, проведение антикоррупционных экспертиз. Что касается последнего полномочия, то его осуществляет и ряд других органов, например органы юстиции, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, что позволяет их также отнести к субъектам осуществления деятельности по противодействию коррупции.

Необходимо отметить и такое направление деятельности со стороны избирательных комиссий, как принятие плана по противодействию коррупции. Планом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации³ предусмотрен ряд мероприятий по противодействию коррупции:

1. Направление гражданских служащих аппарата ЦИК России на обучение по вопросам организации противодействия коррупции и предупреждения коррупционных проявлений.

2. Обеспечение ознакомления гражданских служащих аппарата ЦИК России, работников организаций, подведомственных ЦИК России, с правоприменительной практикой по реализации положений Федерального закона «О противодействии коррупции».

3. Ознакомление государственных гражданских служащих аппарата ЦИК России, работников организаций, подведомственных ЦИК России, с установленными законодательством Российской Федерации ограничениями, запретами и обязанностями в целях противодействия коррупции, принципами служебного поведения, а также с нормативными актами, принятыми ЦИК России в данной сфере.

4. Получение, обобщение и анализ сведений о коррупционных проявлениях, поступающих от избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, общественных организаций, граждан, средств массовой информации, их дальнейшая передача, в случае необходимости, в правоохранительные органы.

5. Представление в Генеральную прокуратуру Российской Федерации информации о принятых нормативных правовых актах и проведенных антикоррупционных экспертизах действующих нормативных правовых актов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

И ряд других.

Органом, участвующим в осуществлении деятельности по противодействию коррупции в организации избирательного процесса, является Прокуратура Российской Федерации. Помимо осуществления общего надзора за исполнением законодательства прокуратура в соответствии с ч. 4 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации»⁴ участвует в правотворческой деятельности. Прокуратура Российской Федерации осуществляет подготовку заключений правовой и антикоррупционной экспертизы на законы, иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и их проекты. В случае выявления противоречий в актах более высокой юридической силы прокурор опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд с требованием о признании таких актов недействительными.

Основные направления деятельности по противодействию коррупции в организации избирательного процесса.

1. Соблюдение правил, ограничений и запретов, установленных для членов избирательных комиссий с правом решающего голоса; государственных гражданских служащих аппаратов избирательных комиссий.

Согласно ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁵, гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, включенной в перечень, установленный нормативными право-

выми актами Российской Федерации, а также гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляет представителю нанимателя сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи. Кроме того, гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы, обязан представлять представителю нанимателя сведения о своих расходах, а также о расходах членов своей семьи в порядке, установленном федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

С апреля 2013 года при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов кандидат обязан к моменту своей регистрации закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов (п. 33 ст. 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»)⁶.

Таким образом, реализация одного конституционного права – права собственности (и смежных с ним гражданских прав) – поставлена в зависимость от возможности реализации другого конституционного права – права быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, причем ограничение первого наступает уже в момент, когда нет и не может быть никаких гарантий, что соответствующий кандидат будет избран. Можно полагать, что имеются основания утверждать о нарушении федеральным законодателем чч. 1 и 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации⁷.

В силу особенностей избирательного процесса (скоротечность, жесткое регулирование оснований и сроков принятия решений о регистрации, отмене регистрации, аннулировании регистрации кандидатов и др.), а также положения избирательных комиссий в системе государственных (муниципальных) органов (отсутствие возможности обеспечить содержательные ответы государственных и муниципальных органов, организаций, тем более зарубежных, на запросы избирательных комиссий в целях проверки сообщенных кандидатами сведений) избирательные комиссии не могут эффективно выполнять подобные не свойственные им функции.

2. Осуществление правовой, антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов о выборах и их проектов.

Одним из направлений борьбы с коррупцией является экспертиза на наличие коррупциогенных факторов нормативных правовых актов о выборах и их проектов (антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов).

Слово «экспертиза» (от латинского *expertus*) означает «знающий по опыту, опытный, изведанный» и понимается как «исследование специалистом (экспертом) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных знаний в области науки, техники, искусства и т. д.»⁸.

Антикоррупционная экспертиза проводится в соответствии с общим порядком проведения экспертиз, установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов.

Законодательные (представительные) органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации организуют и проводят внутреннюю служебную экспертизу проектов нормативных правовых актов о выборах при их подготовке. Согласно ст. 58 Регламента Законодательного Собрания Иркутской области⁹, председатель Законодательного Собрания Иркутской области направляет проект закона области губернатору Иркутской области, в прокуратуру Иркутской области, Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Иркутской области для составления заключения на проект зако-

на области не позднее чем за 20 дней до его рассмотрения на заседании регионального парламента. Председатель Законодательного Собрания Иркутской области в случае необходимости направляет внесенный проект закона области на экономическую, финансовую, антикоррупционную, научно-техническую, экологическую, социальную и иную экспертизу. Внешняя служебная экспертиза избирательных законов субъектов Российской Федерации осуществляется органами прокуратуры, юстиции, избирательными комиссиями.

Экспертиза законов субъектов Российской Федерации осуществляется специалистами правового управления центрального аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации совместно с членом Центральной избирательной комиссии, курирующим соответствующий регион.

Согласно п. 14 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе давать заключения на соответствие законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральным законам, регулирующим избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Законодательными актами субъектов Российской Федерации регламентирован лишь единственный аспект экспертной деятельности, связанный с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, – это назначение данными государственными органами независимой (научной или общественной) экспертизы. Однако стоит заметить, что в регулировании данной деятельности избирательных комиссий законодательством прослеживается ряд пробелов. Например, законом определен лишь единственный предмет заключения правовой экспертизы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – соответствие региональных нормативных правовых актов федеральным законам о выборах. Вместе с тем нормы избирательного права содержатся и в иных источниках, например в реше-

ниях Конституционного Суда Российской Федерации¹⁰. В связи с этим представляется необходимым расширить предмет заключения правовой экспертизы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Механизмы взаимодействия институтов гражданского общества с избирательными комиссиями. Статьей 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрены гарантии прав граждан на информацию о выборах.

Информирование граждан имеет большое значение не только в обеспечении информацией о кандидатах, проведении выборов, но и в формировании осознанного волеизъявления граждан, гласности выборов и референдумов.

Наиболее активной частью электората представляется молодежь, поэтому именно с нее следует начинать развитие взаимодействия с избирательными комиссиями. Такой опыт есть, например, в Ростовской области, где территориальные избирательные комиссии реализуют программы взаимодействия с молодежными парламентами районов, граждански активной молодежью¹¹. Эти программы включают в себя совместное сотрудничество в подготовке методических материалов по вопросам избирательного права и процесса, статей для местных газет. Участники молодежных парламентов привлекаются к участию в избирательных кампаниях. На совместных заседаниях обсуждаются актуальные проблемы правовой, политической культуры, избирательного права.

Усиление воздействия структур гражданского общества на политический процесс способно воспитать ответственных избирателей, обеспечить соблюдение реальных интересов граждан на выборах, снизить уровень электоральной коррупции¹².

¹ О противодействии коррупции : Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2008 № 52. Ст. 6228; 2011. № 48. Ст. 6730.

² Дамм И.А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие : дис. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2006. 249 с.

³ План Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по противодействию коррупции на 2013–2015 годы : утвержден распоряжением Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 29 августа 2013 г. № 192-р. URL: http://cikrf.ru/protiv_corrupcii/plan_korruptsia.html.

⁴ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

⁶ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁷ *Подшивалов В.Е.* Влияние антикоррупционной политики на избирательное законодательство Российской Федерации // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2014. № 1. С. 12–17.

⁸ *Воронина Ю.И.* Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство противодействия коррупции в современной России: теоретико-правовой аспект // Вестник Тюменского государственного университета. 2012. № 3.

⁹ Регламент Законодательного Собрания Иркутской области : утвержден постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 17 марта 2010 г. № 19/29-ЗС // Ведомости ЗС Иркутской области. 2010. № 19 (т. 2).

¹⁰ *Ильенко И.А.* Правовая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о выборах и их проектов // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. 2013. № 5. С. 3–7.

¹¹ Постановление территориальной избирательной комиссии Тацинского района Ростовской области от 21 февраля 2013 г. № 94-10.

¹² *Римский В.Л.* Коррупция как системный фактор российских выборов. URL: [http:// www.democracy.ru/](http://www.democracy.ru/).

А.Д. Деменец

ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕКЛАМЫ НА ФОРМИРОВАНИЕ ВЫБОРА ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Реклама является неотъемлемой частью современного мира. Она представлена нашему вниманию в различных формах: печатной, телевизионной, визуальной или в виде аудиоинформации. Благодаря рекламе мы формируем свое мнение относительно продуктов питания, бытовой техники, людей, каким-то образом способных повлиять на нашу жизнь.

Одной из разновидностей рекламы является политическая реклама, которая направлена на привлечение общества в сферу политического взаимодействия, побуждение к делегированию полномочий, в том числе и к участию в выборах¹.

В Российской Федерации, несмотря на длительное присутствие политической рекламы на рынке, законодательно это понятие никак не закреплено, однако этот факт совершенно не мешает процветанию этой сферы политики. В таком случае представляется возможным определить политическую рекламу как деятельность, направленную на изменение политического поведения общества в условиях политического выбора.

Ее основную функцию выполняет информация, поскольку одна из задач, стоящих перед ней, – оповещение, ознакомление избирателей с политической акцией, кандидатом, партией, их взглядами, предложениями, преимуществами. Также можно вести речь и о коммуникативной функции политической рекламы, так как она устанавливает контакт между носителями власти или претендентами на места во властных структурах и населением, осуществляет определенным образом направленную адресную связь между ними, используя предельно доступную для восприятия знаковую систему; она является своего рода проводником идей, ретранслятором образов, символов, мифов². И нельзя оставить без внимания и социально ориентирующую функцию, т. е. идеологическую, потому что политическая реклама действует в условиях политической конкуренции.

Политическая реклама играет существенную роль в предвыборной ситуации. Она способна интегрировать воздействия различных факторов, влияющих на электоральное поведение, организовать это влияние и подчинить его избирательной стратегии конкретной партии или кандидата. В данном случае подразумевается деятельность по распространению информации о политических силах и кандидатах на выборные должности, осуществляемая в период избирательной кампании в органах государственной власти с целью повлиять на электоральное поведение.

Именно для такой ситуации характерно появление огромного количества политических рекламных текстов, цель которых

– влияние на сознание и поведение избирателей во время выборов. Для того чтобы рекламный текст достиг своей цели, при его написании необходимо соблюдение такого важного принципа, как установка на достижение контакта, взаимопонимания с избирателями. Без данной установки все убеждения в тексте будут безрезультатны.

Политическая реклама функционирует не только в период избирательных кампаний, но и в промежутках между ними. Она служит, например, подспорьем для привлечения той или иной партии сторонников, новых членов, донесения до широких масс идеи или принципов новой партии, для побуждения людей к участию в какой-либо политической акции.

Надо сказать, что политический выбор, волеизъявление избирателя несвободны даже в обществах с наиболее развитыми демократическими институтами. Решение человека голосовать тем или иным образом зависит от подспудного воздействия различных закономерных и случайных факторов. Существенную, если не определяющую, роль в предвыборной ситуации может сыграть политическая реклама, способная интегрировать влияние этих факторов на электоральное поведение, организовать его и подчинить избирательной стратегии. Политическая реклама выступает своего рода вектором: она сводит воедино возможные поведенческие реакции электората, задает им то единственно верное направление, которое может определить успех на выборах³.

Для большей наглядности своей близости и взаимопонимания с избирателями политики нередко пользуются манипуляционными техниками общения и воздействия. Поэтому главным стержнем политической рекламы является ее текстовое содержание. Именно текст в процессе своего воздействия оказывает влияние на мнение и поведение людей через два основных аспекта: это собственно сама информация и «надстрочечная», то есть образная информация. С их помощью и происходит языковое манипулирование.

Главными критериями текстовой составляющей являются:

- единство текста, под которым понимается наличие главной идеи, вокруг которой и разворачиваются события;
- простой и понимаемый язык и стиль текста;
- композиция текста, то есть это некий план, по которому и строится удачный ролик. В его содержание входит имя кандидата или партии, программные тезисы и слоган.

Текст политической рекламы должен связывать действия говорящего и слушающего в одно коммуникативное действие, успех которого возможен, если представления о мире и социальной действительности, выраженные политиком, пересекаются с представлениями избирателя⁴.

Одним из центральных понятий политической рекламы считается имидж, образ кандидата. Такой стратегический образ политика или партии должен соответствовать некоторым обязательным признакам. Во-первых, этот образ является регионально обусловленным. Это значит, что характер имиджа должен учитывать культурную специфику, уровень образования населения и другие особенности региона. Стратегический образ обусловлен также и временем, как говорится, «разные времена требуют разных героев»⁵. В связи с тем, что общественным отношениям и, как следствие, правоотношениям свойственно развиваться и изменяться, избирательные отношения тоже подвержены изменениям, и поэтому опыт прошлых лет не гарантирует успеха. Меняются взгляды и потребности граждан, меняется и обстановка в стране в целом.

Данный образ, имидж кандидата может быть не связан с реальной личностью политика, но этот ход необходим для привлечения наибольшего внимания к своей персоне и влияния на решения при голосовании. Все мы несовершенны, но всегда хотим казаться теми, на кого можно положиться. Именно поэтому имидж политика и выстраивается таким образом, чтобы люди увидели в нем всемогущую силу.

Подводя итог всему вышеизложенному, мы делаем вывод о том, что политическая реклама оказывает благоприятное влияние на формирование выбора избирателей. Модель поведения избирате-

ля зависит от социальных характеристик индивида, его биографии, личностных качеств, культурно-образовательного уровня, условий жизни, возраста, влияния среды; его политических позиций – типа политической культуры, настроений и забот текущего дня, мнения о тех или иных проблемах, отношения к лагерю кандидата и т. д. Особое значение все вышеназванные факторы приобретают в тех случаях, когда идеологические и политические взгляды избирателей неустойчивы, а их социальное самосознание недостаточно развито.

Для успешного решения поставленных задач политической рекламы необходимо проводить детальные исследования политического пространства (законодательной, политической, демографической и экономической ситуации, системы власти, расстановки сил на политической арене, в экономической сфере и т. д.). Состояние этого пространства и ситуативные изменения во многом определяют направленность действий избирателей. Чтобы достичь максимальной эффективности коммуникации политической рекламы, особое внимание следует уделять изучению общественного мнения, потребностей, мотиваций и предпочтений избирателей, определению целевых аудиторий и многому другому.

¹ Политическая реклама. Теория и практика рекламной деятельности. [Электронный ресурс] // Индустрия рекламы. URL: <http://adindustry.ru/doc/1133> (дата обращения: 10.03.2014).

² Лисовский Ф.С. Политическая реклама / Ф.С. Лисовский. М.: ИВЦ «Маркетинг», 2000. С. 2.

³ Лисовский Ф.С. Там же. С. 5–6.

⁴ Егорова-Гентман Е., Плешаков К. Политическая реклама. М.: Центр политического консультирования «Никколо М», 1999. С. 59.

⁵ Егорова-Гентман Е., Плешаков К. Там же. С. 205.

ПОДКУП ИЗБИРАТЕЛЕЙ В СВЕТЕ СУДЕБНЫХ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ ПРИ КВАЛИФИКАЦИИ ДАННОГО ДЕЯНИЯ

Подкуп избирателей является одним из самых серьезных нарушений законодательства о выборах. Вред от подкупа выражается в том, что он направлен на изменение волеизъявления избирателей на выборах и посягает на фундаментальные конституционно-правовые основы проведения выборов в Российской Федерации: принцип всеобщего равного избирательного права и принцип свободного участия гражданина в выборах. Будучи подкупленным, избиратель голосует не свободно, а в пользу подкупивших его лиц и в интересах того или иного кандидата или избирательного объединения.

В словаре-справочнике «Российское избирательное право» подкуп избирателей определяется как правонарушение, ответственность за которое установлена законами о выборах в форме отказа регистрации кандидата (списка кандидатов), отмены регистрации кандидата (списка избирателей) или признания выборов недействительными¹.

Подкуп избирателей состоит из определенных элементов, которые составляют исследуемый деликт в форме конкретного вида деятельности: 1) подкупающее лицо; 2) подкупаемое лицо; 3) цель; 4) средство; 5) способ; 6) результат. Из перечисленных элементов только некоторые имеют юридическое значение для оценки подкупа избирателей, и по этой причине не все они могут быть включены в состав рассматриваемого деликта.

Для правильной квалификации подкупа избирателей следует исходить из концепции состава конституционно-правового деликта, предполагающей выделение в качестве обязательных элементов данной юридической конструкции объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону деликта². Состав рассматриваемого деликта в виде подкупа избирателей представляет собой установленную законодательством конструкцию, закрепля-

ющую совокупность признаков составляющих его элементов (характеристику объекта и объективной стороны, субъекта и субъективной стороны), которая позволяет квалифицировать деяние, совершаемое при проведении предвыборной агитации и покушающееся на свободу воли избирателей и ее выражение, в качестве противоправного, общественно вредного и влекущего применение предусмотренных конституционно-правовых санкций³.

За подкуп избирателей установлена уголовная ответственность, закрепленная в ч. 2 ст. 141 Уголовного кодекса РФ, а именно: лица, совершившие данное деяние, наказываются либо штрафом в размере от 100 тысяч до 300 тысяч рублей или в размере заработной платы либо иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо исправительными работами на срок до 2 лет, либо принудительными работами на срок до 5 лет, либо арестом на срок до 6 месяцев, либо лишением свободы на срок до 5 лет⁴.

Также установлена и административная ответственность, закрепленная ст. 5.16 КоАП РФ. Данное деяние влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 2 000 до 2 500 рублей; на должностных лиц – от 3 000 до 4 000 рублей; на юридических лиц – от 30 тысяч до 50 тысяч рублей⁵.

Суть подкупа, его главные признаки не меняются в зависимости от вида ответственности, меняются лишь основания и условия привлечения к ответственности за подкуп избирателей⁶.

Немаловажное значение для безошибочной квалификации подкупа избирателей имеют не только опубликованные научные рекомендации, но и соответствующие судебные правовые позиции.

Судебные правовые позиции являются юридически аргументированными выводами судов по конкретным делам, выступающими основанием принятия ими решений применимо к конкретным ситуациям, вызвавшим обращение в суд, и представляют собой мнение судьи (судей), которое может быть изложено как в мотивировочной, так и в резолютивной части судебного решения⁷.

Пленум Верховного Суда РФ в своем постановлении от 31 марта 2011 г. № 5 предписал судам при решении вопроса о том, имел ли

место подкуп избирателей, выяснять следующие обстоятельства, имеющие квалифицирующее значение:

– подпадают ли совершенные действия под перечень действий, которые в соответствии с п. 2 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав) могут расцениваться как подкуп избирателей, имея в виду, что указанный перечень не подлежит расширительному толкованию;

– совершены ли действия в период избирательной кампании;

– позволяет ли характер совершенных действий сделать вывод о том, что они побудили или побуждают избирателей голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них);

– в отношении каких лиц совершены действия. Если действия осуществлены в отношении несовершеннолетних, не обладающих активным избирательным правом (например при раздаче несовершеннолетним подарков, содержащих агитационные материалы), то необходимо учитывать, что такие действия не остаются вне поля зрения законных представителей детей – их родителей и поэтому могут рассматриваться как подкуп, если родители являются избирателями соответствующего избирательного округа;

– относятся ли лица, осуществившие названные в п. 2 ст. 56 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав действия, к кругу лиц, действия которых по подкупу избирателей влекут соответствующие неблагоприятные последствия для кандидата, избирательного объединения. Подкуп избирателей лицами, указанными в п. 2 и 4 ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, подразумевает совершение таких действий как непосредственно ими, так и другими лицами по их поручению или с их ведома⁸.

В соответствии с действующим законодательством субъектам избирательного права, которые перечислены в п. 2 ст. 56 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, а именно: кандидатам, избирательным объединениям, их доверенным лицам и уполномоченным представителям, инициативной группе по про-

ведению референдума, иным группам участников референдума и их уполномоченным представителям, а также иным лицам и организациям при проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума запрещается:

– подкуп избирателей, участников референдума, т. е. вручение им денежных средств, подарков и иных материальных ценностей, кроме как за выполнение организационной работы (сбор подписей избирателей, участников референдума, агитацию);

– вознаграждение избирателей, участников референдума, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещание произвести такое вознаграждение;

– проведение льготной распродажи товаров, бесплатное распространение любых товаров, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании, кампании референдума;

– предоставление услуги безвозмездно или на льготных условиях, а также воздействие 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 самоуправления⁹.

В числе первых судебной практикой при квалификации рассматриваемого деликта была выработана правовая позиция о том, что при установлении подкупа избирателей обязательным условием является агитация за или против кандидата, просьба или требование голосовать за или против него. Вне рамок агитационной деятельности объективно невозможно совершение подкупа избирателей. Следовательно, при решении вопроса о наличии и (или) отсутствии подкупа избирателей кроме факта передачи или обещания определенных благ необходимо доказать наличие агитационных действий¹⁰. Верховный Суд РФ в своих постановлениях не раз акцентировал внимание на том, что действия кандидатов как подкуп избирателей могут быть квалифицированы лишь при наличии доказательств, свидетельствующих о том, что эти действия по

отношению к избирателям совершались под условием голосовать за или против конкретного кандидата либо ставились в зависимость от результатов выборов¹¹.

В соответствии с действующим законодательством предметом подкупа избирателей являются денежные средства, подарки и иные материальные ценности, а также услуги. В качестве «иных материальных ценностей» могут выступать различные продовольственные и промышленные товары (продукты, напитки, лекарства, сувениры, постельное белье, бытовая техника и др.). В целях правильной правовой оценки предмета подкупа избирателей судами была выработана правовая позиция, согласно которой для признания материальных ценностей предметом подкупа должны учитываться не только их коммерческие или потребительские свойства, но и цель их изготовления и распространения¹².

Также судебная правовая позиция состоит в том, что при квалификации подкупа избирателей стоимость незаконно переданных товаров, выполненных работ или оказанных услуг не имеет правового значения.

Услуги имущественного характера как предмет подкупа избирателей могут выражаться в любом удовлетворении потребностей избирателя, которые поддаются легальной имущественной оценке. Это может быть ремонт жилья, строительство гаража или дачи, предоставление туристических путевок, оказание транспортных услуг и другое¹³.

При рассмотрении избирательных споров о признании организованных для избирателей бесплатных концертов в качестве подкупа избирателей судами была сформулирована правовая позиция о том, что организованный кандидатом для избирателей бесплатный концерт, в ходе которого осуществляется предвыборная агитация, должен признаваться подкупом избирателей, даже если расходы на проведение этого концерта были оплачены из средств избирательного фонда кандидата. В обосновании такой правовой позиции лежит утверждение о том, что концертная деятельность не отнесена избирательным законодательством к массовым мероприятиям предвыборной агитации и при обычных условиях осуществляется для граждан на платной основе, т. е. является услугой¹⁴.

Размещение в агитационных печатных материалах статей, содержащих ответы на юридические вопросы, суды рассматривают как распространение среди населения информации правового характера, а не как оказание юридических услуг. В таких случаях отсутствуют признаки подкупа избирателей¹⁵.

Еще одна правовая позиция говорит о том, что данные кандидатами в депутаты или на выборные должности обещания исполнения наказов избирателей, относящихся к компетенции соответствующих представительных органов или выборных должностных лиц, не могут расцениваться как подкуп избирателей¹⁶.

В завершение можно сказать, что подкуп избирателей является одной из немаловажных проблем избирательного права и приведенные выше особенности квалификации данного деяния должны способствовать вынесению избирательными комиссиями и судами законных и обоснованных решений по данной категории избирательных споров.

¹ *Игнатенко В.В., Штурнев А.Е.* Словарь по избирательному праву / Избирательная комиссия Иркутской области, Иркутская государственная экономическая академия. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1999. 400 с.

² *Лучин В.О.* Конституционные деликты // Государство и право. М.: Наука, 2000. № 1. С. 12–19.

³ *Штурнева М.В.* Основание конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей // Избирательное право. Иркутск: Изб. комиссия Иркутской области, 2011. № 1. С. 20–24.

⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. 2001. № 256. 381 с.

⁶ *Шапиев С.М.* Подкуп избирателей как вид политической коррупции. Проблемы юридической квалификации и привлечения к ответственности // Журнал о выборах. № 3. 2011. С. 7–16.

⁷ *Даровских С.М.* Судебные правовые позиции в уголовном судопроизводстве: теоретические основы и процессуальные формы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 50 с.

⁸ О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 марта 2011 г. № 5 // Российская газета. 2011. № 75. 15 с.

⁹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹⁰ Определение Верховного Суда РФ от 6 декабря 2003 г. по делу № 82-Г03-16 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Определение Верховного Суда РФ от 24 апреля 2003 г. по делу № 41-Г03-25; определение Верховного Суда РФ от 25 февраля 2004 г. по делу № 48-Г03-14; определение Верховного Суда РФ от 30 ноября 2007 г. по делу № 32-Г07-25 // СПС «КонсультантПлюс».

¹² *Игнатенко В.В.* Понятие подкупа избирателей как конституционно-правового деликта и особенности его квалификации / В.В. Игнатенко // Академический юридический журнал. 2012. № 1. С. 4–10.

¹³ *Штурнева М.В.* Там же.

¹⁴ Определение Верховного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. по делу № 4-Г03-39 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Определение Верховного Суда РФ от 5 декабря 2003 г. по делу № 78-Г03-77 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ *Колюшин Е.И.* Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М. : Норма, Инфра-М, 2010. 384 с.

А.Э. Кузнецова

ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ: ПОНЯТИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Сложно найти такую динамично развивающуюся систему российского законодательства, как избирательное право. Этот институт законодательства подвергается всевозможным изменениям с конца 80-х гг. прошлого столетия. Причем такие изменения в большинстве своем имеют место быть фактически перед каждыми очередными выборами. Это, конечно же, обусловлено рядом объективных причин, в качестве одной из которых можно назвать так называемые «недочеты» законодателя в части урегулирования различных вопросов, входящих в предмет избирательного права. Однако вместе с недочетами есть и положительные аспекты таких изменений.

В связи с тем, что общественным отношениям и, как следствие, правоотношениям свойственно развиваться и изменяться, избирательные отношения тоже подвержены изменениям, особенно в рамках прогрессирования современных информационных технологий. Большим шагом в развитии избирательного права явилось создание Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (далее – ГАС «Выборы»), которая была учреждена Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”»¹. Создание и последующие модернизации этой системы в настоящее время показали следующие результаты:

- информационная поддержка деятельности избирательных комиссий в интересах исполнения ими законодательства Российской Федерации о выборах;
- сокращение сроков подведения итогов голосования;
- повышение информированности общества о ходе и итогах избирательных кампаний и референдумов;
- повышение уровня достоверности данных и информационной безопасности на всех этапах развития и использования ГАС «Выборы»².

Также хотелось бы отметить, что помимо ГАС «Выборы» в настоящее время в рамках избирательного процесса используются иные информационные технологии, такие как комплексы электронного голосования (КЭГ) и комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), которые играют немаловажную роль в сборе и обработке голосов избирателей.

Для урегулирования общественных отношений, возникающих при использовании ГАС «Выборы», Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав) вводит такое понятие, как электронное голосование, под которым понимается голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием комплекса

средств автоматизации ГАС «Выборы»³. Как видно из определения, под электронным голосованием имеют в виду использование так называемых электронных бюллетеней, под которыми, согласно действующему законодательству, понимаются бюллетени, подготовленные программно-техническими средствами в электронном виде, применяемые при проведении электронного голосования⁴. Таким образом, можно сделать вывод, что электронное голосование ограничивается использованием электронных избирательных бюллетеней в рамках процедуры голосования. В настоящее время проблемы и перспективы введения электронного голосования активно обсуждаются по всему миру.

Хотелось бы несколько расширить понимание легального электронного голосования и предложить следующую рабочую дефиницию: под электронным голосованием будем понимать голосование посредством использования электронных девайсов (от англ. device – устройства, приспособления, те или иные технические средства, которые используются в различных областях науки и повседневной жизни⁵), мобильных приложений и интернет-ресурсов с помощью персонального компьютера. Дефиниция несовершенна и нуждается в доработке, однако она отражает основные способы электронного голосования.

Электронное голосование такими способами имеет ряд неоспоримых преимуществ. К их числу можно отнести способность самостоятельного участия в выборах любого уровня граждан с ограниченными возможностями здоровья, временно нетрудоспособных и т. д. В рамках введения электронного голосования посредством вышеназванных способов людям этой группы будет проще реализовывать свое активное избирательное право. Для этого им не нужно будет обращаться в избирательные комиссии с заявлением о проведении выездного голосования. Тем более что большинство людей этой группы предпочитает вообще не обращаться в избирательные комиссии из-за того, что присутствие посторонних в их личном пространстве приносит им моральный дискомфорт в силу определенных физических недугов.

Кроме того, в качестве еще одного преимущества электронного голосования можно обозначить такой момент, что оно облегчило бы реализацию активного избирательного права политически сознательным гражданам, которые в силу ряда обстоятельств объективного и субъективного характера находятся вне пределов Российской Федерации. Таким гражданам обычно приходится обращаться в российские генеральные консульства на территории иностранного государства, которые предоставляют им не только бюллетени установленного образца, признаваемые на территории Российской Федерации, специально оборудованные помещения и урны, но и возможность принять участие в общественно-политической жизни Российской Федерации, что, конечно же, немаловажно. Однако до обращения в консульство в день голосования для реализации своего активного избирательного права гражданам Российской Федерации необходимо предоставить письменное заявление (с указанием необходимых реквизитов, таких как ФИО, дата рождения, адрес регистрации/пребывания и т. д.) либо обратиться в консульство в день голосования с устным заявлением. Что касается россиян, находящихся на территории иностранного государства постоянно, то им необходимо совершить еще больший набор действий для реализации своего активного избирательного права вне пределов территории Российской Федерации. Им нужно заранее получить открепительное удостоверение, которое впоследствии они будут предъявлять вместе с документом, удостоверяющим личность, непосредственно в самом генконсульстве Российской Федерации в иностранном государстве. Кроме того, генеральные консульства Российской Федерации могут находиться в иных, чем место пребывания российского гражданина, городах, что, несомненно, затрудняет его возможность реализации своего активного избирательного права вне пределов Российской Федерации. Следовательно, можно сделать вывод, что введение электронных способов голосования значительно облегчит как претворение в жизнь активного избирательного права граждан Российской Федерации, так и работу самих ге-

неральных консульств Российской Федерации на территории иностранных государств.

Более того, в качестве еще одного преимущества электронного голосования можно отметить удобство последнего для малонаселенных территорий. Российская Федерация имеет огромную территорию, однако она населена недостаточно плотно, т. е. в одном населенном пункте могут проживать избиратели в количестве 20–30 человек, для которых реализация своего активного избирательного права представляет определенные трудности, к примеру, необходимость покидать свой населенный пункт и прибывать в тот, где находится избирательный участок, к которому прикреплены такие избиратели. Это вызывает дискомфорт и, как следствие, неявку таких избирателей на выборы. Иная ситуация в случае, если населенный пункт расположен в отдаленной или труднодоступной местности, или же избиратели на момент голосования будут находиться на судах в плавании или на полярных станциях. В таком положении необходимо представить заявление и получить разрешение соответствующей комиссии (в зависимости от уровня выборов) на проведение так называемого досрочного голосования (ч. 1 ст. 65 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав)⁶, что создает дополнительную работу для избирательных комиссий.

Итак, из всего вышеизложенного можно сделать вывод о целесообразности расширения и детализации дефиниции понятия «электронное голосование» и, соответственно, необходимости распространения практики применения этого института избирательного законодательства. Однако, несмотря на вышеперечисленные плюсы, имеется и ряд определенных недостатков, наиболее важным из которых является отсутствие контроля за достоверностью результатов такого голосования, исходя из чего вопросы регулирования, субъекта осуществления контроля и способов такого контроля остаются открытыми.

Предлагаем «пробную версию» способа контроля, однако и он не является совершенным. Таким способом является получение пароля для индивидуального пользования. Чтобы получить такой

пароль, необходимо будет установить дополнительное полномочие для избирательных комиссий на осуществление регистрации избирателей и выдачу зарегистрированным избирателям пароля (система «логин-пароль»), а также создать специализированный контролирующий орган, который будет отслеживать соответствие голосующего лица и использованного им пароля зарегистрированному избирателю. Плюсами такой системы можно назвать возможность использования пароля как на девайсе, так и в рамках мобильных приложений и интернет-ресурсов, а также возможность его использования на всех дальнейших выборах и референдумах (один избиратель – один пароль – любые выборы и референдум). Однако недостатком такого способа является возможность утраты пароля или же использование его другими лицами, что может негативно отразиться на легитимности результатов. Кроме того, создание специализированного контролирующего органа, а также органа, осуществляющего деятельность, связанную с обучением и повышением квалификации персонала избирательных комиссий, затратно.

Таким образом, можно сделать вывод, что до тех пор, пока проблемы контроля не будут решены, ввести институт электронного голосования на территории Российской Федерации не представляется возможным, поэтому необходимо направить усилия на разработку способов контроля или на усовершенствование предложенного способа.

¹ О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» : Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

² ГАС «Выборы» – социальная система России, опыт развития и сопровождения [Электронный ресурс] : статья // Б. Дёмин, В. Ключков. 2006. URL: http://www.aselibrary.ru/digital_resources/journal/irr/2006/number_4/number_4_4/number_4_4471/ (дата обращения: 09.03.2014).

³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁴ Там же.

⁵ Что такое девайс? URL: <http://devicebox.ru/device/> (дата обращения: 09.03.2014).

⁶ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

М.Ю. Куликов

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КВАЛИФИКАЦИИ ПОВЕДЕНИЯ УЧАСТНИКОВ ВЫБОРОВ КАК ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ СУБЪЕКТИВНЫМИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ ПРАВАМИ

В конституционном праве всё чаще рассматривается проблема злоупотребления субъектов предоставленными правами. Обобщенно под злоупотреблением избирательными правами понимается вид неправомерного поведения, суть которого состоит в умышленном осуществлении участниками выборов своих субъективных избирательных прав в противоречии с их назначением, что влечет нарушение прав и законных интересов других участников выборов, а также причинение вреда иным лицам. Однако для того, чтобы определить, является ли то или иное действие (бездействие) субъекта злоупотреблением правом, необходимо провести квалификацию.

Квалификация (от латинского *qualis* – какой по качеству и ... *фикация*) – определение качества чего-либо, оценка чего-либо¹. Таким образом, квалификация поведения участников выборов как злоупотребление избирательными правами представляет собой мыслительную деятельность по отнесению конкретного действия (бездействия) участника выборов к злоупотреблению избирательными правами на основе соответствия их определенным признакам.

В большей степени учение о признаках злоупотребления правами развито в уголовном праве Российской Федерации. В Уголовном кодексе Российской Федерации (далее – УК РФ) содержится несколько статей, в которых используется понятие

«злоупотребление полномочиями»². Так, ст. 285 УК РФ под злоупотреблением должностными полномочиями понимает использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства. Из этого законодательного определения можно выделить несколько признаков. Во-первых, злоупотребление должностными полномочиями – это использование должностным лицом предоставленных ему прав и обязанностей (полномочий). Во-вторых, эти полномочия используются им вопреки интересам службы, то есть в противоречие тем целям, для которых они предоставлены. По мнению Ю.И. Ляпунова, злоупотреблением должностными полномочиями могут быть признаны такие действия должностного лица, которые вытекают из его служебных полномочий и связаны с осуществлением прав и обязанностей, которыми это лицо наделено в силу занимаемой должности³. Также названный автор полагает, что интересы службы, служебный долг, вопреки которым должностное лицо использует свои служебные полномочия, определяются объемом обязанностей лица, вытекающих из соответствующих нормативных актов и трудового договора с государственными или иными предприятиями и организациями, деятельность которых не противоречит действующему законодательству. В-третьих, обязательным признаком для квалификации действий в качестве злоупотребления полномочиями является тот факт, что использование должностных полномочий вопреки интересам службы осуществляется из корыстной и иной личной заинтересованности. Корыстная заинтересованность может быть выражена в стремлении субъекта получить посредством злоупотребления должностными полномочиями какую-либо имущественную выгоду с незаконного безвозмездного изъятия государственных средств в свою собственность или собственность других лиц, например получить вне очереди квартиру для себя или своих родственников⁴.

Иная личная заинтересованность как мотив злоупотребления должностными полномочиями может быть выражена в желании субъекта извлечь из своих действий выгоду неимущественного характера: угодить начальству, карьеризм, кумовство и т. д.

Четвертым признаком, без которого деяние не может быть квалифицировано как злоупотребление должностными полномочиями, является существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства, которое произошло вследствие того, что должностное лицо использовало свои полномочия вопреки интересам службы из корыстной и иной личной заинтересованности. Признаки злоупотребления полномочиями, перечисленные в ст. 201, 202 УК РФ, аналогичны перечисленным в ст. 285 УК РФ, поэтому автор не видит необходимости повторять их.

В теории права в качестве характерных черт злоупотребления правом указываются: а) наличие у лица субъективных прав; б) деятельность по реализации этих прав; в) использование прав в противоречие их социальному назначению или причинение этим ущерба общественным либо личным интересам; г) отсутствие нарушения конкретных юридических запретов или обязанностей; д) установление факта злоупотребления компетентным правоприменительным органом; е) наступление юридических последствий⁵.

Используя признаки злоупотребления правом (полномочиями), выработанные наукой уголовного права и теорией права с учетом особенностей избирательного права, можно выделить некоторые отличительные черты, присущие злоупотреблению избирательными правами.

Первый признак вытекает из самой сущности данного термина. Злоупотребление избирательными правами не может иметь место, если у участника выборов отсутствует субъективное избирательное право. Если лицо причиняет вред другим лицам, не имея соответствующего права, то это не что иное, как обычное правонарушение. Избирательное законодательство не содержит общего определения субъективного избирательного права. Одна-

ко п. 28 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дает дефиницию понятия «избирательные права граждан» как конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации. То есть под избирательным правом граждан понимается их право участвовать в избирательных действиях. Но закон устанавливает подобное право не только для граждан, но и для других лиц, являющихся субъектами избирательного права (избирательных комиссий, избирательных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления, юридических лиц). То есть субъективным избирательным правом обладают и, следовательно, могут быть субъектом злоупотребления правом участники выборов, наделенные правом участвовать в избирательных действиях. Но существенное отличие состоит в том, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии и их должностные лица, наделенные публично-властными полномочиями, не являются субъектами злоупотребления избирательными правами, поскольку за злоупотребления, совершенные ими, установлена уголовная или иная юридическая ответственность.

Вторым признаком исследуемого понятия является осуществление имеющегося избирательного права в противоречии с его назначением. Вообще всякое субъективное право и возможность его практической реализации предоставляются человеку для полноценного осуществления свободы личности (свободы слова, передвижения), для обеспечения своих жизненных пот-

ребностей (право на отдых, охрану здоровья), а также для реализации своего творческого потенциала (право на образование, труд, участие в управлении государством), но не для причинения вреда другим⁶. Таким образом, любое право или свобода предоставляются государством субъекту для определенной цели, то есть каждое право предоставляется для осуществления в соответствии с его назначением. Назначение субъективных избирательных прав состоит в обеспечении демократического избрания представителей народа, через которых он осуществляет свою власть для «общего блага». Использование их вразрез с этим назначением будет одним из признаков злоупотребления избирательными правами.

Третий признак рассматриваемого понятия вытекает из ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации, гласящей, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Если участник выборов, реализуя свои избирательные права, нарушает права других лиц, то этот факт свидетельствует о выходе за пределы осуществления избирательных прав. Такое нарушение проявляется в том, что «правозлоупотребитель» создает затруднения для осуществления избирательных прав других лиц, реализуя свое право.

Четвертым обязательным признаком злоупотребления избирательными правами является причинение вреда или угроза его причинения другим субъектам избирательного процесса при осуществлении своего права. Осуществление избирательных прав может выражаться не только в нарушении прав других лиц, но и ином вреде. Под вредом в избирательном праве следует понимать любое умаление публичного, личного, имущественного и иного блага, предоставленного на основании закона⁷. Вред, причиняемый при злоупотреблении избирательными правами, можно подразделить на материальный, моральный, публичный. Материальный вред представляет собой имущественные потери, понесенные субъектами избирательного процесса в результате злоупотребления правом (выделение новых финансовых средств на проведение несостоявшихся, недействительных, повторных, отложенных вы-

боров, повторное расходование средств на избирательную кампанию кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком). Моральный вред представляет собой физические или нравственные страдания гражданина (избирателя, кандидата), вызванные злоупотреблением избирательными правами других лиц. Публичный вред – это тот ущерб, который был нанесен обществу, государству и правопорядку в результате злоупотребления избирательными правами. Для наличия злоупотребления избирательными правами достаточно причинения любого вреда. Ограничение избирательных прав других лиц также является особым видом вреда, который выражается в создании препятствий (затруднений) для реализации другими субъектами их избирательных прав (невозможность проголосовать, выдвинуть свою кандидатуру на выборную должность, участвовать в избирательной кампании иным образом).

Пятый признак состоит в наличии причинной связи между осуществлением субъективного избирательного права и нарушением субъективных избирательных прав других лиц, причиненным вредом.

По мнению В.А. Виноградова, проблемы причинно-следственных связей следует решать с использованием общеправового подхода к причинности и с учетом того, что в правовой сфере такие связи имеют особенности.

Во-первых, надо исходить из того, что, как и природные, все социальные явления определенным образом взаимозависимы и взаимосвязаны. Однако такие взаимосвязи могут быть самыми разнообразными: во времени, в пространстве, как условие и обусловленное, как причина и следствие и др. Таким образом, причинная связь является только одним из видов взаимосвязи явлений. Поэтому существует опасность, что в качестве причинной связи могут быть рассмотрены иные взаимосвязи. Так, причинно-следственную связь иногда смешивают с взаимосвязью условия и обусловленного. Во-вторых, причинно-следственная связь всегда объективна, так как реально существует как взаимосвязь явлений, а не субъективное представление. Поэтому

ее подтверждение не может основываться на предположениях. В-третьих, причинно-следственная связь во всех случаях конкретна. Она проявляется только в соответствующих условиях, в другом случае этой взаимосвязи может и не быть или же она будет иметь совсем иной характер и значение. В конкретной ситуации всегда необходимо и возможно установить конкретную причину и конкретное следствие, имеющие именно такое значение для данного случая. Таким образом, в отдельной реальной ситуации одно явление (причина) предшествует другому и порождает его, а другое (следствие) является результатом первого. В правовой сфере причинно-следственные связи не сводятся к физическим воздействиям одного явления на другое. В качестве причины здесь выступает поведение людей, которое обусловлено, в свою очередь, социальными и природными причинами. Бездействие обязанного субъекта также может быть причиной, хотя в естественно-физическом смысле бездействие вряд ли может вызвать какое-либо следствие. В общественных отношениях причины конкретного результата (в том числе неблагоприятного) часто взаимодействуют, «поглощая» одна другую⁸.

Шестой признак состоит в субъективном отношении лица, злоупотребившего своим субъективным избирательным правом, т. е. в вине лица, злоупотребившего своим избирательным правом.

Вина – это психическое отношение лица к совершенному им злоупотреблению. Вина традиционно подразделяется на две формы: умысел и неосторожность. Исходя из того, что лицо при осуществлении своих прав не должно предвидеть вредоносность обычных действий (бездействия), находящихся в пределах меры возможного поведения предоставленного права, злоупотребление может быть только случае совершения субъектом права умышленных действий (бездействия) по осуществлению им своих избирательных прав. При этом прямой умысел будет иметь место тогда, когда он осознает общественную вредность своего осуществления права и нарушение цели предоставленного ему соответствующего права, предвидит на-

ступление нарушения прав других граждан и причинение иного вреда личности, обществу и государству и желает этого. Косвенный умысел выражается в том, что «правозлоупотребитель» осознает общественную вредность своего осуществления права и нарушение цели предоставления ему соответствующего права, предвидит наступление нарушения прав других граждан и причинение иного вреда личности, обществу и государству, но сознательно допускает это или относится к наступлению таких последствий безразлично.

Исходя из изложенного выше, признаками злоупотребления избирательными правами, по нашему мнению, являются:

- 1) наличие у субъекта избирательного права;
- 2) осуществление избирательного права в противоречии с его назначением;
- 3) нарушение при осуществлении субъективного права избирательных прав других лиц;
- 4) причинение вреда (или угроза его причинения) другим субъектам избирательного процесса при осуществлении своего права;
- 5) причинная связь между осуществлением субъективного избирательного права и ограничением субъективных избирательных прав других лиц, причиненным вредом;
- 6) вина лица, злоупотребившего своим правом.

При наличии всех указанных признаков в поведении участников выборов его можно квалифицировать как злоупотребление избирательными правами.

¹ Большой энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Большая российская энциклопедия, 1998. С. 514.

² Емельянов В.И. Разумность, добросовестность, незлоупотребление гражданскими правами. М.: Лекс-Книга, 2002. С. 46.

³ Ляпунов Ю.И. Комментарий к ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации // Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под общ. ред. В.М. Лебедева и Ю.И. Скуратова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА•М), 2002. С. 759–760.

⁴ Ляпунов Ю.И. Указ. соч. С. 760.

⁵ *Шабуров А.С.* Поведение людей в правовой сфере // Теория государства и права : учеб. для вузов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА, 2003. С. 430.

⁶ *Малиновский А.А.* Злоупотребление правом. М.: МЗ-Пресс, 2002. С. 37.

⁷ См.: *Ем В.С., Зенин И.А., Коваленко Н.И.* Гражданское право : учеб. в 2 т. Т. 1: / Отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: БЕК, 1998. С. 441.

⁸ *Виноградов В.А.* Конституционно-правовая ответственность: системное исследование. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2006. С. 112–113.

А.А. Нерякшева

ЭКСТРЕМИЗМ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА

Сегодня заинтересованность политологов, ученых, правоведов акцентируется на такой проблеме, как проявление экстремизма в еще несостоявшемся гражданском обществе. Это проявление, особенно в политике, порождает электоральную преступность – террористическую и экстремистскую деятельность, способствует национальной розни, международным конфликтам, дискриминации, злоупотреблению государственной властью, электоральной коррупции. Законодатель пытается решать эти проблемы путем применения новых законов, однако допускает коллизии в праве, которые приводят к ограничению конституционных и избирательных прав граждан. Детально регламентировать все избирательные процедуры и провести справедливые выборы не всегда представляется возможным. Сложность вызывают противоречия, появляющиеся в ходе правомерной деятельности, когда отсутствует нарушение закона, но существует несоблюдение общих правовых принципов. Гражданин является полноправным участником политических процессов, управления делами государства, реализуя свое активное и пассивное избирательное право. Их осуществление помогают увидеть институты избирательного права, которые охраняют общество от проявлений экстремизма.

Экстремизм – сложное явление. Содержание этого понятия безгранично. Экстремизм можно определить как приверженность к крайним взглядам и мерам. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»¹ четкого понятия экстремизма не закрепляет, а раскрывает его только через характерные признаки, по причине этого возникают трудности при разграничении самого экстремизма и его видовых понятий: терроризм, сепаратизм, фашизм и, как следствие, юридические коллизии. Такой своеобразный подход законодателя подвергается объективной критике до сих пор. Между тем ученые предлагают свои варианты понимания данного явления. В.Д. Трофимов определяет экстремизм как идеологию допустимости использования крайних мер, экстремумов социального поведения, для получения желаемого эффекта². Как полагает Е.П. Сергун, экстремизм – это приверженность к целой системе взглядов, концепций, идей и представлений, основанных на идеологической, политической, расовой, национальной, религиозной ненависти или вражде в отношении какой-либо социальной группы либо всей нации и государства, отражающаяся в сознании индивида или неопределенного круга лиц и не имеющая внешнего выражения до тех пор, пока их крайние взгляды не реализуются во внешнем мире насильственными противоправными способами³. На основе исследования действующего законодательства к основным признакам экстремизма можно отнести: радикализм во взглядах и действиях носителей экстремизма, нигилизм в отношении норм и правил, признанных в обществе и охраняемых законом; догмат идеи, символа, веры; навязывание взглядов окружающему миру; деструктивизм как противоположность созидательной силе. Развивающиеся социальные противоречия только стимулируют политический экстремизм и ослабляют возможности государственных структур эффективно противостоять ему.

Экстремизм изначально подразумевает ограничение прав. Правовое ограничение – это установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать, исключение определенных возможностей в деятельности лиц. Законодательство предусмат-

ривает ограничение прав граждан, совершивших правонарушения экстремистской направленности. Основным инструментом недопущения к избирательной кампании экстремистских элементов является норма законодательства о выборах. Она лишает пассивного избирательного права лиц, совершивших преступления экстремистского характера и имеющих на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления в соответствии с Уголовным кодексом РФ. К данной группе ограничений можно отнести также положения законодательства о выборах, не допускающие граждан, подвергнутых административному наказанию за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 20.3 и 20.29 КоАП РФ, в течение всего времени, пока лицо считается подвергнутым данному наказанию в качестве кандидата, к участию в выборах в качестве кандидата.

Необходимо выяснить, за какие именно преступления граждан лишается пассивного избирательного права. Что УК РФ понимает под преступлением экстремистской направленности и какие меры принимает для пресечения экстремизма? Кодекс к данной категории противоправных деяний относит три состава преступления, предусмотренные ст. 280 «Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности», ст. 282.1 «Организация экстремистского общества» и ст. 282.2 «Организация деятельности экстремистской организации». Исчерпывающий перечень деяний, являющихся экстремистскими, упрощал бы квалификацию правоприменителем того или иного преступления. К тому же ст. 282.1 УК РФ конкретизирует, что под преступлениями экстремистской направленности в настоящем Кодексе понимаются преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса и п. «е» ч. 1 ст. 63 настоящего Кодекса. Однако перечень деяний, предусматривающих экстремизм, в УК РФ не исчерпывающий. При определении признаков состава преступления в УК

РФ возникает вопрос, являются ли составы таких преступлений экстремистскими, например: «Террористический акт» (ст. 205), «Массовые беспорядки» (ст. 212), «Государственная измена» (ст. 275), «Вооруженный мятеж» (ст. 279), «Надругательство над Государственным гербом РФ или Государственным флагом РФ» (ст. 329). Если взять за основу то определение экстремистской деятельности, о котором говорится в УК РФ, то данные составы к экстремистским не относятся. Всё дело в том, что Кодекс не определяет некоторых признаков составов преступлений. Таким образом, экстремизм в понимании Федерального закона шире, чем экстремизм в понимании УК РФ. Следовательно, Кодекс не охватывает все деяния, являющиеся экстремистскими по федеральному закону, и, соответственно, не предусматривает за них уголовного наказания. Это говорит о существенных пробелах в УК РФ, последствием которых является то, что достаточно широкий круг граждан, имеющих неснятую или непогашенную судимость за такие преступления, как организация массовых беспорядков, заведомо ложное сообщение об акте терроризма, злоупотребление должностными полномочиями, не лишается избирательного права и может избираться.

Иными словами, ограничение проникновения экстремистских элементов во власть теряет свою эффективность по причине того, что законодательство не тщательно отсеивает преступления на предмет их экстремистской деятельности.

Еще одно нововведение – установление барьера к осуществлению пассивного избирательного права гражданами, подвергнутыми административному наказанию за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 20.3, 20.29 КоАП РФ, в течение всего времени, пока лицо является подвергнутым данному наказанию⁴.

Здесь возникает ряд вопросов о том, что является нацистской атрибутикой и какие признаки ее определяют. Однако ст. 20.29, внесенная в КоАП РФ, имеет колоссальное значение для разрешения противоречий в современном законодательстве и тесную связь с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ

«О противодействии экстремистской деятельности», в ст. 13 которого указывается, что информационные материалы признаются экстремистскими судом по месту их обнаружения, распространения или нахождения организации, осуществившей производство таких материалов, на основании представления прокурора или при производстве по соответствующему делу об административном правонарушении, гражданскому или уголовному делу.

Существует еще один признак, указанный в законе и определяющий экстремистскую деятельность (экстремизм) как воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения. Это говорит о том, что нет должной общественной оценки многих преступных деяний на почве ксенофобии, что только стимулирует экстремистскую активность. Таким образом, при злоупотреблении правом экстремизм может быть распространен практически на любые высказывания кандидата либо публикацию писателя, содержащие описание свастики, символики, цитаты из нацистской литературы. К примеру, в Конституционный Суд РФ обратился гражданин Петухов Ю.Д. с жалобой на неопределенные по своему содержанию положения ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». По словам заявителя, «оспариваемые положения, неопределенные по своему содержанию, приводят к неоднозначному их толкованию и, как следствие, к нарушению конституционных принципов, гарантирующих признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе право на свободу совести, мысли и слова, литературного художественного творчества, право свободно распространять свои убеждения»⁵. Не всякое проявление вражды является экстремизмом, и не всякое проявление экстремизма случается посредством проявления именно политической вражды, причем с применением насилия.

Описанное понимание корреспондирует правовым позициям Конституционного Суда РФ о том, что: законодатель не может

осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; законодатель не вправе допускать искажения конституционных принципов и норм, устанавливающих основы правового положения граждан, равно как и отмену или умаление самого данного права, с тем чтобы оно не утратило своего реального содержания. Исходя из этого, у граждан должны быть гарантии в процессе реализации своих прав и свобод и средства их защиты.

В силу неопределенности конституционных положений о пределах ограничения избирательных прав граждан законодательная власть в этой сфере является дискреционной. Степень ограничения избирательных прав определяется самим федеральным законодателем при принятии законов о выборах. По этой причине деятельность федерального законодателя должна быть четко регламентирована правовыми рамками и подчиняться ясно сформулированным принципам. Следует расширить и дополнить смысловой частью, а не отражать в законе несколько составов преступлений и санкций, которые не разработаны до конца и имеют двусмысленность в применении на практике. Уделить особое внимание обжалованию решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации, так как порядок рассмотрения имеет свои минусы. Также следует разработать единое определение понятия экстремизма, отказавшись от практики определять понятие через перечисленные признаки. Добиться равновесия между пониманием экстремизма в уголовном и конституционном праве. Создать государственный коллегиальный орган по противодействию экстремизму и обеспечить широкий доступ к его деятельности представителей правозащитного движения⁶.

¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

² Трофимов В.Д. Экстремизм. URL: <http://ttrofimov.ru/2011/07/ekstremizm/> (дата обращения: 28.03.2014).

³ *Сергун Е.П.* Экстремизм в России: уголовно-правовые и криминологические аспекты : учебное пособие. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005. С. 6; *Дмитриев Ю.А.* Экстремизм не пройдет? // Журнал о выборах. 2006. № 5. С. 51.

⁴ В соответствии со ст. 4.6 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.

⁵ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 18 декабря 2007 г. № 940-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Петухова Ю.Д. на нарушение его конституционных прав положениями статей 1 и 13 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: *Дуксин П.А.* Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений (юридических вузов, факультетов правовых кафедр) РФ в 2007–2008 учебном году. М.: РЦОИТ, 2008. С. 159–178.

А.В. Путинцев, Т.Ч. Шаракинова

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ КАК ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ ОБЯЗАННОСТИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Традиционно в теории избирательного права предвыборная агитация рассматривается в двух аспектах: как стадия избирательного процесса и как право либо правомочие, вытекающее из права быть избранным. Не посягая на положение предвыборной агитации как стадии избирательного процесса, считаем, что предвыборная агитация не может расцениваться исключительно как право кандидата, но является и его обязанностью.

Как известно, права и обязанности являются элементами правового статуса личности, причем права являются мерой возможного, а обязанности – мерой должного поведения. Кажется очевидным, что, приобретая правовой статус кандидата на выборную должность в процессе реализации конституционного пассивного избирательного права, лицо получает все необходимые права для того,

чтобы эффективно бороться за выборную должность. Исходя из социального назначения, сложно представить, что право на предвыборную агитацию окажется не востребованным кандидатом. Тем не менее ниже будут рассмотрены типичные случаи, в которых это право парадоксальным образом игнорируется кандидатом, нанося ущерб избирательным отношениям.

Избирательное право в идеале призвано гармонизировать частный и публичный интерес. Каждый субъект избирательного процесса имеет собственный интерес. Логично считать, что государственно-правовой интерес, который в итоге и привел к провозглашению субъективных избирательных прав, состоит в формировании ряда управленческих структур в целях повышения их эффективности на основе явно выраженных политических предпочтений большинства управляемого населения. Равным образом интерес общества состоит в продвижении в эти структуры тех своих членов, которые наиболее адекватно выражают интересы общества.

В этой связи представляется возможным утверждать, что в современном отечественном избирательном праве модель предвыборной агитации как избирательного права далека от реальности и является фикцией, базирующейся на предположении, что кандидат имеет своей целью победу на выборах в равной конкурентной борьбе. В российском обществе, в котором политическая культура не сформировалась еще на должном уровне, нередки случаи, когда кандидат фактически не ведет предвыборной агитации. Особенно это характерно при использовании технологии кандидата-двойника, когда регистрируются кандидаты, идентичные до степени смешения с одним из фаворитов выборов. Иногда такие партии оттягивают значительное количество голосов. Так, многим памятен успех Коммунистической партии социальной справедливости (КПСС) на прошлогодних выборах в Законодательное Собрание Иркутской области, когда она, не проводив серьезной агитации, смогла набрать 3,26 % голосов при, казалось бы, монополии КПрФ среди левоориентированно-го электората¹.

Кроме того, нередки случаи, когда от агитации отказывается так называемый технический кандидат. Такой кандидат выдвигается при негласной поддержке другого кандидата, опасаящегося, что все его конкуренты снимутся с выборов и в этом случае выборы будут признаны несостоявшимися. Так, пенсионерка Л. Корякова, будучи кандидатом в мэры Иркутска, не проводя большой агитационной работы, смогла набрать чуть более 4 процентов². Финансовый отчет Л. Коряковой позволяет прийти к выводу, что она не истратила на предвыборную агитацию ни одного рубля³.

Встречается также отказ от агитации, во всяком случае от некоторых ее форм, и по другой причине. Так, традиционно находящиеся у власти политики отказываются от участия в дебатах, полагая, что «за них говорят их дела». На наш взгляд, подобный прием позволяет таким кандидатам уйти от критики оппонентов и получить необоснованные преимущества.

Что же касается двух первых описанных случаев, мы полагаем, что такое количество голосов, набранных относительно неизвестными широкой публике кандидатами, является достаточно значительным искажением волеизъявления граждан. Очевидно, что, приходя на избирательные участки и встречая абсолютно незнакомую фамилию в бюллетенях, граждане теряются. Фактически фамилии и названия партий, впервые увиденные избирателями в день голосования, производят психологический эффект новизны, обращают на себя внимание одним фактом своего существования и фактически устраняют положительное влияние дня тишины, требуя оценки своего существования, а в итоге способствуют принятию спонтанных решений.

Таким образом, если кандидат парадоксальным образом отказывается от ведения предвыборной агитации, это ущемляет права избирателей на получение информации о кандидатах, сказывается на легитимности выборов и в конечном счете свидетельствует об использовании в выборах черных или серых избирательных технологий.

Нам могут возразить, что предвыборная агитация не является обязанностью, поскольку существует связь между правом канди-

дата проводить предвыборную агитацию и принципом гласности как одним из принципов организации и проведения выборов. Информационное обеспечение выборов, в рамках которого реализуется принцип гласности, является по своей сути обязательным. Однако принцип гласности не преследует агитационных целей. Содержанием данного принципа является беспристрастное распространение сведений о кандидате, его предвыборной программе и т. п. Мы полагаем, что здесь важен момент субъективизации агитационной информации. Информационное обеспечение выборов предполагает, во-первых, изложение объективных сведений, никак не раскрывающих намерения кандидата относительно его поведения после избрания. Кроме того, информационное обеспечение выборов не предполагает использование рекламных технологий, следовательно, не решает вопроса донесения информации до потребителя (т. е. избирателя) максимально эффективным способом. Иными словами, обязанность выстраивать взаимодействие с избирателями носит личный характер, исполнить ее за кандидата не сможет никто.

Также мы предвидим возражения относительно того, что описанные нами случаи являются по своей природе классическими случаями злоупотребления правом. Действительно, неиспользование права на агитацию происходит, как было показано выше, в противоречие с его социальным назначением. Однако, ввиду неразработанности института злоупотребления правом в конституционном праве, при таком подходе крайне затруднительно защитить общественные отношения. Так, сложно доказать вину кандидата, не проводящего агитацию, оценить вред, причиненный его действиями. Всё это связано с тем, что для суда социальное назначение права является крайне размытой категорией. К тому же принцип злоупотребления правом зародился в частном праве и связан с потребностями гармонизации частных интересов, тогда как в конституционном праве затрагивается интерес публичный. Злоупотребление правом, на наш взгляд, является неисполнением обязанности не использовать право вопреки его социальному назначению. Право, отказ от

реализации которого не допускается, мало чем отличается от обязанности.

Всё это, на наш взгляд, говорит о том, что российское общество не имеет иммунитета против грязных выборных технологий. Оно нуждается в признании предвыборной агитации обязанностью кандидата, логически возникающей после реализации его права на выдвижение, и установлении минимальных требований к форме и содержанию агитационной деятельности. Такие требования представляют собой предмет отдельного обсуждения, но для авторов очевидно, что требуется признание обязательной такой формы предвыборной агитации, как участие в дебатах, и установление ответственности за отсутствие предвыборной программы, изложенной адекватным языком⁴. Возможно, имеет смысл установить минимальный порог финансирования предвыборной агитации.

Таким образом, законодательное признание юридической природы предвыборной агитации как обязанности, вытекающей из статуса зарегистрированного кандидата, будет способствовать снижению количества избирательных правонарушений, защите прав избирателей и кандидатов, повышению уровня правовой культуры. В качестве возможных позитивных последствий предлагаемых нами изменений необходимо упомянуть и о снижении расходов, которые государство несет на участие любого кандидата в выборах (в данном случае кандидаты, не имеющие реальных электоральных целей, не смогут принять участие в выборах), а также преодолении абсентеизма, поскольку предвыборная агитация, проводимая в правильном ключе, способствует повышению явки на выборах.

¹ Шмидт С. Спойлер верхнего мира / С. Шмидт // Иркутская торговая газета. URL: <http://irkorgnews.ru/avtorskie-kolonki-sergey-shmidt/spolyer-verhnego-mira> (дата обращения: 06.03.2014).

² Выборы мэра города Иркутска: результаты выборов // Официальный сайт ЦИК РФ. URL: http://www.irkutsk.vybory.izbirkom.ru/region/region/irkutsk?action=show&root=1&tvd=438422075683&vm=438422075679®ion=38&global=&sub_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=438422075683&type=234 (дата обращения: 06.03.2014).

³ Выборы мэра города Иркутска: сведения о выборах // Официальный сайт ЦИК РФ. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&vm=438422075679®ion=38&prver=0&pronetvd=null> (дата обращения: 06.03.2014).

⁴ *Евтюхин Ю.А.* Предвыборная программа: идеологический документ или юридический акт? / Ю.А. Евтюхин // Социогуманитарный вестник. 2011. № 2. С. 107–111.

Е.И. Старовойтова

СОВЕРШЕНИЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ КАК ОСНОВАНИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ

В мировой практике весьма распространено ограничение избирательных прав тех лиц, кто был осужден или находится на момент проведения выборов в местах лишения свободы. Значение данного ограничения избирательных прав во все времена состояло в том, чтобы исключить возможность хотя бы минимального влияния на политическую жизнь государства таких лиц. Это обусловлено, прежде всего, тем, что правовая демократия, чтобы быть устойчивой, нуждается в эффективных правовых механизмах, способных охранять ее от злоупотреблений и криминализации публичной власти, легитимность которой во многом основывается на доверии общества. Создавая соответствующие правовые механизмы, федеральный законодатель вправе устанавливать повышенные требования к репутации лиц, занимающих публичные должности, с тем чтобы у граждан не рождались сомнения в их морально-этических и нравственных качествах и, соответственно, в законности и бескорыстности их действий как носителей публичной власти, в том числе использовать для достижения указанных целей определенные ограничения пассивного избирательного права¹.

Хотя подобное ограничение не вызывает сомнения с точки зрения его целесообразности, при его закреплении в законодательстве возникают трудности с определением тех лиц, в

отношении которых может быть установлено данное ограничение.

Уже в первых конституциях РСФСР было обращено внимание на недопустимость участия в выборах лиц, совершивших преступления. Конституция 1918 г.² (п. «ж» ст. 65) и Конституция 1925 г.³ (п. «ж» ст. 69) закрепляла положения, не допускающие участия в выборах лиц, осужденных за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором. В Уголовном Кодексе РСФСР 1922 г.⁴ на основании норм Конституции 1918 г. предусматривалась такая мера наказания, как поражение прав, включающая поражение в избирательных правах (п. «а» ст. 40). Поражение прав назначалось судом как дополнительное наказание при вынесении обвинительных приговоров по преступлениям, предусмотренным Уголовным Кодексом, если осужденного признают опороченным по суду. Постановка вопроса о поражении прав при осуждении для суда была обязательна, если в Уголовном Кодексе было указано наказание за соответствующее преступление в виде лишения свободы на срок более одного года или другое более тяжелое наказание (ст. 42). В Уголовном Кодексе 1926 г.⁵ данная мера была сохранена⁶. Изменилось название: теперь назначалось поражение политических и отдельных гражданских прав (ст. 31). Также изменился срок, с которого данная мера начинала действовать в отношении лица, осужденного к лишению свободы. По Уголовному Кодексу 1922 г. «срок поражения прав для присужденных к лишению свободы исчисляется с момента отбытия сего наказания или условного досрочного освобождения от него» (ст. 40). В Уголовном Кодексе 1926 г. установлено, что в случаях назначения этой меры социальной защиты в качестве дополнительной к лишению свободы поражение прав распространяется на всё время отбытия заключения и сверх того – на срок, определенный приговором (ст. 32). Но срок, на который может быть назначено данное наказание по Уголовному Кодексу 1922 г. и Уголовному Кодексу 1926 г., один и тот же – до 5 лет.

Конституция 1937 г.⁷ закрепила ограничение избирательных прав не применительно к виду совершенного преступления, а относительно избранной меры наказания. Согласно ст. 139, не имели права участвовать в выборах депутатов и быть избранными лица, осужденные судом с лишением избирательных прав. Применение лишения избирательных прав по суду в качестве меры уголовного наказания (социальной защиты судебно-исправительного характера) было отменено только законом от 25 декабря 1958 г. «Об отмене лишения избирательных прав по суду»⁸.

Позднее данное ограничение было закреплено в законодательстве только в 1989 г. Оно получило отражение в ст. 92 Конституции 1978 года⁹. В первоначальной редакции ст. 92 Конституции 1978 г. данное ограничение не было указано, было включено ограничение лишь для лиц, признанных в установленном законом порядке умалишенными, которое в последующей редакции трансформировалось в ограничение для психически больных лиц, признанных судом недееспособными¹⁰. Законом РСФСР от 27 октября 1989 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР»¹¹ было внесено изменение в Конституцию РСФСР, устанавливающее ограничение для лиц, содержащихся по решению суда либо с санкции прокурора в местах лишения свободы, а также находящихся по решению суда в местах принудительного лечения. И уже редакция от 1 ноября 1991 г. закрепила ограничение для лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда.

В современном избирательном законодательстве сохранилось ограничение избирательных прав как в зависимости от назначаемого вида наказания, в частности лишения свободы, так и в зависимости от вида совершенного преступления и его тяжести.

Конституция Российской Федерации¹², признавая в ч. 2 ст. 32 право граждан избирать и быть избранными, в ч. 3 той же статьи устанавливает, что указанного права не имеют граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Аналогичное поло-

жение также закреплено в законах, регламентирующих порядок проведения выборов. В Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹³ (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав), являющемся рамочным законом, данное ограничение закреплено в п. 3 ст. 4.

Как следует из этого положения, лицо утрачивает избирательное право со дня вступления в законную силу приговора суда, которым оно признается виновным в совершении преступления с назначением наказания в виде лишения свободы. Другие виды наказания, в т. ч. обязательные работы, арест, исправительные работы и т. п., не влекут таких последствий и сами по себе на избирательное право не влияют. Не лишаются избирательного права и граждане, которые приговорены к наказанию в виде лишения свободы, в том случае, если осуждение является условным, так как лицо, осужденное условно, не содержится в местах лишения свободы. То же относится к лицам, осужденным с отсрочкой отбывания наказания. Избирательное право лиц, приговоренных к лишению свободы за преступления небольшой или средней тяжести, восстанавливается по следующим основаниям: по истечении полного срока наказания в виде лишения свободы, назначенного судом; в случае условно-досрочного освобождения; в случае замены неотбытой части наказания в виде лишения свободы более мягким видом наказания. У лиц, осужденных за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, пассивное избирательное право после освобождения не возникает, так как начинают действовать иные ограничения, связанные с наличием судимости¹⁴.

Ограничения избирательных прав, которые устанавливаются именно в зависимости от тяжести совершенного преступления, были включены в избирательное законодательство Федеральным законом от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Фе-

дерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации»¹⁵. Согласно п. 1 указанного Федерального закона, ст. 4 была дополнена п. 3², в котором было указано, что не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации: а) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления; б) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления. В 2012 г. указанные ограничения были ужесточены. Так, Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”»¹⁶ установил, что не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, осужденные когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями. Таким образом, данная редакция закрепила положения, в соответствии с которыми не допускались к участию в выборах лица, совершившие тяжкие и (или) особо тяжкие преступления, независимо от того, сколько времени прошло с момента совершения преступления.

Указанные изменения были восприняты весьма неоднозначно и вызывали споры как среди научных деятелей в области права, так и среди правоприменителей. Данное ограничение пассивного избирательного права было также предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В своем постановлении от 10 октября 2013 г. № 20-П¹⁷ Суд не пришел к однозначному выводу относительно данного ограничения. Так, было

решено признать подпункт «а» п. 3² ст. 4 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой установленное им в отношении граждан Российской Федерации, осужденных к лишению свободы за тяжкие и (или) особо тяжкие преступления, ограничение пассивного избирательного права, не являющееся уголовным наказанием, может применяться в механизме общеправовых последствий осуждения без специального указания в приговоре в качестве установленного на определенный срок конституционно-правового дисквалифицирующего препятствия для занятия такими лицами выборных публичных должностей после отбытия ими наказания. Вместе с тем этот же подпункт был признан не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее ст. 3 (ч. 2 и 3), 15 (ч. 4), 17 (ч. 3), 19 (ч. 1 и 2), 32 (ч. 1, 2 и 3) и 55 (ч. 2 и 3), в той мере, в какой им установлено бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан Российской Федерации, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений.

Итогом этого решения было внесение изменений Федеральным законом от 21 февраля 2014 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁸ в Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав. Согласно внесенным изменениям, не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления. Кроме того, также не имеют права быть избранными лица, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости; осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости (подпункты «а.1», «а.2» п. 3² ст. 4 Федерального закона об основ-

ных гарантиях избирательных прав). Коррекции также подверглись положения, устанавливающие ограничения избирательного права лицам, осужденным за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации. Данные лица не имеют права быть избранными, если они имеют на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления и если на таких лиц не распространяется действие подпунктов «а.1» и «а.2» п. 3² ст. 4 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав.

В настоящее время еще не ясно, какие последствия повлекут указанные изменения на выборах, однако следует отметить, что основное требование Конституционного Суда Российской Федерации, касающееся установления соразмерного ограничения для избирательного права граждан Российской Федерации, выполнено.

¹ См.: По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № 20-П // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5622.

² Конституция (Основной закон) РСФСР принята V Всероссийском съездом советов 10 июля 1918 г. // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

³ Конституция (Основной закон) РСФСР принята XII Всероссийском съездом советов 11 мая 1925 г. // СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.

⁴ О введении в действие Уголовного Кодекса Р.С.Ф.С.Р. : Постановление ВЦИК от 1 июня 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

⁵ О введении в действие Уголовного Кодекса Р.С.Ф.С.Р. редакции 1926 года : Постановление ВЦИК от 22 ноября 1926 г. // СУ РСФСР. 1926. № 80. Ст. 600.

⁶ Следует отметить, что данные меры наказания стали мерами социальной защиты судебно-исправительного характера.

⁷ Об утверждении Конституции (Основного закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики : Постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского съезда советов от 21 января 1937 г. // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Ведомости ВС СССР. 1958. № 1. Ст. 7.

⁹ Конституция 1978 г., принята ВС РСФСР 12 апреля 1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

¹⁰ Конституция 1978 г. в ред. Закона РСФСР от 27 октября 1989 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР».

¹¹ Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) РСФСР : Закон РСФСР от 27 октября 1989 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1303.

¹² Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

¹³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹⁴ *Смирнова М.А.* Конституционно-правовые ограничения пассивного избирательного права в Российской Федерации : автореф. дис. ... к-та юрид. наук. Владикавказ, 2012. С. 11.

¹⁵ О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5303.

¹⁶ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

¹⁷ По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № 20-П // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5622.

¹⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 21 февраля 2014 г. № 19-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 739.

ИЗБИРАТЕЛЬНО-ПРАВОВАЯ ДЕЛИКТОЛОГИЯ: ОБОСНОВАНИЕ АКТУАЛЬНОСТИ ТЕМЫ

Итоги выборов последних пяти лет показывают новую весьма примечательную с правовой точки зрения тенденцию. С одной стороны, гарантированное п. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, обеспеченное установленными действующим федеральным и субъектовым законодательством процедурами, результаты реализации которого регулярно подвергаются сомнению со стороны лиц, проигравших выборы, и их сторонников. С другой стороны, итоги реализации указанного выше права, измененные и искаженные в угоду текущей политической конъюнктуры или интересам определенных лиц. Главной опасностью указанной тенденции является дискредитация самого института выборов в глазах простых граждан – избирателей, не посвященных в тонкости юридических процедур.

Казалось бы, какое юридическое значение могут иметь приведенные выше выводы? Однако право – это цивилизованный способ разрешения конфликтов. Как известно, конфликт – наиболее острый способ разрешения противоречий в интересах, целях, взглядах, возникающий в процессе социального взаимодействия, заключающийся в противодействии участников этого взаимодействия и обычно сопровождающийся негативными эмоциями¹. Сложно представить себе мирное общественно-социальное явление, более наполненное противоречием интересов и противостоянием участников процесса, чем выборы.

Выборы – это, безусловно, всегда конфликт интересов и комплекс действий, направленных на достижение определенного результата. Наиболее полно указанные конфликты и действия изучаются в таких науках, как политология и социология.

Право в данной ситуации может быть индикатором, определяющим следующие параметры:

– нарушают ли те или иные действия в период подготовки, проведения и определения результатов выборов действующее законодательство;

– какое влияние на процесс волеизъявления избирателей оказало то или иное нарушение действующего законодательства;

– способно ли действие изменить или исказить итоги волеизъявления избирателей;

– существуют ли правовые способы возврата ситуации в первоначальное состояние.

Безусловно, анализируя конфликты, возникающие в ходе избирательного процесса, не следует забывать, что избирательное право, как отрасль права, – это в первую очередь совокупность правовых норм, устанавливающая порядок выборов должностных лиц и членов представительных органов власти². Однако это скорее идеальная модель, при которой за аксиому берется полное и безоговорочное соблюдение участниками избирательного процесса всех этих норм и порядков. При этом не учитывается многообразие девиаций и отклонений, не являющихся по своей природе правонарушениями, но в той или иной мере воздействующих на избирательный процесс. Отсутствуют действенные механизмы профилактики и предотвращения избирательных правонарушений.

Деликт как термин в законодательстве РФ не применяется, но широко используется в научно-правовой литературе³, являясь синонимом слова «правонарушение». При этом сами понятия «деликтность» и «деликтология» являются по своей природе криминологическими. Так, в частности, деликтология – это междисциплинарная комплексная наука и направление в законодательстве о непроступных правонарушениях, их причинах и условиях, личности правонарушителей и предупреждении правонарушений⁴. В современном избирательном праве вопросам нарушений избирательного законодательства уделяется мало внимания. Учитывая современные общественно-политические тенденции, отсутствие действенных механизмов профилактики и предотвращения избирательных правонарушений, и вообще отсутствие серьезного ана-

лиза причин, содержания и последствий нарушений избирательного права, существует необходимость в глубоком исследовании указанных вопросов.

Предметом такого исследования мог бы стать избирательно-правовой деликт как явление: предпосылки его возникновения и правовые последствия совершения избирательно-правового деликта; объективные и субъективные факторы, влияющие на появление предпосылок к его возникновению и совершению; методы и способы профилактики и предотвращения избирательно-правовых деликтов; нивелирование их последствий.

Объектом исследования является избирательный процесс. При этом избирательный процесс в рамках указанного исследования следует разделять на логически завершенные стадии. В этом случае анализ каждой отдельной стадии избирательного процесса позволяет более детально исследовать их, выявить наибольшее количество отклонений и деликтов, возможных на каждой конкретной стадии, и, как следствие, способы и методы противодействия им. Такими стадиями могут стать: подготовка и назначение выборов; выдвижение и регистрация кандидатов; агитационная деятельность кандидатов; наблюдение за соблюдением законности проведения выборов со стороны надзорных и организующих выборы органов; процесс голосования; деятельность избирательных комиссий при проведении выборов и подсчете голосов; установление результатов выборов и обнародование итогов голосования; хранение избирательной документации. Действующее избирательное законодательство выделяет ряд нарушений избирательного права, за совершение которых наступает ответственность: предупреждение, отказ в регистрации, отмена регистрации кандидата, избирательного объединения, отмена результатов выборов, итогов голосования. Действующая система российского права относится к вопросам нарушения избирательного права весьма формализованно, что выражается как в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 от 31 марта 2011 г. «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и пра-

ва на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁵, так и в позиции правоведов, например Б.С. Эбзеев критикует те положения избирательного законодательства, из-за которых кандидату может быть отказано в регистрации по причине какой-нибудь нелепой формальности⁶.

Исследуемый избирательно-правовой деликт следует рассматривать в рамках классического подхода к его юридическому составу: объект, субъект, объективная и субъективная стороны. Отдельно в этой связи нужно изучить вопрос о виновности лица, совершившего избирательно-правовой деликт. Наличие умысла, отношения виновного лица к содеянному может стать серьезным аргументом при определении степени виновности. Конституционно-правовая деликтология как наука слабо исследует указанный аспект вины⁷. Практика показывает, что многие нарушения избирательного законодательства совершаются не столько «с целью», сколько по незнанию его норм участниками избирательного процесса.

В связи с этим на первое место при определении вины следует вывести мотивы лица, совершившего избирательно-правовой деликт. Какие цели он преследовал и преследовал ли какие-либо цели вообще? Мотивация лица, совершающего избирательно-правовой деликт, – тема, которая должна быть изучена в представленном исследовании. В основе действий лиц, участвующих в избирательном процессе, преобладают мотивация самоутверждения и мотивация власти, которые в психологии относятся к категории существенных мотивационных факторов и сильных мотиваций⁸. Это значительно усложняет профилактику и предотвращение деяний, совершенных на основе указанных мотиваций, однако с точки зрения права может стать индикатором в определении степени виновности того или иного лица и его воздействия на избирательный процесс.

В рамках заявленного исследования обязательно должны быть разработаны формы и степень наказания за совершение избирательно-правового деликта. В основе концепции указанных разработок

должна лежать степень воздействия результатов наказания на социум. Так как говорить об исправлении лица, понесшего наказание за действия, мотивированные жаждой власти и самоутверждения, с точки зрения юриспруденции весьма спорно и затруднительно.

Исследование на тему избирательно-правовой деликтологии должно базироваться на комплексе наук: конституционное право, административное право, избирательное право, криминология, психология и социология. При этом, учитывая конституционно-правовой характер исследования, большее внимание следует уделять правовым, а не общественным наукам. Так как примеры исследований ряда авторов (С.А. Денисов, М.И. Никулин⁹, А.В. Боброва, А.Н. Дерюга¹⁰) показывают, что очень легко «скатиться» от чисто правовых аспектов исследования к политологическим, социологическим и психологическим. Что, в свою очередь, меняет относительно объективную правовую природу исследования на конъюнктурно-политическую или социально-либеральную.

Исследовав в комплексе все аспекты избирательно-правового деликта, выявив причинно следственные связи и разработав механизмы, нормы и правила, понятные большинству простых избирателей и эффективно препятствующие возникновению нарушений, мы сможем вывести избирательный процесс из эстетического и политического состояния с принципами «мне так кажется», «это незаконно, потому что я (мы) так считаем», «всё фальсифицировано» и т. д. в правовое русло, где в основе суждений лежат принципы состава, тяжести и общественной опасности того или иного деяния, законного или нет. Что, безусловно, не позволит нивелировать природу избирательного процесса, направив его по пути охлократии или авторитаризма.

¹ *Анцупов А.Я., Шитлов А.И.* Значение, предмет и задачи конфликтологии // Конфликтология. М.: ЮНИТИ, 1999. С. 81.

² Политическая наука : словарь-справочник / Сост. проф. полит. наук. И.И. Санжаревский. М., 2010. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/1128#Избирательное_право.

³ Большой юридический словарь / Сухарев А.Я., Крутских В.Е., Сухарева А.Я. М.: Инфра-М, 2003. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/14265>.

⁴ Курс лекций по криминологии. URL: http://gendocs.ru/v11890/%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%B8_%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D1%8F.

⁵ <http://www.supcourt.ru/second.php>.

⁶ Борис Эбзеев: «Мы созрели для Избирательного кодекса». URL: <http://stolica.onego.ru/articles/217937.html>.

⁷ Денисов С.А. Конституционная девиантология и деликтология // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1.

⁸ Хекхаузен Х. Мотивация и деятельность. Т. 1 // М.: Педагогика, 1986. С. 33–48.

⁹ Никулин М.И. Интеграция психологии в деликтологию // Юридический мир. № 3. 2008. С. 32–36.

¹⁰ Дерюга А.Н. О соотношении административной деликтологии и криминологии // Журнал российского права. № 2 (170) 2011 г. С. 82–88.

*С.С. Юрышев**

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ЗАЩИТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ

Несмотря на принятие мер по предупреждению и предотвращению избирательных правонарушений, они по-прежнему имеют место в процессе организации и проведения выборов. Многие из них требуют принятия адекватных мер реагирования со стороны правоохранительных органов. Наиболее эффективную деятельность по защите избирательных прав граждан, а также выявлению, предупреждению и пресечению избирательных правонарушений осуществляют органы прокуратуры.

Реализация избирательных прав граждан требует обеспечения высокого уровня законности в ходе организации и проведения выборов. Поэтому надзор, осуществляемый органами прокуратуры за соблюдением законов о выборах, является одной из важных составляющих их работы.

* Научный руководитель В.В. Онохова.

В деятельности органов прокуратуры по защите избирательных прав граждан можно выделить два основных направления: во-первых, надзор за исполнением законов о выборах, во-вторых, надзор за соблюдением избирательных прав граждан.

В рамках осуществления надзора за соблюдением законов о выборах органы прокуратуры выявляют нарушения и принимают меры, направленные на приведение принятых правовых актов в соответствие с избирательным законодательством. Так, Бугурусланским межрайонным прокурором, прокурорами Северного и Саракташского районов Оренбургской области принесены протесты на незаконные распоряжения глав местных администраций. Они утвердили перечни специальных мест для размещения печатных агитационных материалов без согласования с собственниками частных домов, расположенных на территориях соответствующих муниципальных образований. Это привело к нарушению частей 7 и 8 ст. 54 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав граждан). Протесты прокуроров были рассмотрены и удовлетворены².

Прокурором Ясненского района принесен протест на распоряжение главы администрации муниципального образования ЗАТО «Комаровский» об образовании избирательных участков для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – депутатов Государственной Думы), в соответствии с которым избирательные участки должны быть образованы за 23–30 дней до дня голосования на выборах депутатов Государственной Думы. Однако на основании п. 2 ст. 13 Федерального закона от 18 мая 2005 г. (в ред. Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 64-ФЗ) № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³ избирательные участки на выборах депутатов Государственной Думы должны быть образованы за 50 дней до дня голосования. Кроме этого,

в распоряжении не было указано, что избирательные участки образуются по согласованию с соответствующей территориальной избирательной комиссией. Протест прокурора был удовлетворен, и глава администрации внес необходимые изменения в распоряжение⁴.

Или, к примеру, прокурором Северного района принесены протесты на незаконные распоряжения глав администраций муниципальных образований Бакаевского, Каменногорского, Курско-Васильевского, Мордово-Добринского и других, которыми определялся порядок предоставления помещений для проведения массовых публичных мероприятий в агитационный период. Однако данный порядок определен п. 3 ст. 53 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан. Также следует отметить, что определение порядка предоставления помещений для проведения публичных мероприятий в форме собраний в агитационный период не относится к вопросам местного значения и на основании Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Указанные протесты прокурора были удовлетворены, и распоряжения глав местных администраций привели в соответствие с действующим законодательством⁵.

По направлению деятельности «защита избирательных прав граждан» органы прокуратуры осуществляют: а) надзор за соответствием правовых актов избирательных комиссий законам о выборах; б) надзор за законностью действий избирательных комиссий всех уровней, органов государственной власти, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций и должностных лиц при реализации законов о выборах.

В целях охраны избирательных прав граждан, осуществляя надзор за исполнением законов о выборах, прокурор рассматривает обращения о нарушении избирательных прав граждан, разъясняет порядок защиты и принимает меры по защите избирательных прав граждан, принимает меры по предупрежде-

нию и пресечению нарушений законов о выборах в целях охраны избирательных прав граждан, а также по привлечению к ответственности лиц, нарушивших нормы законов о выборах, и возмещению причиненного ущерба, вносит представления об устранении нарушений закона. В том случае, если есть основания полагать, что нарушение избирательных прав граждан имеет характер преступления, прокурор принимает меры по уголовному преследованию виновного в соответствии с законом. Если же нарушение имеет характер административного правонарушения, то прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает материалы проверки органу или должностному лицу, которые вправе рассматривать дела об административных правонарушениях.

В случае нарушения избирательных прав граждан, когда по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам гражданин не может лично отстаивать в суде свои избирательные права (например, о включении в список избирателей на соответствующем избирательном участке, о выдаче открепительного удостоверения) или когда нарушены избирательные права значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде требование в интересах этих граждан.

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» в случае обнаружения избирательных правонарушений прокурор направляет соответствующему органу или должностному лицу представление об устранении нарушений избирательных прав граждан либо вносит протест на правовые акты, нарушающие избирательные права граждан, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

В целях защиты избирательных прав граждан на основании собственных проверок или обращений граждан, избирательных объединений, избирательных комиссий и других субъектов из-

бирательных правоотношений органы прокуратуры, как правило, опротестовывают незаконные правовые акты, направляют заявления в суд, выносят постановления о возбуждении административных производств, связанных с нарушением законов о выборах. По некоторым категориям обращений граждан прокурор вправе поручить проведение проверки и принятие мер соответствующей избирательной комиссии.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что у органов прокуратуры возникают значительные трудности при квалификации избирательных правонарушений и применении к виновным адекватных мер прокурорского реагирования. Нередко по аналогичным нарушениям законов о выборах прокурорами применяются различные меры. Так, в ходе выборов губернатора Красноярского края по факту нарушений условий предвыборной агитации редакции ряда газет и клуб избирателей «За честные выборы» направили соответствующие заявления в органы прокуратуры. При одинаковом избирательном правонарушении в одном случае было возбуждено административное производство в отношении редакции и главного редактора газеты, в другом – принято решение об отказе в возбуждении административного производства в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Следует также отметить, что на практике в некоторых постановлениях о возбуждении дел об административных правонарушениях не указаны конкретные составы и виновные лица⁶.

Несмотря на профилактические меры, применяемые в целях защиты избирательных прав граждан, в период последней президентской избирательной кампании органами прокуратуры был выявлен ряд нарушений избирательного законодательства, в том числе в части финансирования выборов. Прокурорами было направлено 24 заявления в суд о признании незаконными действий (бездействия) в связи с недофинансированием выборов.

Так, прокурором Тайшетской межрайонной прокуратуры по результатам проверки надлежащего и своевременного фи-

нансирования избирательной кампании было установлено, что администрации Тайшетского муниципального образования «Тайшетское городское поселение» и Юртинского муниципального образования «Юртинское городское поселение» не соблюдают требования избирательного законодательства относительно финансирования выборов. В связи с этим прокурором было направлено 2 протеста в местную администрацию, а затем подано заявление в суд о необходимости своевременного выделения в полном объеме денежных средств на финансирование выборов. Решением районного суда от 19 января 2012 г. заявленные требования прокурора были удовлетворены в полном объеме⁷.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации, ее территориальных органах на период подготовки и проведения выборов создаются специальные рабочие группы для сбора и анализа поступающей информации о состоянии законности, для оперативного рассмотрения обращений граждан и других субъектов избирательных правоотношений о нарушениях избирательного законодательства, а также для взаимодействия с избирательными комиссиями.

Организация работы органов прокуратуры по надзору за соблюдением избирательных прав граждан строится с расчетом на максимально полное обеспечение профилактической направленности надзорной практики. Она может быть достигнута на основе тщательного и полного установления причин и условий правонарушений по каждому факту жалоб на нарушение избирательных прав граждан, на основе накопления и регулярного пополнения информации о фактическом состоянии законности, о фактах, приводящих к нарушениям избирательных прав граждан, обоснованного подхода к выбору средств прокурорского реагирования, позволяющих радикально решать задачи предупреждения избирательных правонарушений. Представляется, что органы прокуратуры должны уделять особое внимание мониторингу избирательных правонарушений, с тем чтобы к одинаковым избирательным правонарушениям применялись

и одинаковые меры прокурорского реагирования. Кроме этого, применялись и адекватные меры к субъектам, нарушившим избирательные права граждан⁸.

¹ Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ с изм. от 21 февр. 2014 г. // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

² Оренбургские новости. URL: <http://www.orinfo.ru/37656/prokurorskii-nadzor-za-soblyudeniem-zakonodatelstva-o-vyborakh> (дата обращения: 07.04.2013).

³ Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ с изм. от 22 апреля 2013 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

⁴ Оренбургские новости. Там же.

⁵ Оренбургские новости. Там же.

⁶ Российский общественный институт избирательного права. URL: <http://www.roiip.ru/publication/publication228.htm> (дата обращения: 07.04.2013).

⁷ Официальный сайт прокуратуры Иркутской области. URL: <http://www.irkproc.ru/qa/490.html> (дата обращения: 17.03.2013).

⁸ *Сухарев А.Я.* Прокурорский надзор : учебник для вузов / под. ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма, 2004. С. 237.

СЕКЦИЯ 3

**РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ОБ ОСНОВНЫХ ГАРАНТИЯХ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И ПРАВА
НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ:
ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

Е.Г. Артемьева

**ПРИНЦИП ДОБРОВОЛЬНОГО
УЧАСТИЯ В ВЫБОРАХ**

Значение принципов избирательного права трудно переоценить. Они являются его фундаментом, составляют его главное содержание, лежат в основе остальных его правил. Нарушение этих принципов подрывает легитимность выборов. Кроме того, принципы избирательной системы, обладая высшей императивностью, являются индикатором демократизма. Их наличие и соблюдение делает выборы действительно народным волеизъявлением, а потому их изучение и всестороннее исследование является весьма актуальным.

В научной и исследовательской литературе бытуют различные трактовки понятия принципов избирательного права, однако, так или иначе, все они не противоречат друг другу и отражают классический подход к их пониманию.

Так, под принципами избирательного права можно понимать формально определенные руководящие идеи, исходные положения, которые выступают в качестве основополагающих начал правового регулирования общественных отношений, возникающих в процессе формирования органов государственной власти и местного самоуправления посредством выборов.

Безусловно, поистине демократические выборы немыслимы без соблюдения всех принципов одновременно, но в данной работе хотелось бы остановиться на одном из них, а именно на

принципе добровольного участия в выборах, реализация которого является одним из индикаторов демократизма.

Согласно п. 3 ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», участие гражданина Российской Федерации в выборах является добровольным. Законодатель дает следующее толкование принципа добровольного участия в выборах: никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах. Иными словами, гражданин сам решает, участвовать ли ему в избирательном процессе, и если да, то в какой мере. Неучастие в выборах не влечет юридической ответственности.

Весьма наглядно этот принцип сформулирован в ст. 5 испанского Органического закона об общем избирательном режиме 1985 года: «Никто ни под каким предлогом не может быть обязан или принужден к осуществлению своего избирательного права»¹.

Наличие законодательно закрепленного принципа добровольного участия в выборах в России и большинстве других стран доктринально принято называть свободным вотумом избирателей.

В российском законодательстве свободный вотум закреплен также в п. 2 ст. 1 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ и ряде других нормативно-правовых актов России. Не исключение и региональное законодательство. Так, в п. 2 ст. 4 закона Иркутской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области» от 6 апреля 2011 г. № 18-ОЗ также закреплено, что участие гражданина Российской Федерации в выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области является добровольным.

Однако Конституция РФ, закрепляя и гарантируя право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления с одной стороны, почти полно-

стью умалчивает об основных принципах его реализации в Российской Федерации с другой. Исключением является лишь закрепление принципов всеобщего, равного, прямого избирательного права и тайного голосования применительно к выборам президента РФ. Принцип же добровольного участия в выборах (как и ряд иных немаловажных принципов) в основном законе отсутствует. Это вызывает множество дискуссий.

Ряд авторов считает подобное конституционное игнорирование важнейших принципов недопустимым (А.В. Зиновьев, И.С. Поляшова²). Ведь если Конституция России закрепляет всеобщее, равное, прямое избирательное право и тайное голосование только применительно к выборам президента РФ, встает вопрос о необходимости этих принципиальных условий реализации права граждан избирать и быть избранными во все иные органы государственной и муниципальной власти. Кроме того, возникает вопрос о применении принципов свободного и добровольного участия в выборах, а также иных принципов избирательного права, не нашедших отражения в тексте основного закона, применительно к выборам президента РФ. Вспомним время, когда было предусмотрено, что выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее установленного числа избирателей (ст. 70 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в редакции от 12 июня 2002 г.). Безусловно, нарушался принцип добровольности участия в выборах (налицо механизм косвенного принуждения избирателей к участию в голосовании), что, на наш взгляд, было вызвано именно отсутствием закрепления отдельных принципов избирательного права на конституционном уровне.

Действительно, несмотря на то, что принципы избирательного права обладают высшей императивностью, законодательное и в первую очередь конституционное их оформление необходимо. Конституция должна являться фундаментальной основой для всех других законов, которые, в свою очередь, должны строго соответствовать ее принципам. Однако ввиду отсутствия

специальной главы, посвященной избирательной системе, устранив указанный выше недочет вряд ли представляется возможным.

Существует и иная точка зрения. Н.С. Бондарь и А.Л. Джагарян, не соглашаясь с представленным выше суждением, считают, что анализ конституционных норм, прямо или косвенно связанных с регулированием отношений в сфере избирательного права, позволяет утверждать, что действующая Конституция РФ в достаточно широком объеме закрепляет систему принципов избирательного права в их электорально-статусном выражении, что предопределяется взаимосвязанными положениями значительного ряда ее установлений, составляющих ядро характеристик избирательного права и предусматривающих многоуровневое, многомерное обеспечение осуществления гражданином свободного волеизъявления³.

Е.И. Колюшин отмечает, что конституционный пробел в части формулирования всеобщих принципов избирательного права компенсирован и получил четкое закрепление в избирательном законодательстве⁴.

Следующей проблемой реализации исследуемого принципа является нерешенность вопроса влияния добровольного участия в выборах на уровень абсентеизма. На наш взгляд, однозначного ответа на этот вопрос нет. Абсентеизм – явление сложное и многогранное. Его причиной могут послужить самые различные факты. Ввиду того, что высокий уровень абсентеизма дает основание сомневаться в легитимности избираемого органа, в ряде стран предусмотрен обязательный вотум. Штрафы за неучастие в выборах существуют, например, в Бельгии, Австрии, Австралии, Люксембурге. В Турции за отказ от голосования избирателю может грозить уголовное преследование. Способы воздействия многообразны и конкретны с учетом традиции политической культуры страны. Для снижения процента абсентеизма может быть предусмотрено не наказание для неявившихся, а поощрение для проголосовавших избирателей (например выплата символической денежной суммы)⁵.

Как бы то ни было, уровень участия избирателей в голосовании там, где установлен обязательный вотум, высок. Однако таким образом уровень абсентеизма снижается искусственно. При этом велика вероятность внешнего влияния на избирателей, которых не интересует исход голосования, а стало быть, смысла в таком голосовании нет. Легитимность сформированной подобным образом власти, стабильность и эффективность ее режима оказываются под вопросом.

Добровольное участие всех граждан, обладающих пассивным избирательным правом, во всевозможных выборах и референдумах – утопия. В любом случае найдутся граждане, которые в силу ряда объективных причин (болезнь, смерть близких людей) не примут участие в голосовании.

Последнее время и в России (из-за роста уровня абсентеизма в стране) предлагалось введение штрафов за неучастие в голосовании. В этой связи интересными представляются результаты опроса фонда «Общественное мнение», проведенного в 2003 году. Респондентам задавался вопрос: «Сейчас обсуждается предложение штрафовать людей, которые не приходят на выборы. Вы лично поддерживаете или не поддерживаете это предложение?» Подавляющее большинство опрошенных (80 %) не поддерживает предложение штрафовать людей, которые не приходят на выборы. Введение подобного рода штрафа является, по мнению 48 % респондентов, ущемлением прав граждан. Об этом говорят почти три четверти респондентов, ответивших на открытый вопрос о том, почему они не поддерживают подобное предложение, или результаты по выборке в целом⁶.

Со своей стороны отметим, что введение подобного рода денежных взысканий вызвало бы противоречие нормам Конституции, согласно которым избирать – право граждан, а не обязанность.

Таким образом, принцип добровольного участия в выборах занимает достойное место среди иных принципов избирательного права. Отсутствие конституционного закрепления несколько не

умалывает его значения. Это необходимый элемент демократического государства. Однако существует ряд проблем, необходимость разрешения которых всё нарастает.

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Страшун Б.А. М.: БЕК, 1996. С. 333.

² *Зиновьев А.В., Поляшова И.С.* Избирательная система России: теория, практика и перспективы : учебник. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2003. С. 59.

³ *Бондарь Н.С., Джагарян А.Л.* Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М.: Формула права, 2005. С. 37–38.

⁴ *Колушин Е.И.* Конституционное (государственное) право России: курс лекций. М.: Издательство МГУ, 1999. С. 154.

⁵ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Там же. С. 334.

⁶ Участие в выборах: долг или право? : опрос населения фондом «Общественное мнение» от 9 октября 2003 г. URL: <http://bd.fom.ru/report/map/dd034032>.

С.В. Горбунова, И.В. Курышова

ОТДЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПЕРВОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНА О ВЫБОРАХ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Демократические выборные начала в российской истории имеют свои давние корни, начиная с вечевых традиций древнерусского государства. Значительный шаг был сделан во второй половине XIX в., когда были созданы выборные органы местного самоуправления: губернские и уездные земские представительные учреждения, избираемые по куриям на основе имущественных цензов. В 1870 г. реформе подверглась система городского самоуправления, и новые органы городского самоуправления стали избираться жителями города также на основе имущественных цензов. Аналогичные принципы, закрепленные в Положении о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г., а также практический

положительный опыт выборных органов местного земского и городского управлений были использованы при формировании первой Государственной Думы Российской империи.

Проект создания первого российского парламента был предложен еще в начале XIX в. М.М. Сперанским, а получил реализацию лишь сто лет спустя в ходе первой российской революции, начавшейся 9 января 1905 г. До конца лета 1905 г. царское правительство искало подходы к разрешению социальной напряженности. 18 февраля 1905 г. Николай II издал царский манифест, объявлявший о намерении создать законосовещательный орган – Государственную Думу, а 6 августа 1905 г. издан «Манифест об учреждении Государственной Думы»: «...Настало время, следуя благим начинаниям их, призвать выборных людей от всей земли Русской к постоянному и деятельному участию в составлении законов, включив для сего в состав высших государственных учреждений особое законосовещательное установление, коему предоставляется предварительная разработка и обсуждение законодательных предположений и рассмотрение росписи государственных доходов и расходов»¹.

Разработка положения о выборах возлагалась на министра внутренних дел А.Г. Булыгина, однако в большей мере основные принципы формирования Государственной Думы были выработаны в ходе Петергофского совещания (19–26 июля 1905 г.). Обсуждение проходило под председательством Николая II, и в нем приняли участие наиболее влиятельные из великих князей, сановников, а также ряд специально приглашенных ученых и общественных деятелей. Итогом подготовительной работы явилось подписание императором Николаем II 6 августа 1905 г. комплекса правовых актов, связанных с созданием Государственной Думы: «Манифест об учреждении Государственной Думы», «Учреждение Государственной Думы», а также Положение о выборах в нее.

Несмотря на то, что булыгинская Дума никогда не была созвана, разработанное Положение о выборах стало правовой основой для Манифеста 17 октября 1905 г., Манифеста 20 февраля 1906 г., а сам принцип представительной власти на общероссийском

уровне, впервые провозглашенный Манифестом 6 августа 1905 г., стал основополагающим для «Основных государственных законов Российской империи» 1906 г. «Его историческое значение недооценено большинством современников, погнавшихся за журавлем всеобщего и равного избирательного права. Между тем такой авторитетный ученый либерального направления, как Б.А. Кистяковский, включал Положение о выборах в Государственную Думу (наряду с «Основными государственными законами», учреждениями Государственной Думы и Государственного Совета) в комплекс нормативно-правовых актов, составивших конституцию Российской Империи»². При всей спорности этого утверждения необходимо признать, что «Учреждение Государственной Думы» было особенным, уникальным государственным актом, некоторые положения «Основных государственных законов Российской империи» находят аналогии и в современном государственном устройстве России, а председатель Правительства РФ фактически напрямую относит начало российского конституционализма к 1906 г., увязывая действующую Конституцию России с «Основными государственными законами» 1906 г. помимо советских конституций и утверждая, что в советский период конституции «оставались после принятия политическими декларациями»³. Всё это дает основание утверждать, что изучение отдельных аспектов Положения о выборах 6 августа 1905 г., исторически лежащего в основе конституционализма России, выглядит вполне актуальным.

Положение о выборах в Государственную Думу (далее – Положение) от 6 августа 1905 г. состояло из трех структурных разделов: общие положения, об избирательных списках, о производстве выборов – всего 62 статьи.

Согласно Положению, выборы в Государственную Думу производились: а) по губерниям и областям; б) в некоторых наиболее крупных городах (выделено 27 городов, таких как Санкт-Петербург, Москва, Астрахань, Баку, Варшава Вильна, Воронеж, Екатеринослав и др., в том числе Иркутск). Число членов Государственной Думы по губерниям, областям и городам уста-

навливалось соответствующим «рописанием», прилагаемым к Положению.

Выборы в Государственную Думу не были прямыми: избрание членов Думы осуществлялось избирательными собраниями. Поскольку Положением предусматривались, с одной стороны, выборы по губерниям и областям, а с другой – выборы по городам (ст. 1), соответственно различался и порядок формирования персонального состава избирательных собраний.

Ст. 3 Положения различает три вида съездов: а) уездных землевладельцев; б) городских избирателей; в) уполномоченных от волостей и станиц. Положение подробно регламентирует состав участников всех съездов. В ст. 12 законодатель определяет участников съезда уездных землевладельцев, которыми являлись: «а) лица, владеющие в уезде на праве собственности или пожизненного владения обложенною сбором на земские повинности землею в количестве, определенном для каждого уезда в приложенном к сей статье расписании; б) лица, владеющие в уезде на посессионном праве горнозаводскими дачами в количестве, указанном в том же расписании; в) лица, владеющие в уезде на праве собственности или пожизненного владения иным, кроме земли, недвижимым, не составляющим торгово-промышленного заведения, имуществом, стоимостью по земской оценке не ниже пятнадцати тысяч рублей; г) уполномоченные от лиц, владеющих в уезде или землею в размере не менее десятой доли количества десятин, определенного для каждого уезда в вышеупомянутом расписании, или иным недвижимым имуществом, стоимостью по земской оценке не ниже одной тысячи пятисот рублей; д) уполномоченные от священнослужителей, владеющих в уезде церковною землею».

Ст. 16 представляет информацию о съезде городских избирателей, в котором имеют право принимать участие: «а) лица, владеющие в пределах городских поселений уезда на праве собственности или пожизненного владения недвижимым имуществом, оцененным для обложения земским сбором в сумме не менее одной тысячи пятисот рублей, или требующим вы-

борки промыслового свидетельства торгово-промышленным предприятием: торговым – одного из первых двух разрядов, промышленным – одного из первых пяти разрядов или пароходным, с которого уплачивается основного промыслового налога не менее пятидесяти рублей в год; б) лица, уплачивающие в пределах городских поселений уезда государственный квартирный налог, начиная с десятого разряда и выше; в) лица, уплачивающие в пределах города и его уезда основной промысловый налог на личные промысловые занятия по первому разряду; г) лица, владеющие в уезде торгово-промышленным предприятием, указанным в п. а сей статьи»⁴.

В съезде уполномоченных от волостей, согласно Положению, могли участвовать выборные от волостных сходов уезда, по два от каждого схода, избравшиеся волостными сходами из числа крестьян, принадлежащих к составу сельских обществ данной волости.

Таким образом, состав избирательного собрания формировался из состоятельных людей по трем куриям, что свидетельствует о наличии в России реальной системы представительства, основанной на имущественном цензе.

Положение также определяло специфику проведения съездов в отдельных губерниях, таких как Астраханская, Ставропольская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Архангельская, Лифляндская, Эстляндская, Курляндская, в соответствии с историческими условиями развития данных территорий, особенностями социальной структуры и административного устройства.

Избирательные права имели подданные Российской империи мужского пола, достигшие возраста 25 лет, отвечавшие требованиям определенного имущественного ценза или ценза оседлости и не ограниченные в избирательных правах в силу указанных обстоятельств. Значительная часть населения была лишена избирательных прав. Согласно ст. 6 Положения, к участию в выборах не допускались: а) лица женского пола; б) лица моложе 25 лет; в) лица, обучающиеся в учебных заведениях; в) воинские чины

армии и флота, состоящие на действительной военной службе; д) «бродячие инородцы»; е) иностранные подданные. Ст. 7 продолжала список условий, ограничивающих избирательное право: а) подвергшиеся суду за преступные деяния, влекущие за собой лишение или ограничение прав состояния либо исключение из службы, а равно за кражу, мошенничество, присвоение вверенного имущества, укрывательство похищенного, покупку и принятие в заклад заведомо краденого или «полученного чрез обман» имущества и ростовщичество, «когда они судебными приговорами не оправданы, хотя бы после состоявшегося осуждения они были освобождены от наказания за давностью, примирением, силою Всемилостивейшего Манифеста или особого Высочайшего повеления», либо состоящие под следствием или судом по обвинению в указанных преступных деяниях или деяниях, влекущих за собой отрешение от должности; б) отрешенные от должности по приговору суда – в течение трех лет со времени отрешения, «хотя бы они и были освобождены от сего наказания» на указанных выше основаниях; в) «подвергшиеся несостоятельности, впредь до определения свойства ее»; г) несостоятельные, «о которых дела сего рода приведены уже к окончанию, кроме тех, несостоятельность коих признана несчастною»; д) лишенные духовного сана или звания за пороки или же «исключенные из среды обществ и дворянских собраний по приговорам тех сословий, к которым они принадлежат»; е) осужденные за уклонение от воинской повинности⁵.

Кроме того, в выборах не могли принимать участие губернаторы и вице-губернаторы, градоначальники и их помощники – в пределах подведомственных им местностей, а также лица, занимавшие полицейские должности в губернии или городе, в которых проводились выборы (ст. 8).

Помимо указанных категорий от участия в выборах отстранялись лица, не внесенные в избирательные списки или до начала выборов утратившие избирательный ценз (ст. 37).

Вместе с тем Положение устанавливало важные привилегии для собственников недвижимого имущества и позволяло им

существенно корректировать свой публично-правовой статус. Например, лишив женщин избирательных прав, закон сделал изъятие из общего правила для тех из них, кто являлся собственником цензовой недвижимости. Согласно ст. 9, в этом случае женщины могли предоставлять свои цензы по недвижимому имуществу, оформленные доверенностью, для участия в выборах своим мужьям и сыновьям. В соответствии со ст. 10 Положения сыновья могли «участвовать в выборах, вместо своих отцов, по недвижимому их имуществу и по их уполномочию»⁶.

Таким образом, Манифест от 6 августа 1905 г. заложил принципиально новые основы государственного устройства Российской империи. Предполагалось создать общероссийский выборный представительный орган – Государственную Думу, – до сих пор не имеющий аналогов в истории России. Дума обладала правом законодательной инициативы, могла обсуждать вопросы бюджета, штатов, некоторых законов.

Процедура выборов в Государственную Думу учитывала территориальные и сословные особенности различных регионов и категорий населения Российской империи. Такой дифференцированный подход вполне оправдан, если принимать во внимание довольно сложный и противоречивый исторический процесс формирования Российского государства.

Вместе с тем Дума напрямую зависела от императора, по решению которого она могла быть досрочно распущена. Выборы намечались по мажоритарной избирательной системе, многоступенными, куриальными, с использованием значительного количества цензов, что приводило к лишению избирательных прав и исключению отдельных категорий населения из выборной процедуры. Преимущество отдавалось крестьянам как наиболее надежному монархическому и консервативному элементу. Заметим, что и эти довольно ограниченные проявления парламентаризма вводились властями вынужденно, в условиях разворачивающейся революции.

При всей ограниченности полномочий Думы и псевдодемократичности выборной процедуры необходимо отметить, что и это

было большим шагом вперед в процессе развития российской государственности.

¹ Высочайший манифест от 6 августа 1905 г. // Полное собрание законов Российской империи, собр. 3-е. СПб. Т. 25. Отд. I. № 26656.

² *Ильин А.В.* Первый закон о выборах в Государственную Думу Российской Империи: опыт историко-правового анализа / Е.Б. Хохлов // Правоведение. 2006. № 1. С. 9.

³ *Медведев Д.А.* 20 лет: путь к осознанию права / Д.А. Медведев // Российская газета. № 6255. 11 дек. 2013. С. 1.

⁴ Положение о выборах в Государственную Думу : Высочайше утвержденное положение о выборах в Государственную Думу 6 августа 1905 г. // Библиотека Гумер-история. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Article/pol_vubor.php.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

*А.А. Давыдова**

ПРАВОВОЙ СТАТУС НАБЛЮДАТЕЛЯ НА ВЫБОРАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Гласность и прозрачность избирательного процесса выступают важной гарантией его законности, а также легитимности избираемой власти. В этой связи актуальным является национальное и международное наблюдение за деятельностью избирательных комиссий. В настоящее время принцип национального и международного наблюдения за процедурой выборов вошел в число международных избирательных стандартов.

Основная роль наблюдателя, как национального, так и международного, заключается во внешнем контроле деятельности избирательной комиссии с точки зрения соответствия ее национальному избирательному законодательству, а также международным стандартам избирательных прав.

* Научный руководитель В.Н. Андриянов.

В российском избирательном законодательстве определены два вида наблюдателей: собственно наблюдатели (национальные) и иностранные (международные) наблюдатели.

Согласно п. 42 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав), наблюдатель – это гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, референдума, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума¹.

Порядок назначения и полномочия наблюдателей регулируются федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», а также другими законами, иными нормативно-правовыми актами субъектов РФ и международными договорами.

Наблюдателем может стать гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, то есть достигший возраста 18 лет. При этом наблюдателями не могут быть назначены выборные должностные лица, депутаты, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), главы местных администраций, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры, члены комиссий с правом решающего голоса.

В соответствии с избирательным законодательством, наблюдатель может быть назначен тремя видами субъектов:

- зарегистрированным кандидатом;
- избирательным объединением (политической партией);
- инициативной группой по проведению референдума.

При этом законом может быть предусмотрена возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями.

Следует отметить, что при анализе федерального законодательства автору не удалось найти примеры предоставления общественным объединениям подобной возможности. В законодательстве Иркутской области так же строго ограничен круг субъектов назначения наблюдателей. А вот Закон Республики Бурятия «О выборах депутатов Народного Хурала Республики Бурятия» гласит: «При проведении выборов наблюдатель может быть назначен общественным объединением, которое должно быть создано и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне»².

Правовой статус наблюдателя в первую очередь образуют его права и обязанности, которые можно классифицировать в зависимости от определенных этапов избирательной кампании следующим образом:

1) При проведении голосования наблюдатель вправе: знакомиться со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка в день голосования, а также наблюдать за выдачей бюллетеней избирателям; присутствовать при голосовании избирателей вне помещения для голосования; наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, бюллетеней, выданных избирателям, погашенных бюллетеней и т. д.

2) При подведении итогов голосования и определении результатов выборов, референдума наблюдатель вправе: наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, обеспечивающих ему обзорность содержащихся в бюллетенях отметок избирателей; присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей в соответствующих комиссиях; знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов избирателей; наблюдать за составлением комиссией протокола об итогах голосования; обращаться к председателю участковой комиссии с предложениями и

замечаниями по вопросам организации голосования; знакомиться с протоколами соответствующей комиссии, нижестоящих комиссий об итогах голосования, о результатах выборов и приложенными к ним документами, получать от соответствующей комиссии заверенные копии указанных протоколов (до 2005 года наблюдатели обладали правом самостоятельно делать копии протоколов избирательных комиссий и приложенных к ним документов. – *Авт.*); обжаловать действия (бездействие) комиссии в вышестоящей комиссии, избирательной комиссии субъекта РФ, Центральной избирательной комиссии РФ или в суде.

Вместе с тем наблюдатель, не будучи членом избирательной комиссии, не вправе выполнять в ней организационно-распорядительные функции.

Действующее избирательное законодательство позволяет субъекту назначения приглашать несколько наблюдателей в одну избирательную комиссию для их поочередного участия. При этом, чтобы исключить влияние какой-либо партии на избирательную комиссию, не допускается одновременное осуществление наблюдения двумя и более наблюдателями от одной партии.

Что же касается участия в выборах на территории РФ международных наблюдателей, то оно регулируется теми же федеральными законами. Так, Федеральный закон «Об основных гарантиях...» под иностранным (международным) наблюдателем понимает представителя иностранной или международной организации, наделенного правом осуществлять в порядке, установленном законом, наблюдение за подготовкой и проведением выборов и референдумов в Российской Федерации.

Исходя из данного определения, эту группу наблюдателей можно разделить на два типа:

– международные российские наблюдатели – российские граждане, представляющие иностранные или международные организации;

– иностранные наблюдатели – иностранные граждане, представляющие указанные организации.

Следует отметить, что правовой статус иностранных наблюдателей может меняться в зависимости от того, в какой стране они осуществляют свою деятельность. Где-то им может быть предоставлен полный объем полномочий, а где-то он может быть существенно сокращен.

Рассмотрим ситуацию, сложившуюся на выборах президента США 6 ноября 2012 г. Показательным примером «реализации» международных обязательств США по приглашению иностранных наблюдателей стало заявление прокурора Техаса Грега Эббота о возможном уголовном преследовании международных наблюдателей миссии БДИПЧ ОБСЕ в случае, если они приблизятся к избирательным участкам ближе чем на 30 метров. Таким образом прокурор Техаса достаточно четко обозначил отношение к международным обязательствам и к организации, методика деятельности которой является, по утверждению представителей Государственного департамента США, «золотым стандартом» международного наблюдения за выборами³.

В Российской Федерации, в отличие от Соединенных Штатов Америки, иностранные наблюдатели имеют статус, равный на всей территории страны, и им предоставляется достаточно широкий круг полномочий.

Для того чтобы получить статус иностранного наблюдателя, лицу необходимо иметь официальное приглашение. Такие приглашения могут быть направлены только после официального опубликования (публикации) решения о назначении соответствующих выборов Президентом РФ, Палатами Федерального Собрания РФ, Правительством РФ, Центральной избирательной комиссией. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы Уполномоченным по правам человека в РФ, международными и национальными правительственными и неправительственными организациями, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав человека.

Лицо, приглашенное в качестве международного наблюдателя, в установленном законом порядке получает разрешение на

въезд в РФ, после чего проходит аккредитацию ЦИК РФ, в противном случае пребывание представителей международных организаций и попытки участия в избирательном процессе будут незаконными.

Срок полномочий иностранного наблюдателя начинается со дня аккредитации и заканчивается в день официального опубликования результатов выборов. Однако в случае нарушения наблюдателем федеральных законов, а также общепризнанных принципов и норм международного права ЦИК может отозвать у него аккредитацию и досрочно прекратить его полномочия.

Права и обязанности иностранного (международного) наблюдателя по большей части совпадают с правами наблюдателей национальных. Кроме того, иностранным наблюдателям предоставлено право встречаться с кандидатами, представителями партий, общественных объединений, национальными наблюдателями, а также они вправе публично излагать свое мнение об избирательном законодательстве, о подготовке и проведении выборов, проводить пресс-конференции и обращаться к представителям СМИ, но только после окончания времени голосования на всей территории Российской Федерации.

Также следует отметить, что международные наблюдатели имеют право присутствовать на любом избирательном участке, в любой избирательной комиссии и представляют естественный пример мобильного наблюдателя, который, в отличие от национального, не находится постоянно в одной из избирательных комиссий, а передвигается от одной к другой.

Международные наблюдатели отличаются еще одним ценным качеством – они более независимы, чем остальные категории наблюдателей, в том плане, что их не связывают ни служебные, ни личные взаимоотношения. Если, конечно, не считать того, что они должны быть приглашены либо властями, либо ЦИК, которые в следующий раз могут пригласить данного международного наблюдателя или не пригласить⁴.

Конечно же, для обеспечения деятельности наблюдателей, как национальных, так и международных, в РФ предусмотрен и

ряд гарантий. В частности, устанавливается административная ответственность за нарушение прав наблюдателя. Кодекс об административных правонарушениях РФ предусматривает такие составы, как нарушение прав наблюдателя на осуществление наблюдения и на своевременное получение информации и копий избирательных документов (ст. 5.6), а также непредоставление либо несвоевременное предоставление сведений наблюдателям об итогах голосования или о результатах выборов (ст. 5.25). В случае совершения данных нарушений должностные лица подвергаются наказанию в виде административного штрафа от 1 тысячи до 2 тысяч рублей⁵.

Но, несмотря на установленную ответственность, в случае выявления нарушений наблюдателями нередко возникает проблема зарегистрировать жалобу или, например, получить заверенную копию бюллетеня сразу после подсчета. Причиной этого может стать тот факт, что противодействуют фиксации этих нарушений очень многие: от членов избирательных комиссий до сотрудников правоохранительных органов. Российское законодательство предусматривает возможность обжалования нарушений в избирательных комиссиях и судах. Однако процедура рассмотрения обращений в избирательные комиссии практически не регламентирована, порядок же хранения документов не позволяет гарантировать, что на суд они попадут в неизменном виде⁶.

На практике также нередко возникают и вопросы, касающиеся оценки иностранными (международными) наблюдателями результатов выборов. Безусловно, участие международных наблюдателей способствует прозрачности выборов и обеспечению прав и свобод граждан в области избирательного процесса. Иностранные наблюдатели, как уже отмечалось, более независимы, более мобильны, поэтому они могут объективно видеть всю картину происходящего. Так, например, на выборах в 2013 году группой независимых международных наблюдателей по результатам анкетирования на двух участках Иркутской области были выявлены проблемы с доступом в помещение для голосования и голосова-

нием лиц с ограниченными возможностями, а также нахождение в кабине для голосования двух лиц⁷.

Однако, как отмечает И.Б. Борисов, отсутствие единых подходов к организации наблюдения априори закладывает различные оценки результатов мониторинга международными миссиями. Зачастую миссии одной и той же организации применяют разные подходы, технологии и критерии наблюдения в зависимости от региона наблюдения. Это, в частности, касается стран с различным политико-правовым режимом. В результате при практически схожей процедуре проведения голосования в одной стране выборы признаются проведенными с нарушениями, а в другой – соответствующими всем нормам права. То есть оценка результатов выборов зачастую носит ярко выраженный политический характер, не отражающий сущностных процессов, происходящих на территории того или иного государства⁸.

Так, например, если обратиться к выборам президента РФ в 2012 году, то мы увидим, что оценки наблюдателей не совпадают. По мнению международных независимых наблюдателей из Сербии и Австрии, данные выборы в целом можно признать соответствующими международным стандартам. В то же время наблюдатели от Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ) отметили, что выборы в России прошли с нарушениями. В частности, было отмечено злоупотребление правительственными ресурсами со стороны В.В. Путина, а также указано на непрозрачность процедуры подсчета голосов на избирательных участках.

Тем не менее, несмотря на указанные проблемы, присутствие на выборах в Российской Федерации наблюдателей, как национальных, так и иностранных, было и остается необходимым в избирательном процессе РФ. Потому что только проведение свободных и честных выборов укрепляет связь между избирателями и выборными институтами власти, снижает уровень социальной напряженности в обществе. Легитимация избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя способствует

ет защите конституционных прав и свобод участников выборов, стабильности российской системы народовластия и укреплению государственности⁹.

¹ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в посл. ред. от 21.02.2014) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

² Закон Республики Бурятия «О выборах депутатов Народного Хурала Республики Бурятия» (принят Народным Хуралом РБ 25.12.2003) от 06 января 2004 г. № 603-III (в посл. ред. от 14.11.2013) // Собрание законодательства Республики Бурятия. № 12. Ст. 2003.

³ *Борисов И., Евланов И., Лысенко В., Чуров В.* О соблюдении в США избирательных прав граждан при проведении выборов Президента США 6 ноября 2012 года // *Международная жизнь*. 2013. № 2.

⁴ *Общественный контроль на выборах и референдуме : справочник для наблюдателя / В.А. Лучин; под ред. А.Е. Шабода; Институт развития избирательных систем (ИРИС). М.: Права человека, 2001. 216 с.*

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 03.02.2014) : Федеральный закон // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

⁶ *Иоселиани А.Ю.* Наблюдатель как субъект избирательного процесса в Российской Федерации // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2010. № 6. С. 14–17.

⁷ Независимые международные наблюдатели: выборы прошли в соответствии с мировыми стандартами и законами РФ. URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/1506622.html> (дата обращения: 05.03.2012).

⁸ *Борисов И.Б.* Международная защита избирательных прав: от обычаев к международным нормам // *Конституционное и муниципальное право*. 2006. № 12. С. 13–18.

⁹ *Красинский В.В.* Обеспечение конституционно-правовых гарантий легитимации избирательного процесса в интересах защиты конституционного строя России // *Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки*. Тамбов, 2010. Вып. 7 (87). С. 294–304.

ГОЛОСОВАНИЕ «ПРОТИВ ВСЕХ КАНДИДАТОВ»

Для того чтобы лучше разобраться в сущности голосования против всех кандидатов, нужно начать именно с краткого обзора истории этого явления.

В СССР было принято включать в бюллетень одну фамилию. Голосующие за кандидата – бросали бюллетень в ящик для голосования, не делая в нем никаких пометок, голосующие против – вычеркивали единственного кандидата.

Закон «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 года ввел важнейший принцип избирательного права – принцип состязательности кандидатов. Новый порядок обеспечивал избирателю возможность выбора из нескольких кандидатур путем свободного волеизъявления¹.

Впервые выборы народных депутатов СССР прошли на альтернативной основе в 1989 году. Голосованием против всех считалось вычеркивание всех кандидатур, представленных в бюллетене. Действительными считались бюллетени, в которых вычеркнуты все кандидаты, кроме одного, за которого голосовал избиратель².

В 1993 году указами Президента Российской Федерации о выборах депутатов в Государственную Думу и Совет Федерации³ была введена новая форма бюллетеня. В бюллетень внесли специальную строку «против всех кандидатов». Выборы должны были признаваться несостоявшимися, если против всех подано больше голосов, чем за кандидата, получившего наибольшую поддержку. Однако данная норма была исключена из обоих документов. В итоге голосование «против всех» никак не повлияло на результативность декабрьских выборов 1993 года.

В 1994 году наличие строки «против всех» на выборах всех уровней было закреплено в статье 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ⁴. Но ее существование все-таки оставалось на усмотрение субъекта РФ.

19 сентября 1997 года был принят новый Федеральный закон № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в котором графе «против всех» придали определяющий смысл. Выборы признавались избирательной комиссией несостоявшимися в случае, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов⁵.

Правомерность нормы о решающем значении графы «против всех» была признана Конституционным Судом РФ: факт негативного отношения большинства избирателей ко всем кандидатам, подтвержденный голосованием «против всех» большим числом избирателей, чем проголосовало за набравшего большинство голосов кандидата, означает, что и данный кандидат не получил поддержки избирателей, необходимой и достаточной для обеспечения подлинного представительства народа, которое, согласно ст. 3 (ч. 2 и 3) Конституции Российской Федерации, должно быть результатом свободных выборов. Поэтому признание выборов в таких обстоятельствах несостоявшимися в наибольшей степени отвечает принципу народовластия⁶.

В 2006 году парламент отменил действовавшую с первых лет постсоветской России графу «против всех». Депутаты ссылались на зарубежный опыт, мотивируя тем, что это позволит сделать подход избирателя к предстоящему выбору более осознанным, как это наблюдалось в большинстве цивилизованных стран: США, Швейцарии, Германии, Франции. Также данный шаг объяснялся стремлением сэкономить средства казны.

В условиях отсутствия графы «против всех» различные политические и гражданские группы призывают к протестным формам голосования. Предлагаемые ими варианты можно свести к трем:

– порча избирательных бюллетеней (превращение их в недействительные);

- бойкот (неучастие в голосовании);
- вынос бюллетеней с избирательного участка.

В сентябре 2013 года в Государственную Думу официально внесен законопроект о возвращении в избирательные бюллетени графы «против всех»⁷. Инициаторами стали члены Совета Федерации во главе со спикером Валентиной Матвиенко. «Наше предложение, если оно станет нормой закона, расширит возможности избирателей в выражении своей воли на выборах. Власти, партиям, обществу реализация нашего предложения позволит лучше видеть расстановку политических сил, настроение людей», – прокомментировала Матвиенко при внесении законопроекта⁸. Данный законопроект вызвал бурную дискуссию как среди политиков, так и общества в целом.

Каждый человек в своей жизни сталкивается с таким понятием, как выбор, и для каждого это предполагает принятие одного конкретного решения из определенного количества вариантов. Ведь выбор может быть только конкретным, в противном случае это уже не выбор, а своего рода опрос, который преследует иные цели. Человек, который не может сделать выбор из огромного количества партий, представленных на выборах, и голосующий против всех, ни о чем не думает и ему ничего не надо. Исходя из понятия выборов, закрепленного в п. 9 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», выборы преследуют определенную цель, которая заключается в формировании органов государственной власти.

Существует такое мнение, что люди не ходят голосовать, понимая, что беспомощны исправить ситуацию через выборы. Но в случае, если человека не устраивает власть, он имеет право выдвинуть свою кандидатуру, предложить кандидата достойного, по его мнению, либо выбирать из того, что есть на данный момент. Поэтому введение графы «против всех» не решит существующих проблем власти, а лишь временно локализует их.

На сегодняшний день многие политики в обоснование введения графы «против всех» говорят о появлении так называемого

«протестного кандидата» и аргументируют это тем, что избиратели, приходящие на выборы, но лишённые возможности проголосовать против всех, голосуют за вполне конкретных политиков, которые бросают вызов существующей власти. При этом у таких кандидатов обычно нет ни реальных дел, ни реализованных программ. В результате получается существенное искажение политической действительности, которое может привести к необратимым последствиям.

Но, если посмотреть на это с другой стороны, так называемые «протестные кандидаты» – это такие же кандидаты, обладающие таким же стремлением к управлению. Выбор такого кандидата (партии) необязательно должен привести к негативным последствиям. Может быть наоборот: это послужит своеобразным толчком как для него самого (т. к. он заинтересован удержаться у власти), так и для других кандидатов (партий), ведь они вынуждены будут изменять свои программы, чтобы завоевать доверие избирателей вновь.

Таким образом, стоит отметить, что у голосования «против всех», как и у любого другого явления, есть свои положительные и отрицательные стороны. Вместе с тем число отрицательных аспектов преобладает за счет таких, наиболее принципиальных, как понижение сознательности избирателей, а также увеличение материальных затрат.

Графа «против всех» является одной из форм протестного голосования. Следовательно, и без введения данной графы у любого избирателя есть очень простая возможность проголосовать против всех – например, не ходить на выборы, испортить бюллетень и т. д.

¹ Журавлев В.П., Фортунатов В.В. Избирательное законодательство и выборы в 1937–1987 гг. URL: http://www.rcoit.ru/elect_history/1918-1990/17084 (дата обращения: 14.04.2014).

² Журавлев В.П., Фортунатов В.В. Выборы народных депутатов СССР в 1989 г. и РСФСР в 1990 г. URL: http://www.rcoit.ru/elect_history/1918-1990/17243 (дата обращения: 14.04.2014).

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г. № 1557 «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Госу-

дарственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3907; Указ Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 г. № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 3994.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 33. Ст. 3406.

⁵ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

⁶ По делу о проверке конституционности положений п. 6 ст. 4, подп. «а» п. 3 и п. 4 ст. 13, п. 3 ст. 19, п. 2 ст. 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

⁷ <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=360863-6&02>.

⁸ <http://izvestia.ru/news/558882>.

Н.В. Деренских

РОЛЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ И РЕФЕРЕНДУМОВ

Демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме.

Выборное законодательство составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иные федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты о вы-

борах, принимаемые в Российской Федерации¹. Названные акты составляют целостную систему, поскольку объединены единым предметом регулирования – проведением выборов.

Таким образом, сформирована и активно используется нормативная правовая база, регулирующая вопросы участия правоохранительных органов в обеспечении безопасности выборов, а также законы, устанавливающие ответственность за различные нарушения избирательного законодательства.

Обеспечение безопасности выборов – это комплекс правовых, организационных, информационных, технических и иных мер, осуществляемых избирательными комиссиями, правоохранительными и другими органами по выявлению, предупреждению и пресечению действий, препятствующих свободному волеизъявлению граждан и реализации избирательных процедур в соответствии с порядком и правилами, установленными избирательным законодательством.

Правоохранительными органами в соответствии с действующим законодательством принимаются организационно-практические меры по решению стоящих перед ними задач с учетом обстановки, складывающейся в период избирательной кампании. При необходимости эти меры согласуются с избирательными комиссиями. Кроме того, осуществляется и совместная деятельность избирательных комиссий и правоохранительных органов в процессе их сотрудничества.

Мы рассматриваем взаимодействие избирательных комиссий и правоохранительных органов как согласованную по целям, формам и методам совместную деятельность, направленную на создание благоприятных условий для подготовки и проведения честных и справедливых выборов в целях реализации гражданами Российской Федерации своих избирательных прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации, действующим законодательством и нормами международного права.

Правовую основу участия правоохранительных органов в избирательном процессе в Российской Федерации составляет целый ряд международно-правовых и внутригосударственных законодательных актов.

Эти акты определяют общие и частные задачи правоохранительных органов в ходе избирательных кампаний, устанавливают функции и полномочия правоохранительных органов, закрепляют порядок использования ими сил и средств, взаимодействие с другими государственными органами, механизмы контроля над их деятельностью.

Помимо этого, деятельность правоохранительных органов по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации регулируется обширным перечнем подзаконных нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти Российской Федерации и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, а также соответствующими правоохранительными структурами. На основании этих документов, например в 2007 и 2008 годах, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации заключила ряд соглашений с правоохранительными органами. В частности, о порядке взаимодействия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с налоговыми органами и миграционной службой по проверке соответствующих сведений, представляемых кандидатами. Кроме того, о взаимодействии с Росфинмониторингом, Росрегистрацией по выявлению и недопущению участия в финансировании избирательных кампаний кандидатов и политических партий юридических лиц, которым избирательное законодательство запрещает оказывать финансовую поддержку кандидатам и политическим партиям².

Таким образом, сформирована и активно используется нормативная правовая база, регулирующая вопросы участия правоохранительных органов в обеспечении безопасности выборов.

На всех стадиях избирательного процесса в соответствии с установленной компетенцией правоохранительные органы решают целый ряд задач по обеспечению безопасности выборов, а именно:

– выявление, предупреждение и пресечение призывов к насильственному изменению конституционного строя, нарушению целостности России, к совершению массовых беспорядков, к действиям, нарушающим равноправие граждан или возбуж-

дающим социальную, расовую, национальную, религиозную вражду;

- противодействие возможным попыткам представителей организованных преступных группировок продвижения своих кандидатов в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления;

- выявление, предупреждение и пресечение «черных» PR-технологий, имеющих целью манипулировать общественным мнением;

- выявление, предупреждение и пресечение финансовых злоупотреблений при формировании и расходовании средств избирательных фондов, незаконных фактов привлечения иностранных инвестиций в избирательные кампании кандидатов, политических партий;

- обеспечение безопасности работы избирательных комиссий, защита членов избирательных комиссий при осуществлении ими законной деятельности, если им оказывается сопротивление или угрожает опасность, а также кандидатов и иных участников избирательного процесса;

- обеспечение безопасности функционирования Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»³.

В этих целях при подготовке и проведении выборов образуются совместные рабочие группы. Новой формой сотрудничества избирательных комиссий и правоохранительных органов явилось создание Межведомственной рабочей группы по координации работы, связанной с организацией голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации.

Нужно подчеркнуть, что представительный характер и высокая квалификация членов совместных рабочих групп, их деятельность реально способствовали обеспечению гласности и соблюдению международных избирательных стандартов и действующего избирательного законодательства. Важную роль в обеспечении за-

конности и безопасности выборов играют и органы прокуратуры. Особое внимание в своей работе они уделяют профилактике экстремистских и террористических проявлений, предупреждению и пресечению иной противоправной деятельности, препятствующей проведению выборов. Анализ прокурорско-судебной практики и изучение материалов прошедших избирательных кампаний свидетельствуют, что действенный надзор прокуроров за законностью возбуждения и расследования уголовных дел, связанных с выборами, является важнейшим инструментом укрепления доверия к выборам.

Кроме того, объектом повышенной ответственности правоохранительных органов является и общественная безопасность в местах массового скопления людей при проведении предвыборных собраний и встреч с избирателями, публичных предвыборных дебатов и дискуссий, митингов, шествий и демонстраций. В ходе таких мероприятий правоохранительным органам приходится решать такие задачи, как обеспечение личной безопасности граждан, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, оказание содействия организаторам мероприятий, осуществление надзора за соблюдением требований избирательного законодательства и другие.

Особого внимания и оценки заслуживает работа органов внутренних дел по обеспечению охраны общественного порядка на избирательных участках в помещениях избирательных комиссий, охране автоматизированных комплексов Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», мест для голосования, по обеспечению сопровождения транспортных средств, перевозящих избирательные документы. В частности, правоохранительным органам запрещается вмешиваться в деятельность избирательных комиссий, а сотрудникам правоохранительных органов – участвовать в проведении предвыборной агитации на стороне какой-либо политической партии или кандидата⁴.

Анализ правоприменительной практики в ходе прошедших избирательных кампаний позволяет определить ряд направле-

ний, касающихся дальнейшей проработки вопросов, связанных с обеспечением безопасности выборов. Требуется совершенствования механизм проведения проверок наличия у кандидата двойного гражданства или вида на жительство иностранного государства. Складывается парадоксальная ситуация, когда государственному органу известны номер паспорта, дата его выдачи, орган, выдавший паспорт, а также место постоянной регистрации кандидата на территории иностранного государства, но при этом не всегда возможно получить официальное подтверждение данной информации. Это обусловлено отсутствием у Российской Федерации международных соглашений с иностранными государствами.

В настоящее время нуждается в совершенствовании институт ответственности за нарушение порядка финансирования избирательных кампаний и правил расходования средств избирательных фондов. Так, нерешенной остается проблема внесения пожертвований в избирательные фонды подставными лицами. Прямой запрет на это в избирательном законодательстве Российской Федерации отсутствует. Вместе с тем в мировой практике такое деяние является одним из самых строго наказуемых.

Также существует и еще одна проблема, с которой приходится сталкиваться при взаимодействии избирательных комиссий и правоохранительных органов, – это отсутствие в органах внутренних дел доступа к правовой информации, нормативным актам в области избирательного права и процесса. Иногда даже членам избирательных комиссий приходится заявлять сотрудникам органов внутренних дел о содержании в заявлениях избирателей сведений, указывающих на наличие состава правонарушения.

Плохая осведомленность сотрудников органов внутренних дел, задействованных в выборах депутатов или должностных лиц, о нормах избирательного процесса приводит к тому, что недобросовестные участники этого процесса используют это в своих корыстных целях.

Также участились случаи, когда от сотрудников органов внутренних дел требуются мгновенные действия при наличии избирательных правонарушений, однако правоохранители закрывают глаза на нарушения, до тех пор пока на них не укажут сами члены избирательной комиссии или простые граждане.

Эту проблему можно решить следующим путем. Непосредственно перед выборами или референдумом организовывать специальные встречи с избирательными комиссиями, на которых бы взаимодействующие органы обсуждали проблемы сотрудничества, прорабатывали варианты возможных конфликтных ситуаций и способы их устранения. Также руководителям правоохранительных органов следует предусмотреть систему действенного поощрения своих сотрудников, участвующих в день голосования в охране общественного порядка, а не ограничиваться лишь введением усиленного режима. Кроме того, необходимо включать вопросы избирательного права в программу профессиональной служебной подготовки сотрудников органов внутренних дел.

¹ СПС «Гарант». URL: http://base.garant.ru/184566/1/#block_100#ixzz323uojzVQ.

² *Вавилов. С.* Роль правоохранительных органов в обеспечении безопасности выборов [Текст] / С. Вавилов // Вестник. 2013. № 3. С. 39.

³ http://www.cikrf.ru/international/events/news/vavilov_1_300908.html.

⁴ *Красинский В.В.* Основные направления противодействия преступным посягательствам в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации // Преступность в России и борьба с ней: региональный аспект. М.: Российская криминологическая ассоциация, 2003. С. 127–133.

О ПОВЫШЕНИИ АКТИВНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ В РОССИИ

Выборы имеют очень большое значение для эффективного функционирования государства и для обеспечения интересов народа. Именно посредством выборов формируются важнейшие органы государства, от деятельности которых зависит благополучие населения. Народ России как единственный источник власти не очень активно проявляет себя при формировании органов государственной власти и местного самоуправления. Вследствие этой отстраненности в таком процессе, как выборы институтов власти, впоследствии возникает вопрос об их легитимности. Во время видеоконференции на тему «Пути и методы повышения правовой культуры и гражданской активности среди молодежи», которая состоялась 29 октября 2013 года, В.Е. Чуров отметил, что ни одной политической силе не нужно надеяться на низкую явку: «Низкая активность избирателей – это, во-первых, увеличение случайностей в результате голосования, а во-вторых, это уменьшение представительства власти»¹.

Ни одно демократическое государство в настоящее время не может похвалиться таким высоким уровнем явки, как в СССР, которая приближалась к 100 процентам², или на выборах в КНДР. На выборах Верховного народного собрания КНДР в 2009 году явка составила 99,98 процента³.

Высокая явка избирателей в СССР была связана с большой работой, проводимой перед выборами: кандидаты выдвигались в трудовых коллективах, везде висели большие плакаты, призывающие граждан на выборы, каждый избиратель по почте получал несколько раз извещение о том, где, когда, в какое время он должен был проголосовать. По квартирам ходили агитаторы от избирательных участков. Но они не агитировали за какого-либо кандидата, как сейчас, а выясняли, сколько человек про-

* Научный руководитель В.Н. Андриянов.

живают в данной квартире, сверяли со своими списками, все ли могут прибыть для голосования на избирательный участок. Голосование в СССР проводилось повсеместно: и в поездах, и в аэропортах, и на пароходах. Вот отсюда и такая высокая явка избирателей⁴.

В современной России практикуются такие методы повышения активности избирателей, как создание атмосферы праздника, использование авторитета влиятельных людей. В первом случае для этого задействуют привычные еще с советских времен приемы: патриотическая музыка, флаги, транспаранты. Такая атмосфера способствует преодолению депрессивных настроений у избирателей, и им легче выйти из своей зоны комфорта и прийти на избирательный участок.

Пример и авторитет уважаемых людей также мотивируют граждан участвовать в голосовании. Перед выборами по телевидению, в печатных изданиях, по радио и в Интернете очень часто выступают видные деятели науки, искусства, общественники, которые «рассказывают о своем отношении к выборам или же прямо призывают избирателей голосовать. При этом запускается механизм подражания»⁵.

Существуют как вполне безобидные способы, так и те, которые нарушают права избирателей и могут повлечь за собой негативные последствия. В 2006 году в Приморском крае председателю ЦИК РФ Александру Вешнякову на встрече с представителями политических партий поступила информация о том, что в одном из учебных заведений Владивостока вводят контроль за участием курсантов в выборах. «Курсант со справкой из вуза должен при голосовании поставить печать в избирательной комиссии, а затем предоставить справку в учебное заведение, подтвердив тем самым, что он принял участие в выборах»⁶.

Также широко распространен метод административного давления, который может проявляться в использовании должностными лицами своих полномочий и принуждении работников какого-либо органа, учреждения или предприятия проголосовать за определенного кандидата или партию под угрозой отмены премий,

иногo материального поощрения или применения мер иного характера.

На явку избирателей также может оказать влияние правильный выбор времени. Опыт выборов 8 сентября 2013 года показал, что во второе воскресенье сентября население еще находится на отдыхе за границей, в других регионах, населенных пунктах или на дачах и не может проголосовать. Владельцы собственных подсобных хозяйств более озабочены урожаем, который они соберут и на который будут жить весь год, чем участием в выборах и формировании органов власти.

Активность электората во многом зависит от уровня правовой и политической культуры всех участников избирательного процесса: организаторов, кандидатов, политических объединений, избирателей и иных участников, а также от высокого уровня законности и создания условий для соблюдения основных принципов избирательного права. Считается, что на повышение явки влияет установление участия в голосовании в качестве обязанности, как это сделано в некоторых европейских странах, например Италии и Бельгии. Однако это далеко не так. При установлении санкций за неявку на выборы предполагается, что не менее 90–95 процентов избирателей придет на избирательные участки. На выборах в этих государствах явка превышает лишь 70–80 процентов. Несмотря на то, что европейцы «устали голосовать»⁷, такой серьезный процент объясняется именно высоким уровнем их правовой и политической культуры.

В России этот уровень довольно низок и необходима работа, как государственных органов и учреждений, так и общественных организаций, по его повышению и развитию интереса к общественной и политической жизни. Комплекс мер состоит в проведении встреч и разъяснительных бесед с населением, чтении лекций по вопросам избирательного права и процесса, организации конкурсов, конференций, круглых столов, тематических игр среди школьников, студентов, создании молодежных организаций, объединений, клубов.

Очень большое число избирателей относится к выборам безразлично или негативно, для них предвыборные обещания кан-

дидатов и партий – пустой звук, выборы – это пустая трата времени и средств. Такое отношение возникло вследствие того, что привлечение населения страны к политической жизни происходит только в период проведения выборов, в остальное же время народ не участвует в ней, что является неверным. Необходимо проводить больше политических мероприятий среди населения, в частности среди молодежи, прививать гражданам политически активное поведение, чтобы люди понимали свою ответственность не только за свое будущее, но и за будущее всего народа и государства. Необходимо укрепить в гражданах уверенность в том, что проявление своей воли будет результативным, что мнение каждого избирателя будет учтено, а избранные институты власти своей последующей деятельностью будут оправдывать ожидания избравшего их народа, ведь чем больше избиратель ожидает от результатов выборов, тем более вероятно, что он будет участвовать в них.

¹ Председатель ЦИК России В.Е. Чуров: «Нам важно в точности следовать действующему законодательству и обеспечить организацию голосования при любых изменениях и нововведениях, если они принимают силу закона, не вступая в дискуссии по этому поводу» [Электронный ресурс]: Архив новостей // Новости ЦИК РФ. URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/2013/10/29/05.html> (дата обращения: 03.03.2014).

² Голосование в СССР. URL: http://econ.msu.ru/cmt2/lib/c/444/file/Voting_USSR.doc (дата обращения: 26.02.2014).

³ *Кирьянов О.В.* В КНДР проходят парламентские выборы [Электронный ресурс]: Северная Корея // Российская газета. 09.03.2014. URL: <http://www.rg.ru/2014/03/09/parliament-site-anons.html> (дата обращения: 11.03.2014).

⁴ Голосование в СССР. Там же.

⁵ *Кошeluk М., Александрова Т.* Технологии повышения электоральной активности [Электронный ресурс]: Избирательные технологии // «Izbiraem.ru – выборы в РФ». URL: <http://www.izbiraem.ru/technology/i/4> (дата обращения: 03.03.2014).

⁶ *Перминова В.* В Приморье прокуратура проверит жалобу о незаконных методах повышения активности избирателей – ЦИК [Электронный ресурс]: Политика // Информационное агентство РИА «Новости» – Дальний Восток». 23.09.2006. URL: <http://dv.ria.ru/politics/20060923/81497728.html> (дата обращения: 03.03.2014).

⁷ *Шимов Я.* Явка – проклятие евровыборов [Электронный ресурс]: Проект Европа // Радио Свобода. 10.09.2013. URL: <http://www.svoboda.org/content/article/25101085.html>. «Izbiraem.ru – выборы в РФ» (дата обращения: 03.03.2014).

К ВОПРОСУ О СПОСОБАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ АКТИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В ГОСУДАРСТВАХ ЕВРОПЫ

Различные формы дистанционного голосования закреплены в большом количестве государств – членов Совета Европы в целях обеспечения реализации активного избирательного права гражданами, не способными в силу различных причин прийти на избирательный участок в день выборов. Закреплены дистанционные формы голосования (голосование по почте, по доверенности, электронное голосование), досрочное голосование, голосование с помощью открепительного удостоверения на другом избирательном участке.

Согласно докладу Венецианской комиссии по дистанционному и электронному голосованию, дистанционное голосование определяется как «голосование вне помещения для голосования». Венецианской комиссией такое волеизъявление рассматривается как соответствующее стандартам проведения демократических выборов. При этом в докладе Венецианской комиссии различается дистанционное голосование в контролируемой и неконтролируемой среде¹.

Во многих государствах почтовое голосование доступно гражданам, обладающим активным избирательным правом, как находящимся на территории страны, так и за ее пределами (Австрия, Великобритания, Германия, Испания, Швейцария, Швеция, Австралия, Канада, Новая Зеландия). В Бельгии, Франции и Италии голосование по почте используется только гражданами, находящимися за пределами государства².

В зависимости от порядка предоставления права голосования по почте различают разрешительное и уведомительное голосование. При использовании разрешительного голосования данное правомочие может быть предоставлено избирателю компетентными органами после рассмотрения уважительных причин и оправдательных

документов (Великобритания, Германия, Дания, Ирландия, Исландия, Франция, Австрия, Австралия)³. При уведомительном голосовании правом голосования по почте может воспользоваться любой избиратель без указания причин (Великобритания, за исключением Северной Ирландии, Канада, Новая Зеландия, Соединенные Штаты Америки, до 2005 года – Швеция).

Правовой базой электронного голосования являются Рекомендации № (2004)11 от 30 сентября 2004 года Комитета министров государств – членов Совета Европы о правовых, эксплуатационных и технических стандартах электронного голосования⁴.

Электронное голосование проводилось в качестве пробного эксперимента в кантонах Швейцарии. В Великобритании в 2007 году проведены муниципальные выборы с обязательным применением голосования через Интернет. В Эстонии такая форма голосования используется с 2005 года как на местном, так и на национальном уровне. В Германии и Испании электронное голосование возможно только при выборах в общественных организациях, а в Нидерландах – только для голландцев, проживающих за рубежом⁵.

Избирательный кодекс Франции допускает электронное голосование с 1969 года. Министерство внутренних дел Франции в 2003 году приняло документ, содержащий перечень технических требований к сертификации комплексов электронного голосования, которые используются без бумажного носителя⁶.

В Австрии впервые электронное голосование было введено на выборах в студенческие союзы и торгово-промышленные палаты. В 2009 году электронное голосование было впервые применено в Австрии на общенациональных выборах в Европейский парламент⁷. Однако 13 декабря 2011 года Конституционным Судом Австрии было принято решение о признании утратившими силу положений закона об электронном голосовании на выборах в студенческие союзы в связи с нарушением принципов личного и тайного голосования⁸.

Федеративная Республика Германия. Отношения регулируются Немецкими федеральными избирательными правилами от 1994 года, Федеральным законом о выборах от 1993 года.

Статьей 36 Федерального закона о выборах предусмотрено *голосование по почте*. Для этого избирателю необходимо отправить избирательное удостоверение и избирательный бюллетень Окружному уполномоченному по выборам либо определенному органу местного самоуправления в день голосования либо ранее.

Статьей 25 Федеральных избирательных правил предусмотрена возможность выдачи *избирательного удостоверения* в целях голосования по почте следующим категориям граждан, обладающих активным избирательным правом и зарегистрированных в списке избирателей:

1) отсутствующим в день и время голосования на своем избирательном участке;

2) переезжающим на новое место жительства в другом избирательном участке и зарегистрированным в списке избирателей нового избирательного участка;

3) не имеющим возможности прийти на избирательный участок в связи с профессиональными обязанностями или по причине болезни, старости, физической немощи или иного физического состояния.

Голосование граждан Германии за рубежом осуществляется исключительно по почте⁹.

Электронное голосование было применено на выборах в Бундестаг в 2005 году, однако в настоящее время законом не закреплено в связи с решением Конституционного Суда Германии, вынесенным в марте 2009 года, которым была признана недостаточная степень защиты результатов голосования, что повлекло нарушение принципов честных и открытых выборов¹⁰. В настоящее время осуществляется тестирование нового программного обеспечения для голосования по Интернету.

Франция. Статья 27 Конституции Франции предусматривает возможность избирателя голосовать через своего представителя¹¹.

Статьей L.71 Избирательного кодекса Франции закреплена процедура *голосования по доверенности* для определенных категорий лиц¹².

Голосование по почте доступно только для граждан Франции, проживающих за рубежом¹³.

Швеция. Законом о выборах от 2005 года право на *голосование по почте* предоставлено избирателям, находящимся за границей или на борту судов, курсирующих по международным маршрутам. Такое право может быть реализовано на общих выборах или повторных выборах в Риксдаг, общих выборах в Совет графства и муниципальных собраний, а также дополнительных выборах в Риксдаг, выборах в Европейский парламент и на референдумах.

Законом о выборах 2005 года предусмотрено *досрочное голосование на избирательных станциях* в больницах, домах престарелых, других учреждениях социальной защиты населения для тех избирателей, которые не могут прийти на избирательный участок в день голосования¹⁴.

Избиратели Швеции, которые вследствие болезни, физических ограничений, возраста не могут явиться на избирательный участок, а также граждане, содержащиеся в тюрьмах и исправительно-воспитательных учреждениях, вправе *проголосовать по доверенности и через почтальона* (параграф 4 главы 7 Закона о выборах 2005 года).

Термин «голосование по доверенности» является условным, так как избиратель передает через доверенное лицо или почтальона заполненный избирательный бюллетень, запечатанный в конверт¹⁵.

Голосование по Интернету не применяется. Комитет по разработке концепции нового избирательного закона отметил, что явка избирателей на выборы очень высока, формы электронного голосования не следует применять в связи с возможными нарушениями тайны голосования, фальсификациями итогов голосования¹⁶.

Италия. Согласно Декрету Президента Республики № 2361 от 30 марта 1957 г. «Одобрение Сводного текста законов, содержащих нормы о выборах Палаты депутатов» (статьи 54, 55), правом голосовать с помощью *открепительного удостоверения*

наделены лица, находящиеся в плавании или в полете, за пределами своего места жительства по предъявлении документов, выданных комендантом порта или директором аэропорта, подтверждающих, что моряк или летчик не может проголосовать в коммуне по месту жительства в связи с нахождением в плавании или полете.

Избиратели не могут действовать через своих представителей или посылать свои голоса в письменном виде¹⁷.

В соответствии с Законом № 459 от 27 декабря 2001 года правом голосовать по почте наделены граждане Италии, постоянно проживающие за рубежом или временно работающие, проходящие военную службу, учащиеся за пределами государства¹⁸.

Швейцария. Федеральным законом о политических правах от 17 декабря 1976 года кантонам предоставлено полномочие по использованию досрочного голосования. Также кантоны могут законодательно закрепить возможность голосования по почте (статья 8).

Кантоны, в которых эксперименты проходили успешно и без сбоев, в течение длительного времени могут подать в Федеральный совет запрос на санкционирование проведения электронного голосования и в дальнейшем. Федеральный совет может отменить проведение электронного голосования вне зависимости от места, времени или вопроса, ставящегося на голосование¹⁹.

Бельгия. Избирательный кодекс Бельгии предусматривает возможность голосования по доверенности для отдельных избирателей, которые из-за болезни или работы не могут прийти на избирательный участок.

Также разделом 5 Избирательного кодекса Бельгии предусмотрено почтовое голосование для избирателей, проживающих за рубежом.

Норвегия. Законом о народном представительстве № 57 от 28 июня 2002 года (глава 8) предусмотрено *досрочное голосование* как для избирателей, проживающих в Норвегии, так и за ее пределами. Избиратели в Норвегии могут проголосовать досрочно с 10 августа в год выборов, а находящиеся за рубежом,

на островах Шпицберген и Ян-Майен – с 1 июля в год выборов. Досрочное голосование должно состояться не позднее чем в последнюю пятницу до дня голосования.

Также избиратели могут воспользоваться возможностью голосования по почте, а в ряде регионов – по Интернету²⁰.

Дания. Законом о выборах в Фолькетинг от 13 мая 1987 года № 271 (часть 8) закреплена возможность *досрочного голосования по почте* для избирателей, которые не в состоянии присутствовать в избирательной комиссии в день голосования.

Великобритания. В Великобритании закреплены две формы дистанционного голосования: *почтовое голосование* и *голосование по доверенности*.

Голосование по почте введено в Великобритании в 1918 году для обеспечения участия в выборах военнослужащих, находящихся за рубежом вследствие войны. Затем такое право было предоставлено избирателям в связи с болезнью и временным отсутствием по месту жительства²¹.

С 2000 года по рекомендации рабочей группы Министерства внутренних дел, занимавшейся повышением доверия к демократическим процедурам и борьбой с абсентеизмом, раздел 10 Акта о народном представительстве предоставил полномочие Государственному секретарю после консультации с избирательной комиссией по утверждению схем (экспериментальных проектов) на выборах в органы местного самоуправления для использования только почтового голосования без избирательных участков. При этом закон не требует уважительных причин для участия в почтовом голосовании, этим правом может воспользоваться любой избиратель (так называемое «почтовое голосование по требованию»). Помимо муниципальных выборов, голосование по почте доступно избирателям Великобритании на выборах в Европейский парламент²².

Согласно Акту об избирательных правонарушениях (Северная Ирландия) от 2002 года, голосование по почте или по доверенности применяется в Северной Ирландии только на парламентских выборах.

Кроме того, избиратели Великобритании вправе *проголосовать через доверенное лицо*. Вместе с тем законодательство устанавливает исчерпывающий перечень оснований, по которым избиратель вправе претендовать на голосование через доверенное лицо²³.

Таким образом, для того, чтобы определить совместимость определенной системы дистанционного голосования со стандартами Совета Европы, необходимо проанализировать, гарантирует ли избирательное законодательство меры по предотвращению фальсификаций результатов выборов, оказания воздействия на избирателя с целью голосования за того или иного кандидата; являются ли электронные средства голосования, почтовые сервисы безопасными и надежными (то есть защищены ли они от преднамеренного управления и работают правильно), и обеспечивается ли тайна голосования.

Помимо необходимости разработки законодательства, отвечающего требованиям Рекомендаций Комитета министров государств – членов Совета Европы о правовых, эксплуатационных и технических стандартах электронного голосования и Кодекса добросовестной практики в избирательных делах, принятого Советом за демократические выборы Совета Европы и Европейской комиссией за демократию через право, совместимость будет зависеть от конкретных технических и социальных условий страны или региона, где применяется дистанционное голосование²⁴.

¹ Report on the Compatibility of Remote Voting and Electronic Voting with the Standards of the Council of Europe, Doc. CDL-AD(2004)012, adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12-13 March 2004), Paragraphs 23-24, and 47.

² *Красинский В.В.* О проблемах почтового голосования на выборах в зарубежных странах // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 100–107.

³ *Водяницкая Е.А.* Новые формы голосования в Австрии // Право и управление. XXI век. 2013. № 1. С. 21–27.

⁴ «Recommendation Rec (2004) 11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting», <http://www.coe.int>.

⁵ *Водяницкая Е.А.* Там же.

⁶ *Борисов И., Журавлев В.* Развитие электронного голосования // Журнал о выборах. 2011. № 4. С. 40–47.

⁷ *Водяницкая Е.А.* Там же.

⁸ Austrian Constitutional Court Judgment from 13 December 2011, V 85/11 et al, icl-journal.com/Vol 6, 1/2012, pp. 124-129 // <http://www.internationalconstitutionallaw.net/download/5f1aced0ac5c1404ea3527aa50ddede4/Pentz.pdf>.

⁹ *Красинский В.В.* Там же.

¹⁰ *Борисов И., Журавлев В.* Развитие электронного голосования. Там же.

¹¹ http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_juillet2008.pdf.

¹² Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства : Авт. проекта : Ю.А. Веденеев, В.В. Маклаков / Отв. ред. А.А. Вешняков. Авторы вступительных статей и переводов: И.А. Алебастрова, Г.Н. Андреева, Т.А. Васильева, Б.С. Крылов, В.В. Маклаков. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М.: Издательство «Весь Мир», 2004. 464 с.

¹³ *Красинский В.В.* Там же.

¹⁴ Современные избирательные системы. Вып. 2 : Аргентина, Германия, Швеция / [А.Г. Орлов, Ю.И. Лейбо, Ю.И. Ракитская; науч. ред. Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко]. М.: РЦОИТ : Норма, 2007. 320 с.

¹⁵ Там же.

¹⁶ *Борисов И., Журавлев В.* Развитие электронного голосования. Там же.

¹⁷ Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства. Там же.

¹⁸ http://www.esteri.it/MAE/EN/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approf_PostingDettaglio/2012/11/20121115_Politiche2013.html.

¹⁹ *Борисов И., Журавлев В.* Развитие электронного голосования. Там же.

²⁰ *Фадеева В.* Интернет-выборы в Королевстве Норвегия // Журнал о выборах. 2013. № 6. С. 34–41.

²¹ European commission for democracy through law. (Venice commission). Opinion on the electoral law of the United Kingdom. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 23rd meeting (Venice, 13 December 2007) and the Venice Commission at its 73rd plenary session (Venice, 14-15 December 2007). on the basis of comments by Mr Carlos Closa Montero (Member, Spain), Mr Ugo Mifsud Bonnici (Member, Malta) // http://vota.te.gob.mx/sites/default/files/national/57/opinionontheelectoral_html_91544.html.

²² The Standard Note All-postal voting, SN/PC/2882, last updated 30 March 2004, online: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-02882.pdf>.

²³ Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д.В. Лафитский, Н.М. Касаткина, А.Г. Орлов, Н.Ю. Трешетенкова. М.: РЦОИТ: Норма, 2006. 496 с.

²⁴ European commission for democracy through law. Ibid.

МАЖОРИТАРНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ

Мажоритарная избирательная система является исторически первой избирательной системой, которая применялась при проведении выборов (выборные процедуры до XIX в. строились исключительно на принципах большинства, т. е. мажоритарных основах). Мажоритарная система основана на принципе большинства (лат. *maior* – большой, фр. *majoritaire* – *majorité* – большинство). При использовании этой системы избранным считается тот кандидат, за которого было подано больше голосов. Она наиболее проста и используется при избрании должностного лица (президента, губернатора и т. д.), возможно применение данной системы и при выборах коллегиального органа власти, например парламента.

В зависимости от требований к количеству голосов для избрания кандидата мажоритарная избирательная система бывает:

- относительного большинства;
- абсолютного большинства;
- квалифицированного большинства.

Мажоритарная система относительного большинства получила распространение в большинстве англосаксонских стран, но также активно применяется и во многих других государствах (самостоятельно или в сочетании с пропорциональной системой), не испытывающих преобладающего влияния англосаксонской правовой и политической культуры: в Венгрии, Италии, ФРГ; для определения победителя на президентских выборах – в Исландии, Никарагуа, Венесуэле, на Филиппинах. В Великобритании и некоторых других англосаксонских странах эту систему еще называют «кто первым пришел – тот и избран».

Особенность данной избирательной системы в том, что от одного округа, примерно равного по количеству избирателей, изби-

рается один депутат. У избирателя один голос, который он отдает за одного кандидата. При этом, как правило, не устанавливается какой-либо квалификационный барьер, т. е. победитель может набрать и 10, и 15, и 25 % и более – в любом случае больше, чем его соперник, и будет считаться избранным. Правда, в странах романо-германской правовой культуры в рамках этой системы могут устанавливаться определенные квалификационные барьеры.

Эта система, как правило, предполагает проведение голосования в один тур и может называться мажоритарной системой относительного большинства в одномандатном округе, мажоритарной системой при голосовании в один тур, системой первого, оказавшегося выбранным, и так далее¹.

По такой системе начиная с 1993 г. проходили выборы части депутатов Государственной Думы в России (225 депутатов), которые выдвигались по одномандатным избирательным округам. В соответствии с п. 2 ст. 39 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г.² избранным признавался кандидат, получивший наибольшее число действительных голосов. Эта же норма в дальнейшем была закреплена и в последующих законодательных актах, например в п. 5 ст. 83 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 20 декабря 2002 года³. При этом условием определения победителя выступало правило, согласно которому количество голосов избирателей за кандидата, набравшего наибольшее число, должно быть не меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. Иначе, согласно п. 2 ст. 83 данного Закона, выборы признавались несостоявшимися.

Своеобразной разновидностью мажоритарной системы относительного большинства при голосовании в один тур являются выборы по двух- и многомандатным округам. В истории Российской Федерации данный вид использовался всего один раз – в декабре 1993 г. при избрании депутатов Совета Федерации. Избиратель имел один голос, который он в соответствии с п. 3 ст. 3 Положения о выборах отдавал сразу за два кандидата⁴.

Основным недостатком данной разновидности системы является не совсем справедливый конечный результат, который не обеспечивает как адекватного представительства в выборных учреждениях на национальном уровне, так и равного представительства округов. Стоит согласиться с мнением Е.М. Абдулханова и М.И. Забелиной, которые отмечают, что при такой системе парламент не отражает политических предпочтений избирателей⁵.

Мажоритарная система относительного большинства не дает возможность учитывать интересы всех избирателей округа, потому что кандидат может быть избранным абсолютным меньшинством избирателей, хотя и относительным их большинством на момент голосования, при таких условиях голоса избирателей, которые голосовали против избранного кандидата, пропадают.

Мажоритарная система относительного большинства является одной из наименее демократических систем. Основным достоинством этой разновидности является проведение голосования в один тур. Использование данной системы всегда результативно, так как кто-нибудь всегда набирает относительное большинство (если несколько кандидатов набрали одинаковое количество голосов, то вопрос решается жребием или по старшинству). При действии в стране этой системы в парламенте обычно бывает прочное большинство, что обеспечивает стабильность правительства. Мажоритарная система относительного большинства получила распространение потому, что она позволяет искусственно создавать стабильные правительства и парламенты, однако такая система лишает представительства малые партии и дает искаженное представление о действительном соотношении сил.

Другая разновидность мажоритарной системы – французская модель – *мажоритарная система абсолютного большинства*, при которой для избрания кандидата требуется собрать больше половины голосов избирателей, то есть действует формула «50 % + 1 голос». Производная от этого количества голосов избирателей может быть разной:

- общее число зарегистрированных избирателей;
- общее число избирателей, которые принимали участие в выборах (получили избирательные бюллетени);
- общее число избирателей, которые принимали участие в голосовании.

При использовании этой системы обычно устанавливается обязательный минимум участия избирателей в голосовании (25, 50 % и более). Такая система достаточно часто используется для избрания президента (Франция и ее бывшие колонии, Австралия, Казахстан и др.).

Преимущество отмеченной системы – в ее потенциальном демократизме: она учитывает интересы большинства избирателей. Тем не менее эта разновидность не лишена недостатков.

Первый недостаток мажоритарной системы абсолютного большинства состоит в том, что голоса, поданные за кандидатов, потерпевших поражение, пропадают. Вторым недостатком является то, что она выгодна лишь крупным партиям, малые же партии имеют весьма сомнительные шансы на успех. Наконец, третьим недостатком данной системы является то, что она нерезультативна. В случае если ни один кандидат не получит абсолютного большинства голосов или несколько кандидатов наберут их одинаковое количество, вопрос о том, какой депутат получит мандат, остается открытым. Для того чтобы избежать этого, сделать систему результативной, прибегают к различным способам.

Первый способ – повторное голосование, которое будет проводиться во столько туров, сколько необходимо для того, чтобы кто-то из кандидатов набрал абсолютное большинство голосов. Для разрешения данной ситуации, например Конституцией Республики Намибия, устанавливается, что туры голосования по выборам президента будут проводиться до тех пор, пока кто-либо из кандидатов не получит абсолютного большинства поданных за него голосов избирателей.

Второй способ – так называемая перебаллотировка, т. е. во втором туре голосования участвуют два кандидата (два списка), набравшие наибольшее число голосов в первом туре (повторное

голосование). Например, согласно п. 3 ст. 76 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», избранным считается зарегистрированный кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Число избирателей, принявших участие в голосовании, определяется по числу избирательных бюллетеней установленной формы, обнаруженных в ящиках для голосования. Но если избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов и ни один из них по результатам общих выборов не был избран на должность Президента Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации назначает повторное голосование на выборах Президента Российской Федерации по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей (п. 1 ст. 77 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»)⁶.

Наряду с перебаллотировкой кандидатов законодательно может быть установлен определенный барьер, например, во второй тур проходят кандидаты, получившие в первом туре не менее определенного количества голосов от числа избирателей, внесенных в списки или проголосовавших в первом туре (12,5 % при выборах во французское Национальное собрание⁷).

В ряде стран, например в США, если ни один из кандидатов не будет избран в единственном туре всеобщих выборов, то перебаллотировка кандидатов, набравших наибольшее число голосов, осуществляется в парламенте или его нижней палате (поправка XII к Конституции США)⁸.

Мажоритарная система абсолютного большинства не всегда предусматривает проведение второго тура голосования, к примеру, при использовании альтернативного голосования, избиратель в одномандатном избирательном округе голосует не за одного кандидата, а за несколько, указывая цифрами против фамилий их предпочтительность для него (так принято в Австралии, Канаде и др.). Этот вариант хоть и позволяет обойтись

без проведения второго тура, но порождает споры о равноценности первых, вторых, третьих и т. д. предпочтений.

Достоинством данной разновидности системы является простота определения результатов голосования, а также то, что избранный кандидат или список кандидатов будут представлять абсолютное большинство избирателей. Тем не менее сохраняется основной недостаток мажоритарной избирательной системы – пропадают голоса, поданные за других кандидатов. А также в большинстве случаев возникает неизбежность проведения повторного голосования, а это является финансово затратным для государства, и если голосование проводится в несколько туров, то часто растет уровень абсентеизма, т. е. неучастия избирателей в голосовании.

Следующей, довольно редко применяемой, разновидностью мажоритарной избирательной системы является *мажоритарная система квалифицированного большинства*, в соответствии с которой кандидат (список кандидатов) должен набрать установленный процент голосов, чтобы быть избранным. Квалифицированное большинство может быть различным: 2/3, 3/4 и т. д. – всегда больше простого большинства. Данная система применяется в Чили, там партии необходимо набрать 2/3 голосов избирателей. Кандидату на пост президента Коста-Рики нужно получить 40 % плюс один голос (ст. 138 Конституции Республики Коста-Рика)⁹.

А.Б. Страшун, Э. Лейкман, Дж. Д. Ламберт, А.П. Мясников выделяют модификацию многомандатной мажоритарной системы – систему кумулятивного вотума, это когда избиратель имеет не один, а несколько голосов (столько, сколько надо избрать депутатов, или меньше). Он может отдать все свои голоса одному кандидату, а может распределить их между несколькими. Избранными считаются кандидаты, набравшие наибольшее число голосов (относительное большинство). Эта система позволяет учесть интересы меньшинства избирателей, однако достаточно серьезно искажает пропорции представительства. Система применялась на Бермудах, о. Фиджи, в Лаосе, на Мальдивах, в Кувейте¹⁰.

Исходя из вышесказанного, можно предположить, что достоинством мажоритарной системы является то, что выборы по ней менее затратные, максимально персонифицированы (избиратель конкретно знает, за кого он голосует), территориально районированы (выборы проходят по избирательным округам), просты в определении результатов голосования.

К недостаткам можно отнести то, что система не ориентируется на многопартийность и не стимулирует ее, существует большая потеря голосов избирателей, т. к. учитываются только голоса победителя в округе; часто избиратели, чтобы их голос «не ушел впустую», голосуют не за того, кто им нравится, а за наиболее приемлемого из двух лидеров, поэтому мажоритарная избирательная система в конце концов приводит к двухпартийной системе в государстве (закон Дюверже).

В России по мажоритарной системе избирается Президент РФ, высшие должностные лица субъектов РФ (например Губернатор Иркутской области¹¹), половина депутатов значительной части законодательных собраний субъектов РФ (Республика Коми, Иркутская, Вологодская, Ленинградская, Мурманская, Псковская, Тюменская области) и представительных органов муниципальной власти, главы местной администрации (например мэр г. Иркутска и 17 депутатов Думы г. Иркутска¹²).

До парламентских выборов 2007 года по мажоритарной системе избиралась половина депутатов Государственной Думы Федерального Собрания России (225 человек). Четыре созыва Государственной Думы постперестроечной России избирались на основе смешанной избирательной системы, при сочетании мажоритарных и пропорциональных выборов. 7 декабря 2006 года вступил в силу новый Федеральный закон от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹³, согласно которому все 450 депутатов нижней палаты парламента избираются исключительно по пропорциональной системе. Однако эта система не устраивала многих избирателей, которые равнодушны к деятельности партий, и на основании этого Президент РФ в Послании Федеральному

Собранию от 22 декабря 2011 г. предложил вернуться к формированию парламента по смешанной избирательной системе в целях укрепления связей депутатов с избирателями¹⁴.

14 февраля 2014 года Государственной Думой РФ был принят новый закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁵, в статье 3 которого установлено, что 225 депутатов Государственной Думы РФ избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат). Впрочем, нет никаких гарантий, что именно по этим правилам пройдут выборы в 2016 году: политическая ситуация в стране и мире меняется слишком быстро, и никто не знает, какой она будет через два года.

¹ Белоновский В.Н. Электоральное право Российской Федерации. М., 2010. С. 150.

² Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период : Указ Президента РФ от 1 октября 1993 г. № 1557 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3907.

³ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982.

⁴ См. Указ Президента РФ от 11 октября 1993 г. № 1626 «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 42. Ст. 3994.

⁵ См. Абдулханов Е.М., Забелина М.И., Шишенина И.В. Избирательная система: от смешанной к мажоритарной или пропорциональной // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 3. С. 16.

⁶ О выборах Президента Российской Федерации : Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 12.03.2014) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

⁷ Избирательная система, выборы и органы государственной власти во Франции. URL: <http://www.cikrf.ru/news/relevant/2011/09/29/france.html> (дата обращения: 13.03.2014).

⁸ Конституция США // Конституция зарубежных государств : учебное пособие / сост. проф. Н.В. Маклаков. М., 2000. С. 361.

⁹ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2009. С. 201.

¹⁰ Мясников А.П. Избирательные системы: становление и развитие. Ростов н/Д., 2003. С. 97.

¹¹ См. Закон Иркутской области от 25 июня 2012 г. № 54-ОЗ «О выборах Губернатора Иркутской области» // Областная. 27 июня 2012. № 68.

¹² См. Устав города Иркутска : принят решением ГД г. Иркутска от 20 мая 2004 г. № 003-20-430537/4 // Иркутск. 25 июня 2004. № 28–29.

¹³ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

¹⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. // Российская газета. 23 декабря 2011. № 290.

¹⁵ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

Т.Р. Кива

ЕДИНЫЙ ДЕНЬ ДЛЯ ГОЛОСОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Выборы в Российской Федерации являются институтом непосредственной демократии. В соответствии с действующей Конституцией РФ свободные выборы признаются в качестве основополагающего принципа конституционного строя России. Согласно Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», выборы в Российской Федерации – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Политико-правовое значение свободных выборов закреплено в законодательстве РФ. Так, согласно Конституции РФ, выборы это:

– источник политической силы народного представительства, высшее непосредственное выражение власти народа, форма его прямого волеизъявления (ч. 2, 3 ст. 3);

– способ реализации конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1, 2 ст. 32);

– средство осуществления местного самоуправления (ч. 2 ст. 130).

Кульминацией избирательной кампании выступает день голосования – день, на который в соответствии с законом назначается голосование на выборах или референдуме. Сроки совершения многих избирательных действий отсчитываются от дня голосования.

Существуют два основных подхода при назначении дня голосования:

– выборы назначаются на любой день, когда истекают полномочия соответствующего органа или должностного лица;

– единый день голосования.

В СССР выборы в советы народных депутатов проходили одновременно – в марте. В постсоветской России выборы различного уровня не были синхронизированы, и к концу 1990-х – началу 2000-х сложилась ситуация, когда практически в каждое воскресенье в каком-либо из регионов проводились выборы регионального или местного уровня.

В Российской Федерации закрепление единого дня голосования произошло после 2004 года, когда Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установил два дня для голосования по выборам органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления: «второе воскресенье марта или второе воскресенье октября года, в котором истекает срок полномочий указанных органов или депутатов».

Хотелось бы заметить, что понятие «единый день голосования» в Российской Федерации является неоднозначным. Во-первых, в соответствии с положениями ст. 6 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной

Думы Федерального Собрания Российской Федерации», днем голосования по выборам нового состава депутатов Государственной Думы является первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Во-вторых, согласно ст. 5 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», «днем голосования на выборах Президента Российской Федерации является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации и в котором шесть лет тому назад был избран Президент Российской Федерации». И, в-третьих, с 1 ноября 2012 г. вступил в силу Федеральный закон РФ от 2 октября 2012 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ”». Этим актом устанавливается единый день голосования – второе воскресенье сентября, а если выборы приходятся на год, в который проводятся выборы Президента РФ или депутатов Государственной Думы, то в тот же день, когда проводятся выборы Президента или депутатов Государственной Думы.

Изначально законопроект, инициированный членами фракции ЛДПР, предполагал в качестве единого дня проведения выборов в стране четвертое воскресенье марта. Внесение поправок аргументировалось тем, что в ряде государств Европы, Африки, а также в США установлены единые дни голосования. Так совершенствуется электоральный процесс: вопросы по организации предстоящей избирательной кампании можно отработать заблаговременно, стратегическое планирование становится более качественным, повышается явка избирателей, также установление единого дня голосования существенно сокращает расходы из федерального бюджета на подготовку и проведение выборов.

В окончательной редакции день голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления был установлен на второе

воскресенье сентября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов или депутатов указанных органов, а если сроки полномочий истекают в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва, – день голосования на указанных выборах.

Вопрос о целесообразности введения единого дня голосования в России оказался противоречивым. Как население, так и политическая элита страны не могут прийти к единому мнению.

Сторонники единого дня голосования обосновывают свою позицию тем, что:

- единый день голосования содействует оптимизации организации выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления и более эффективному использованию организационных и иных ресурсов участников избирательных кампаний;

- установление единого дня голосования экономит финансовые средства государственного бюджета;

- единый день голосования позволяет избежать частого проведения выборов и правомерно воспользоваться позитивной практикой совмещения выборов разных уровней власти¹.

Также следует отметить, что введение единого дня голосования способствует унификации избирательного процесса, делает его более динамичным, предсказуемым, повышает явку.

Существуют и противники идеи единого дня голосования. В частности, комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера в заключении по Федеральному закону № 3.2-05/937 от 17 июля 2012 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» указывает на то, что единый день голосования – второе воскресенье сентября – не является оптимальным, так как проведение выборов в указанный день придаст подготовке и самим выборам особенности, затрудняющие

должное протекание избирательной кампании. Можно выделить следующие отрицательные моменты введения единого дня голосования:

1. Избирательные кампании будут проходить летом, то есть во время отпусков значительной части избирателей. Следовательно, затрудняется информирование избирателей о выборах, проведении предвыборных мероприятий, включающих в себя встречи с избирателями.

2. Значительная часть членов участковых комиссий, как правило, является работниками образовательных учреждений, у которых период отпусков приходится на летние месяцы, что затруднит формирование и деятельность участковых избирательных комиссий.

4. Подготовка помещений избирательных участков, большинство из которых располагается в школах, совпадет с подготовкой школ к началу учебного года.

5. Проведение избирательной кампании, основной период которой придется на август-сентябрь, месяцы уборочных сельскохозяйственных работ, может повлечь снижение активности избирателей.

6. Увеличение количества избирательных кампаний может затруднить положение небольших политических партий, что уменьшит их конкурентоспособность.

Представляется, что введение единого дня голосования – правильный шаг, так как это экономит бюджетные средства в регионах и муниципалитетах и позволяет оптимизировать выборный процесс. Но, на наш взгляд, не совсем удачно выбрано время. Сентябрь – это время сбора урожая и сезон отпусков, что затрудняет агитационную работу и значительно снижает явку.

¹ *Шатищев С., Осавелюк А.* Единый день голосования в России и за рубежом: аргументы «за» и «против» // Журнал о выборах. 2012. № 6. С. 26–30.

НОВЕЛЛЫ В ОСНОВАНИЯХ ДЛЯ ОТКАЗА В РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТА НА ВЫБОРНУЮ ДОЛЖНОСТЬ

Россия является демократическим правовым государством. Данные признаки государства провозглашены в Конституции Российской Федерации. Демократия же предполагает признание принципа равенства и свободы всех людей, активное участие граждан в политической жизни страны. А свободные выборы – это высшее непосредственное выражение власти народа, с их помощью происходит формирование органов государственной власти и местного самоуправления. И оно возможно только в том случае, если будет обеспечено соблюдение требований избирательного законодательства всеми участниками избирательного процесса. Нарушение таких требований влечет применение тех или иных санкций. Одной из них является мера конституционно-правовой ответственности – отказ в регистрации кандидата на выборную должность. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹(далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав) приводит исчерпывающий перечень оснований, по которым кандидату на выборную должность могут отказать в регистрации. Среди наиболее часто встречающихся в практике оснований можно выделить следующие: отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, необходимых в соответствии с действующим законодательством для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата; недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, либо выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки; неоднократное использование

кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения; установленный решением суда факт подкупа избирателей кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, а также другие основания.

Законодательство с течением времени развивается, изменяется, в том числе и в области избирательного процесса. И в связи с этим появляются новые основания для отказа в регистрации кандидата на выборную должность. Среди таких оснований можно выделить следующие.

1. При проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – *непредставление сведений о представленных кандидатах кандидатурах для наделения полномочиями члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации*. Данное основание для отказа в регистрации было введено Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 238-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”»² в связи с изменениями порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Кандидат, претендующий на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, одновременно с иными документами, необходимыми для регистрации кандидата, должен представить в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации в письменной форме сведения о трех кандидатурах, отвечающих предусмотренным данным Федеральным законом требованиям к кандидатам для наделения полномочиями члена Совета Федерации, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной

власти субъекта Российской Федерации. К данным сведениям относятся: фамилия, имя, отчество; дата рождения; наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится место жительства лица; основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий); а также заявление о согласии на представление в качестве кандидатуры для наделения полномочиями члена Совета Федерации с обязательством в случае наделения полномочиями члена Совета Федерации прекратить деятельность, несовместимую со статусом члена Совета Федерации. Таким образом, проживающие на территории соответствующего субъекта Российской Федерации избиратели будут голосовать не только за кандидатов на пост руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, но и за представленные каждым из них три кандидатуры в члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Одна из них в случае избрания представившего их кандидата на должность высшего должностного лица будет наделяться им полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Оставшиеся две кандидатуры будут запасными на случай досрочного прекращения полномочий назначенного члена Совета Федерации (на случай его смерти, болезни, смены им рода занятий и т. д.), но если ни одна из этих кандидатур на день досрочного прекращения полномочий назначенного члена Совета Федерации не может быть наделена полномочиями члена Совета Федерации, в частности в связи с несоответствием предъявляемым к ним требованиям, высшее должностное лицо субъекта РФ должно наделять полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ одного из депутатов законодательного (представительного) органа этого субъекта РФ.

2. При проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов

Российской Федерации, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов – *несоблюдение кандидатом требований, установленных п. 3.3 ст. 33 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав*. Данный пункт введен Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами”»³, в соответствии с которым кандидат на указанные выборные должности обязан к моменту представления документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов, закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов, в противном случае ему может быть отказано в регистрации.

3. *Недостаточное количество достоверных подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, представленных для регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)*. Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”»⁴ были внесены изменения, устанавливающие новый порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта

Российской Федерации – путем его избрания населением на прямых выборах. Но в качестве обязательного условия регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации необходимо получить поддержку от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Среди которых должны быть от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах их глав, притом что кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в том числе и подп. «д¹» п. 24 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, который предусматривает отказ в регистрации кандидата на выборную должность в связи с недостаточным количеством достоверных подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, представленных для регистрации кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Конституционный Суд разъяснил, что введенный Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) путем его избрания населением на прямых

выборах призван заменить собой прежний порядок, при котором наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации осуществлялось по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Установление выборного порядка не исключает возможности его конкретизации, в том числе путем введения в правовое регулирование дополнительных правовых институтов, в рамках требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на этих требованиях правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Поддержка выборным лицом местного самоуправления того или иного кандидата означает признание реальной способности кандидата в случае победы на выборах решать задачи, относящиеся к компетенции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, обеспечивая комплексное социально-экономическое развитие региона и составляющих его муниципальных образований⁵.

Вышеперечисленные основания были введены совсем недавно, в связи с этим пока не имели широкой практики применения, и, соответственно, судебная практика еще не сложилась.

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

² Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 238-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона “О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 5). Ст. 6961.

³ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами”» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2329.

⁴ Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8062.

Ма Тхи Тхюи, Е.Г. Деранжулина

ОСОБЕННОСТИ СТАТУСА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ ПРИ ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ДЕПУТАТОВ НАЦИОНАЛЬНОГО СОБРАНИЯ ВЬЕТНАМА: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Одним из признанных на международном уровне стандартов современных демократических выборов является их проведение самостоятельными и независимыми в пределах своей компетенции избирательными органами (комиссиями), статус и полномочия которых установлены конституцией, законодательными актами государства.

Под избирательной комиссией понимается коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов. Правовой статус избирательных комиссий есть законодательно закрепленная совокупность их взаимоотношений с органами власти, организациями, гражданами, а также совокупность их законодательно установленных полномочий. Статус – это внешняя ха-

рактеристика избирательной комиссии или системы избирательных комиссий, которая отражает взаимодействие избирательных комиссий с другими органами и организациями, хотя в конечном счете внешнее проявление определяется внутренними характеристиками (кадровым составом, порядком работы и пр.) в рамках внешних ограничений (полномочий, традиций, имеющихся ресурсов и т. д.).

Правовой статус избирательных комиссий в Социалистической Республике Вьетнам во многом отличается от правового статуса избирательных комиссий Российской Федерации. Выполним краткий сравнительный анализ правовых статусов избирательных комиссий Вьетнама и России при проведении выборов в парламент Вьетнама – Национальное Собрание Социалистической Республики Вьетнам и в нижнюю палату парламента России – Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»¹, постановлением Центральной избирательной комиссии от 28 июня 1995 г. № 7/46-II «О регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»², постановлением Центральной избирательной комиссии от 17 февраля 2010 г. № 192/1337-5 «О методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий»³ и другими нормативно-правовыми актами. Что касается выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, перечень и правовой статус избирательных комиссий, осуществляющих подготовку и проведение выборов, установлены также и Федеральным законом РФ от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴. Согласно этому закону, подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы, обеспечение реализации и защиту избирательных прав граждан осуществляют следующие избирательные комиссии:

- Центральная избирательная комиссия РФ;
- избирательные комиссии субъектов РФ;
- окружные избирательные комиссии;
- территориальные избирательные комиссии или избирательные комиссии муниципальных образований;
- участковые избирательные комиссии.

Формирование и полномочия избирательных комиссий Вьетнама регулируются законами Республики Вьетнам «О формировании и организации Национального Собрания Социалистической Республики Вьетнам»⁵ от 25 декабря 2001 г. и «О выборах депутатов Национального Собрания Социалистической Республики Вьетнам» (далее – закон «О выборах депутатов Национального собрания») от 15 апреля 1997 г. с изменениями от 26 ноября 2011 года⁶.

Согласно ст. 13 закона Вьетнама «О выборах депутатов Национального Собрания», к числу избирательных комиссий, организующих выборы в Национальное Собрание Вьетнама, относятся:

- Центральная избирательная комиссия;
- избирательные комиссии провинций, городов центрального подчинения (избирательная комиссия округов);
- избирательная комиссия на избирательных участках;
- избирательная комиссия на местах голосования.

В отличие от избирательных комиссий Российской Федерации (за исключением окружных избирательных комиссий), которые являются постоянно действующими органами и создаются сроком на пять лет, комиссии Вьетнама не являются таковыми. Они формируются только на период проведения выборов.

Например, Центральная избирательная комиссия Вьетнама создается не позднее чем за 105 дней до дня голосования и прекращает свои полномочия после доклада протокола об итогах выборов Постоянному комитету Национального Собрания. Ее члены назначаются Постоянным комитетом Национального Собрания.

Народный комитет (представительный орган на местном уровне) провинций и городов центрального подчинения по со-

гласованию с Народным советом (исполнительным органом на местном уровне) и Отечественным фронтом на том же уровне не позднее чем за 95 дней до голосования формирует избирательные комиссии провинций, городов центрального подчинения (избирательные комиссии округов) и не позднее чем за 65 дней до дня голосования создает избирательные комиссии на избирательных участках.

Председатель народных комитетов общин по согласованию с Народным советом и Отечественным фронтом на том же уровне принимает решение о создании избирательных комиссий на местах голосования не позднее чем за 35 дней до дня голосования.

Численный состав избирательных комиссий также непостоянен и зависит главным образом от уровня выборов, а также от совмещения выборов в разные органы государственной власти.

В состав Центральной избирательной комиссии Вьетнама входят 15–21 членов, которые назначаются Постоянным комитетом Национального Собрания из представителей Постоянного комитета Национального Собрания, Правительства, Центрального комитета Отечественного фронта Вьетнама, других учреждений и организаций. Председатель Постоянного комитета одновременно является председателем Центральной избирательной комиссии Вьетнама.

Избирательные комиссии провинций, городов центрального подчинения создаются в составе 7–11 членов из представителей постоянного Народного совета, Народного комитета, Отечественного фронта и других организаций, избирательные комиссии на избирательных участках – в составе 9–15 членов из представителей постоянного Народного совета, Народного комитета, Отечественного фронта и других учреждений, а избирательные комиссии на местах голосования – в составе 5–11 членов.

В Российской Федерации в составе Центральной избирательной комиссии 15 членов с правом решающего голоса (5 членов назначаются президентом Российской Федерации, 5 – Государственной Думой Федерального Собрания РФ, 5 – Советом

Федерации Федерального Собрания Российской Федерации). Что касается других избирательных комиссий, то их количественный состав зависит в основном от числа зарегистрированных избирателей на соответствующей территории и колеблется в следующих пределах: избирательные комиссии субъектов РФ – 10–14 членов с правом решающего голоса (Избирательная комиссия Иркутской области – 14 членов); избирательные комиссии муниципальных образований – 6–12 членов с правом решающего голоса (в зависимости от вида муниципального образования); территориальные избирательные комиссии – 5–14 членов с правом решающего голоса; окружные избирательные комиссии – 8–14 членов с правом решающего голоса; участковые избирательные комиссии до 1001 избирателя – 3–9 членов участковой комиссии, от 1001 до 2001 избирателя – 7–12 членов участковой комиссии, более 2000 избирателей – 7–16 членов участковой комиссии.

Различны и полномочия комиссий. Согласно статье 14 закона Вьетнама «О выборах депутатов Национального Собрания», Центральная избирательная комиссия Республики Вьетнам:

- руководит выборами на территории всей страны, контролирует соблюдение и исполнение положений закона, регулирующего проведение выборов;

- составляет списки избирателей;

- принимает и рассматривает списки кандидатов, готовит информацию о кандидатах и представляет ее на заседание Центрального комитета Отечественного фронта;

- информирует население о предстоящих выборах, подготавливает и публикует список кандидатов;

- принимает и проверяет результаты голосования, составляет протокол об итогах голосования на всей территории страны;

- рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий провинций, городов центрального подчинения, избирательных комиссий на избирательных участках и местах голосования, жалобы на действия кандидатов и результаты голосования;

- принимает решение о назначении повторного голосования или дополнительных выборов;
- публикует результаты выборов;
- вручает сертификаты (удостоверения) депутатам;
- предьявляет доклад об итогах голосования на заседании Постоянного комитета Национального Собрания нового созыва.

Полномочия Центральной избирательной комиссии РФ при проведении и организации выборов значительно шире, например, согласно ст. 27 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», комиссия:

- организует подготовку и проведение выборов, руководит деятельностью избирательных комиссий;
- контролирует соблюдение избирательных прав граждан, обеспечивает единообразное применение закона;
- принимает инструкции и иные нормативные акты по вопросам применения законодательства;
- оказывает нижестоящим избирательным комиссиям правовую, методическую, организационно-техническую и иную помощь;
- руководит деятельностью избирательных комиссий по единообразному использованию ГАС «Выборы», ее отдельных технических средств, в том числе технических средств подсчета голосов;
- распределяет средства, выделенные из федерального бюджета на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, деятельности избирательных комиссий и осуществления их полномочий, эксплуатации и развития средств автоматизации, на обучение организаторов выборов и избирателей, контролирует целевое использование этих средств, а также поступление средств в избирательные фонды политических партий и расходование этих средств;
- разрабатывает и в установленном порядке представляет на рассмотрение Государственной Думы схему одномандатных избирательных округов;

– утверждает формы документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, определяет способы защиты избирательных бюллетеней, открепительного удостоверения, а при необходимости – способы защиты списка избирателей и других документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, решает вопросы, касающиеся изготовления указанных документов;

– осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом и Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Кроме вышеназванных различий правовых статусов избирательных комиссий Российской Федерации и Вьетнама хотелось бы отметить, что Центральная избирательная комиссия Вьетнама в отличие от Центральной избирательной комиссии РФ не имеет самостоятельного финансирования, не имеет права распределять денежные средства при проведении выборов, издавать правовые акты, кроме протокола об итогах голосования, а также несет полную ответственность перед Постоянным комитетом Национального Собрания Вьетнама, поскольку создана этим органом.

Выборы депутатов законодательного (представительного) органа – парламента – это главный шаг для того, чтобы сформировать представительный и законодательный орган государства, который одновременно выражает прямое волеизъявление и силу народа.

Итак, после исследования законодательства об избирательных комиссиях Вьетнама и России можно сделать следующие выводы о достоинствах и недостатках правового статуса данных комиссий.

Закон Вьетнама «О выборах депутатов Национального Собрания» не содержит подробный порядок создания избирательных комиссий при проведении соответствующих выборов и не предусматривает возможность создания избирательных участков за пределами Вьетнама, для того чтобы вьетнамские граждане, временно находящиеся в других странах, смогли реализовать свое избирательное право.

Поскольку избирательные комиссии Вьетнама не являются постоянно действующими, роль и значение данного органа, являющегося гарантией обеспечения демократического развития избирательного процесса и реализации избирательных прав граждан, несколько уменьшается. Например, жалобы на результаты выборов могут быть представлены в советах в течение десяти дней после обнародования итогов выборов. По истечении этого времени и роспуска избирательных комиссий граждане больше не могут обжаловать результаты.

К достоинствам деятельности избирательных комиссий Вьетнама хотелось бы отнести то, что сама пропаганда выборов проводится в большем объеме, чем агитация кандидатов, и это приводит к тому, что явка избирателей составляет высокий процент (согласно данным, опубликованным газетой «Образование», на выборах депутатов Национального Собрания Вьетнама в 2011 г. явка избирателей по стране была 97,1 %⁷).

Реализация функций, возложенных на избирательные комиссии, во многом зависит от порядка формирования и законодательного закрепления их полномочий. А роль избирательных комиссий в обеспечении проведения демократических выборов велика, поскольку эти органы организуют выборы и обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан.

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 21.02.2014) // СЗ РФ. № 24. Ст. 2253.

² О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации : постановление ЦИК России от 28 июня 1995 г. № 7/46-П (ред. от 23.03.2011). Документ официально опубликован не был // СПС «Гарант».

³ О методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий : постановление ЦИК России от 17 февраля 2010 г. № 192/1337-5 (ред. от 16.01.2013) // Вестник Центризбиркома РФ. № 2. 2010.

⁴ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ // СЗ РФ. № 8. Ст. 740.

⁵ <http://www.na.gov.vn/#mHlxWJBGeGTo>.

⁶ <http://www.na.gov.vn/#mHlxWJBGeGTo>.

⁷ Yêu cầu của bạn hệ thống chưa kịp xử lý hoặc nội dung không tìm thấy. URL: <http://dantri.com.vn/c36/s20-483162/hon-97-cu-tri-ca-nuoc-da-di-bau-cu.htm>. Chủ Nhật (дата обращения: 22.05.2011).

А.С. Петрик

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ В РОССИИ

Предвыборную агитацию и информирование относят к формам реализации свободы слова в период избирательной кампании, а также рассматривают как субъективное избирательное право. Такой подход связан с тем, что Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав) включает в содержание избирательных прав граждан, помимо права избирать и быть избранными, право участвовать в иной электоральной деятельности, в том числе в предвыборной агитации (п. 28 ст. 2).

В научной литературе существует множество взглядов на дефиницию предвыборной агитации, поскольку данное понятие многоаспектно. Так, например, Р.Т. Бигтагиров определяет предвыборную агитацию как деятельность (распространение листовок, публикации в СМИ и т. д.) и укладывает данное понятие в стадию избирательного процесса¹. О.Е. Шишкина рассматривает агитацию как метод информационного воздействия, преследующий цель побудить к голосованию за или против кандидата и в связи с этим характеризующийся определенными приемами, способами и средствами; а также как собственно распространение электоральной информации или иное информационное воздействие, которое может оказать влияние на электоральные предпочтения (в данном

смысле граничит с информированием)². Понятие предвыборной агитации можно рассматривать также и с точки зрения криминологии, как это делает в своей работе Ю.Н. Климова, относящая агитацию к методам преступного информационного воздействия на избирателя³.

В связи с этим и право на предвыборную агитацию может рассматриваться с разных точек зрения. Так, в содержании права на предвыборную агитацию различаются: 1) право участвовать в избирательной кампании кандидатов или избирательных объединений; 2) право распространять информацию о кандидатах и избирательных объединениях и (или) выражать мнения о них вне рамок их избирательных кампаний⁴. Однако из п. 4 ст. 48 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав следует, что самостоятельно определять содержание, формы и методы агитации, самостоятельно проводить ее, а также привлекать для ее проведения иных лиц могут только кандидат и избирательное объединение. Данное положение ограничивает граждан РФ в праве на предвыборную агитацию.

В связи с этим представляет интерес предложение закрепить в избирательном законодательстве такое политическое право, как право на предвыборную агитацию для общих субъектов избирательного права – граждан РФ. Для этого необходимо включить в понятие предвыборной агитации такой обязательный признак, как публичность, и выработать его критерии⁵.

Значимость участия граждан в предвыборной агитации обусловлена также тем, что, осуществляя политическую агитационную деятельность, граждане выражают свою позицию, свое неравнодушие в определении стратегии развития государства, формируя тем самым закрепленное в Конституции идеологическое многообразие. Так, субъекты политической агитации являются одними из ключевых фигур в формировании политической и правовой идеологии населения страны. В конечном итоге от того, каковым является содержание политической агитации, напрямую зависит и общенациональная идеологическая составляющая государства, и осознание каж-

дым гражданином своей причастности к формированию властных структур, личной ответственности за эффективность их работы, возможности влияния на процесс определения векторов развития страны⁶.

Однако, несмотря на ограничение участия граждан в предвыборной агитации, они тем не менее активно реализуют свои избирательные права в данной сфере. Граждане проводят агитацию через Интернет, число пользователей которого становится всё больше, что положительно влияет на распространение агитационных материалов среди населения.

Также одним из плюсов проведения предвыборной агитации через Интернет является то, что технологические особенности информационных процессов в Сети таковы, что для создания и распространения агитационных материалов фактически не требуется специальных расходов. Как показывает судебная практика, определение количества денежных средств, затраченных на создание и публикацию информационных сообщений в Сети, оказывается практически невозможным⁷, что позволяет гражданам не противоречить действующему законодательству, разрешающему использовать для предвыборной агитации только средства соответствующих избирательных фондов. В то же время агитация в Интернете не запрещена законом и рассматривается в качестве одного из допустимых методов предвыборной агитации.

Однако существует проблема недостаточной, как по объему, так и по качеству, нормативной регламентации отношений в сфере осуществления предвыборной агитации в Интернете. В Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав содержится несколько разрозненных правил информирования избирателей через Интернет, в то время как специальные нормы об агитации с использованием сетевых технологий отсутствуют. Агитация в Сети рассматривается как один из «иных, не запрещенных законом» методов предвыборной агитации, что не способствует учету особенностей создания и распространения данного типа информации, а также создает условия для расширительного толкования по-

нения, видов и методов информационного обеспечения выборов⁸. Решение данной проблемы возможно через внесение соответствующих изменений в действующее избирательное законодательство, устанавливающих правовой статус размещенных в Интернете агитационных материалов, а также порядок их публикации. Кроме того, необходимо ограниченное разрешение использования личных денежных средств граждан в целях проведения предвыборной агитации.

Анализ избирательного законодательства и правоприменительной практики позволяет выделить еще одну актуальную проблему. Это широта дискреционных полномочий в отнесении той или иной деятельности к агитационной и распространение в связи с этим на граждан дополнительных ограничений, запретов и риска ответственности. Законодательная дефиниция предвыборной агитации как «деятельности, осуществляемой в период избирательной кампании и имеющей целью побудить или побуждающей избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них)», позволяет отграничить информирование от агитации по единственному критерию – объективности, достоверности, отсутствию предпочтений (оценок), а также условий размещения материала. Также существует мнение, что такие виды деятельности, как информирование и агитация, могут пересекаться, переходить один в другой в случаях, когда за нарушениями правил информирования избирателей может скрываться именно проведение незаконной предвыборной агитации⁹. Таким образом, необходимо внести в законы, регулирующие правоотношения в сфере избирательного права, четкие критерии разграничения агитационной и информационной деятельности, что поможет устранить пробелы в правовом регулировании.

В целом же система норм, регулирующих предвыборную агитацию, должна быть значительно изменена и дополнена с целью внесения в нее критериев ясности и определенности, что поможет достигнуть более эффективной реализации прав граждан в данной сфере и, как следствие, улучшит систему проведения вы-

боров и работу сформированных таким путем органов государственной власти.

¹ *Бигтагиров П.Т.* Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. URL: <http://www.rcoit.ru/upload/iblock/23e/biktagirov.pdf>.

² *Шишкина О.Е.* О некоторых теоретических и практических проблемах реализации свободы слова на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 45.

³ *Климова Ю.Н.* Преступность и массовая коммуникация в период предвыборной агитации : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2003. URL: <http://www.lib.ua-gu.net/diss/cont/98263.html>.

⁴ *Шишкина О.Е.* Там же. С. 45, 46.

⁵ Там же.

⁶ *Попова О.О.* Роль субъектов избирательной агитационной деятельности в государственном устройстве и формировании гражданского общества в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 8. С. 60.

⁷ *Куцков О.П.* Современные проблемы определения субъектов предвыборной агитации в сети Интернет // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2010. № 5. С. 24.

⁸ *Шишкина О.Е.* Там же. С. 46.

⁹ *Шишкина О.Е.* Там же.

А.С. Помазанова

РОССИЯ: ВОЗВРАЩЕНИЕ К СМЕШАННОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

В любом гражданском обществе выборы – это гарантия легитимности органа, должностного лица, представляющего народ. Российская Федерация с начала своего становления прошла немало преобразований, в том числе в области институтов народовластия. Были «плавающие барьеры», избирательные блоки, «поощрительные мандаты» и многое другое. Мысль сводится к тому, что поиск новых механизмов моделей избирательной системы является доказательством того, что внимание государства к данной сфере имеет свои основания и в первую очередь речь

идет о построении стабильной партийно-политической и социальной системы.

1 марта 2013 года президентом Российской Федерации В.В. Путиным был внесен законопроект, предусматривающий новый порядок выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 19 февраля 2014 года закон одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 22 февраля подписан президентом, а 24 февраля документ вступил в законную силу. В соответствии со ст. 3 закона 225 депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), а другие 225 депутатов избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации¹.

Данный закон предполагает возвращение к использовавшейся до 2003 года смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системе и направлен на устранение замечаний, выявленных при проведении выборов предыдущих двух созывов по пропорциональной системе. До этого применялась пропорциональная избирательная система, главным минусом которой считается затрудненность территориального представительства кандидатов. Новеллами явились следующие положения закона: во-первых, смешанная избирательная система предполагает избрание части (в нашем случае половины) депутатов по партийным спискам в едином избирательном округе, а части – по одномандатным округам; во-вторых, снижается избирательный барьер для партийных списков с 7 процентов до 5; и, наконец, в-третьих, стало возможным непосредственное выдвижение кандидатов в порядке самовыдвижения. Наверное, наибольший ажиотаж вызывала проблема самовыдвижения, так как при пропорциональной системе оно было разрешено лишь при условии включения кандидата в какой-либо партийный список. Предусматривалась возможность включения в федеральный партий-

ный список до 50 процентов кандидатов-самовыдвиженцев, но гарантии обязательности такого действия для партии не было.

Сегодня право партий включать в свои списки беспартийных граждан сохраняется, за счет чего можно говорить о стремлении государства укрепить связь институтов гражданского общества и партийной системы, ведь привлечение во власть представителей народа из различных сфер жизни способствует модернизации институтов демократии.

Другим важным вопросом является то, каким образом соотносятся результаты голосования по единому федеральному округу и по одномандатным округам. Дело в том, что в теории выделяют две разновидности избирательных систем: связанная и параллельная. В Федеративной Республике Германии, являющейся прародительницей смешанной избирательной системы, применяется первая из них. Связанная избирательная система подразумевает распределение мандатов по результатам голосования по мажоритарной системе с учетом результатов голосования по пропорциональной². Такой способ оказался неэффективным, поскольку в результате голосования по одномандатным округам партия получала больше мандатов, нежели чем по результатам голосования по партийным спискам. Отсюда образовывались так называемые «переходные мандаты», появление которых увеличивало конституционно установленное число депутатских мест в Бундестаге. В связи с этим Федеральный Конституционный Суд Германии был вынужден пересмотреть данную норму и принять по ней целесообразное решение. В Федеральном законе № 20-ФЗ от 22 февраля 2014 г. на данный момент предусмотрена смешанная параллельная избирательная система, в соответствии с которой результаты по мажоритарной и пропорциональной системам формируются независимо друг от друга.

Что касается содержания смешанной избирательной системы, то, как уже было указано, она сочетает в себе черты двух основных избирательных систем: мажоритарной и пропорциональной. Главный минус мажоритарной системы относительного боль-

шинства заключается в низкой легитимности сформированного при ее применении органа, что подтверждается результатами выборов, проводимых в период с 1993 по 2003 год. Нередко депутатский мандат получали кандидаты, набравшие всего около 10–15 процентов голосов от общего числа активных избирателей, остальные голоса не учитывались, и это притом, что уровень абсентеизма в нашей стране традиционно высокий. Несмотря на это, при формировании представительного органа власти данный аспект не так страшен, как при избрании, например, должностного лица.

У пропорциональной системы также имеется один безусловный порок – это проблема разрозненности мелких партий в формируемом органе. То есть при пропорциональной системе, во избежание вышеназванного недостатка, всё же требуется наличие достаточно крупных партий для учреждения стабильного органа. При применении же смешанной избирательной системы данный порок нивелируется мажоритарной составляющей смешанной системы. Доктор исторических наук, заведующий кафедрой политических наук Саратовского государственного университета А.А. Вилков считает, что преодолеть недостатки двух систем поможет переход к избранию части депутатского корпуса по мажоритарной системе абсолютного большинства, а также использование графы «против всех»³. Целесообразность использования мажоритарной системы абсолютного большинства обосновывается повышением легитимности депутатов, избранных большим количеством граждан, несмотря на удорожание избирательного процесса в данном случае. Что касается графы «против всех», Вилков А.А. объясняет свою позицию следующим образом: если при избрании депутата по одномандатному округу два кандидата, победившие в первом туре, не вызывают доверия, графа «против всех» будет вполне уместна. Такой вывод можно назвать несостоятельным, поскольку целью любых выборов является формирование органа представительной власти, в данном случае Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а при использовании графы «против всех» данная цель

не может быть достигнута. В противном случае мы дестабилизируем политическую, социальную и экономическую ситуацию в стране.

Нынешний закон хоть и повторяет положения того, что существовал до 2003 года, но сегодня вобрал в себя наиболее положительные аспекты смешанной избирательной системы как таковой, создавался с учетом опыта предыдущих электоральных циклов. Также законодатели приняли во внимание позицию Конституционного Суда Российской Федерации, которую он выразил в своем постановлении от 22 апреля 2013 г. № 8-П. Но тем не менее то, как будет реализовываться данный акт, каковы будут итоги применения такой системы, мы увидим только на ближайших выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, которые состоятся в 2016 году.

¹ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

² *Голосов Г.В.* Пределы электоральной инженерии: «смешанные несвязанные» избирательные системы в новых демократиях / Полис, 1997. № 3. С. 102.

³ *Вилков А.А.* Эволюция избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации / Известия Саратовского ун-та. 2013. Т. 13. Вып. 3. С. 69.

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОРЯДКА
ВЫДВИЖЕНИЯ И РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТОВ,
ФЕДЕРАЛЬНЫХ СПИСКОВ КАНДИДАТОВ
В НОВОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНЕ
ОТ 22 ФЕВРАЛЯ 2014 г. № 20-ФЗ
«О ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

К основным новеллам Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 20-ФЗ)¹ следует отнести:

1. Возврат к смешанной избирательной системе выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума), при которой 225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат); 225 депутатов – по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов (ст. 3 Федерального закона № 20-ФЗ).

2. Введение необходимого условия регистрации федерального списка кандидатов (кандидата по одномандатному избирательному округу), которое заключается в поддержке их выдвижения избирателями. Указанная поддержка определяется по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения.

В частности, в соответствии с ч. 2 ст. 44 Федерального закона № 20-ФЗ не требует сбора подписей избирателей выдвижение политической партией федерального списка кандидатов, кандидата

по одномандатному избирательному округу в любом из следующих случаев:

1) федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;

2) список кандидатов, выдвинутый политической партией, был допущен к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта Российской Федерации созыва, действующего на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы;

3) списку кандидатов, выдвинутому политической партией в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, предусмотренным п. 17 ст. 35 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»², был передан депутатский мандат в законодательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта Российской Федерации созыва, действующего на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы.

Если политическая партия не отвечает указанным выше требованиям, то согласно ч. 3 ст. 44 Федерального закона № 20-ФЗ в поддержку выдвижения данной партией федерального списка кандидатов должно быть собрано не менее 200 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7 тысяч подписей избирателей, зарегистрированных в данном субъекте Российской Федерации.

В поддержку кандидата по одномандатному избирательному округу, выдвинутого такой политической партией, а также в поддержку самовыдвижения кандидата должны быть собраны подписи избирателей в количестве не менее 3 процентов от

указанного в федеральном законе об утверждении схемы одномандатных избирательных округов общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тысяч избирателей, – не менее 3 тысяч подписей избирателей.

Данные новеллы Федерального закона № 20-ФЗ концептуально меняют действующее правовое регулирование стадии выдвижения и регистрации при проведении выборов депутатов Государственной Думы. При этом вводятся дополнительные ограничения, связанные с необходимостью сбора подписей, для политических партий, не получивших должной поддержки избирателей на прошедших выборах в Государственную Думу, а также в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Выдвижение и регистрация федерального списка кандидатов. Федеральный закон № 20-ФЗ установил минимальное число кандидатов, которое может содержаться в федеральном списке кандидатов. В соответствии с ч. 9 ст. 39 данного Федерального закона в федеральном списке кандидатов должно быть не менее 200 и не более 400 кандидатов. При этом число региональных групп кандидатов должно быть не менее 35. Для сравнения: в Федеральном законе от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 51-ФЗ)³ была установлена только верхняя планка численности кандидатов в федеральном списке кандидатов – не более шестисот человек, а количество региональных групп – не менее 70 (ч. 19, 22 ст. 36).

В Федеральном законе № 20-ФЗ упрощены требования к форме федерального списка кандидатов на бумажном носителе, в которой не предусмотрено указание на сведения об адресе места жительства кандидата, месте его рождения, а также указание на данные паспорта или документа, заменяющего паспорт кандидата (ч. 3 ст. 42).

С 1 июня 2015 года Федеральным законом № 20-ФЗ предусмотрено, что федеральный список кандидатов на бумажном

носителе изготавливается с использованием программных средств после составления этого списка в машиночитаемом виде.

В случае сбора политической партией подписей избирателей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов уполномоченный представитель данной политической партии помимо документа, подтверждающего открытие специального избирательного счета избирательного фонда политической партии, и сведений об изменениях в федеральном списке кандидатов обязан для регистрации федерального списка кандидатов представить в ЦИК России подписные листы с подписями избирателей, протокол об итогах сбора подписей, список лиц, осуществлявших сбор подписей, а также копию документа, подтверждающего оплату изготовления подписных листов (ч. 2 ст. 46 Федерального закона № 20-ФЗ).

В отличие от требований Федерального закона № 51-ФЗ на стадии регистрации федерального списка кандидатов, согласно Федеральному закону № 20-ФЗ, уполномоченным представителем политической партии первый финансовый отчет политической партии не представляется.

Выдвижение политической партией кандидатов по одномандатным избирательным округам. В Федеральном законе № 20-ФЗ специально разведены сроки для выдвижения политической партией кандидатов по одномандатным избирательным округам и последующего выдвижения данных кандидатов в окружных избирательных комиссиях.

В соответствии с ч. 1 ст. 42 Федерального закона № 20-ФЗ список кандидатов по одномандатным избирательным округам представляется уполномоченным представителем политической партии в ЦИК России не позднее чем через 25 дней после дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы. В последующем кандидат, выдвинутый политической партией по одномандатному избирательному округу и включенный в заверенный ЦИК России список кандидатов по одномандатным избирательным

округам, не позднее чем через 35 дней после дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы обязан представить необходимые документы для выдвижения в окружную избирательную комиссию (ч. 1 ст. 43).

С 1 июня 2015 года Федеральным законом № 20-ФЗ предусмотрено, что список кандидатов по одномандатным избирательным округам на бумажном носителе изготавливается с использованием программных средств после составления этого списка в машиночитаемом виде (ч. 3 ст. 42).

Выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения. С принятием Федерального закона № 20-ФЗ в практику применения избирательного законодательства возвращается дополнительный избирательный документ – письменное уведомление о самовыдвижении, в котором кандидат указывает свою фамилию, имя, отчество, дату рождения и адрес места жительства (ч. 3 ст. 41). Одновременно с данным уведомлением кандидат обязан представить в окружную избирательную комиссию: заявление о согласии баллотироваться, сведения о размере и об источниках доходов и др. (ч. 5 ст. 41). При этом в заявлении о согласии баллотироваться кандидат обязан указать ряд новых сведений: об идентификационном номере налогоплательщика (при наличии), а также о профессиональном образовании (при наличии) с указанием организации, осуществляющей образовательную деятельность, года ее окончания и реквизитов документа об образовании и квалификации (п. 1 ч. 5 ст. 41).

С 1 июня 2015 года текст заявления о согласии баллотироваться может быть изготовлен с использованием программных средств на основе документа в машиночитаемом виде, составленного по форме, установленной ЦИК России.

В поддержку самовыдвижения кандидата должны быть собраны подписи избирателей в количестве не менее 3 процентов от указанного в федеральном законе об утверждении схемы одномандатных избирательных округов общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего из-

бирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тысяч избирателей, – не менее 3 тысяч подписей избирателей.

По сравнению с Федеральным законом от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в котором также была предусмотрена смешанная избирательная система, Федеральный закон № 20-ФЗ предусмотрел меньший процент выбраковки недействительных и (или) недостоверных подписей (5 процентов вместо 25), в случае превышения которого избирательная комиссия принимает решение об отказе в регистрации кандидата (п. 7 ч. 7 ст. 51).

Таким образом, с принятием Федерального закона № 20-ФЗ в Российской Федерации ознаменовался новый этап реформирования избирательного законодательства, связанный с ужесточением ряда требований при выдвижении и регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы.

¹ Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

² Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2014. № 14. Ст. 1543.

³ Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2014. № 14. Ст. 1543.

*П.Н. Саганов**

О ПОРОГЕ ЯВКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ НА ВЫБОРАХ

Порог явки избирателей на выборах – это установленное законодателем минимальное количество избирателей, которые должны принять участие в голосовании, чтобы выборы были признаны легитимными. Минимальный порог явки законодательно предусмотрен во многих странах только при проведении референдумов. Например, во Франции, Венгрии, Польше он установлен на уровне 50 процентов от числа граждан, включенных в список участников

* Научный руководитель В.В. Онохова

референдума. Что же касается порога явки избирателей на выборы, то он предусмотрен далеко не во всех государствах. Так, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹, а также другие федеральные и региональные законы о выборах не устанавливают обязательный порог явки избирателей на выборы.

Во многих зарубежных странах установлен обязательный порог явки избирателей на президентских выборах для признания их законными, особенно в тех случаях, когда законодательством предусмотрено несколько туров голосования. На парламентских выборах существование минимального порога явки избирателей характерно для стран Восточной и Центральной Европы, а также бывших советских республик – субъектов Союза ССР. Например, 50-процентный порог явки избирателей на выборах установлен в Таджикистане. В Узбекистане он был на уровне 50 процентов, а в настоящее время составляет 33 процента. Однако в некоторых зарубежных странах наблюдается тенденция отмены минимального порога явки избирателей на выборах. Так произошло в Сербии, Черногории с провозглашением ее независимости (2006 г.).

В большинстве стран не установлен минимальный обязательный порог явки избирателей на выборах. В некоторых государствах это объясняется законодательным закреплением обязательного участия избирателей в выборах, например в Австралии, Бразилии, Венесуэле. Не предусмотрен минимальный порог явки избирателей на выборах в США, Канаде, Великобритании. В этих государствах всё чаще поднимается вопрос о легитимности избранных органов государственной власти, а также принимаются дополнительные меры по привлечению избирателей на выборы. К примеру, в США зачастую выборы разного уровня объединяются с голосованием по важным для населения местным законодательным инициативам.

Федеральным законом от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российс-

кой Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон о внесении изменений в Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав граждан) из п. 2 ст. 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» исключен подпункт «а», который прямо устанавливал необходимость преодоления порога явки избирателей в качестве обязательного условия для признания выборов состоявшимися (за исключением выборов в представительный орган муниципального образования).

Как в науке, так и на практике существуют диаметрально противоположные мнения по вопросу о законодательном определении порога явки избирателей на выборы. Одни утверждают о необходимости его установления, другие, напротив, отрицают целесообразность его определения, ссылаясь на значительные дополнительные затраты из бюджетов всех уровней. Кроме этого, отмечают и то, что устранение явочного барьера стало важным элементом в развитии демократии и создании равных условий для политических партий в России. Более того, введение минимального порога явки избирателей на выборы не менее 50 процентов будет являться существенным препятствием при проведении дополнительных и повторных выборов на региональном и муниципальном уровнях, так как число избирателей, голосующих на таких выборах, как показывает практика, значительно меньше количества избирателей, голосовавших на основных выборах³. На наш взгляд, порог явки избирателей на выборах – неотъемлемый атрибут легитимной избранной власти, которая будет учитывать мнение избирателей при принятии решений.

Институт порога явки избирателей на выборах был характерен для советского⁴, а затем российского избирательного законодательства. Непосредственно до его отмены на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации он составлял 25 процентов, на выборах Президента Российской Федерации – 50 процентов. Однако при проведении второго тура голосования порог явки не устанавливался.

Что касается законов субъектов Российской Федерации о выборах, то в них содержались нормы, требовавшие в качестве условия признания выборов состоявшимися преодоление определенного порога участия избирателей в голосовании. Так, в 1995–1997 годах более половины субъектов Российской Федерации в своих законах о выборах главы субъекта Российской Федерации предусматривали, что выборы признаются состоявшимися в случае, если в них приняло участие не менее 25 процентов избирателей, включенных в списки.

В 1997 г. законодатель на федеральном уровне предусмотрел в качестве обязательного условия признания выборов состоявшимися наличие определенного законом числа избирателей, принявших участие в голосовании, без установления минимального порога явки избирателей. А в 2002 г. были введены минимальные требования к порогу явки избирателей в числовом выражении. С момента вступления в силу Федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав граждан в связи с требованием абзаца восьмого п. 8 ст. 70 любое условие о признании выборов состоявшимися, связанное с определением порога явки избирателей, не может применяться.

Смысл установления порога явки избирателей на выборах, как правило, увязывается с вопросом обеспечения легитимности выборов не в правовом, а в общественно-политическом смысле и представительности избираемого органа государственной власти, органа местного самоуправления или выборного лица⁵.

31 мая 2013 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект федерального закона, который предусматривал 50-процентный порог явки избирателей на выборах. Его принятие позволило бы, с одной стороны, придать легитимность избираемым органам и должностным лицам, а с другой стороны, вернуть гражданам уверенность в важности их участия в голосовании и формировании выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления⁶. Однако председатель ЦИК России в своем отзыве на этот законопроект указал на то, что

установление порога явки избирателей на выборах может повлечь за собой ситуацию, при которой в течение длительного периода времени органы государственной власти, местного самоуправления не будут сформированы или выборное должностное лицо не будет избрано. А это может привести к повторным выборам, что повлечет за собой увеличение расходов средств бюджетов соответствующего уровня⁷. 15 октября 2013 г. предложенный проект федерального закона был отклонен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации⁸.

Необходимо ли законодательное определение порога явки избирателей на выборах? Если да, то на каком уровне выборов? Это сложный и дискуссионный вопрос. С одной стороны, заслуживает внимания тезис о том, что органы государственной власти и местного самоуправления должны формироваться при активном участии избирателей в выборах. С другой стороны, легитимность выборов, в которых приняло участие незначительное количество избирателей, вызывает серьезное сомнение.

По нашему мнению, не следует отрицать законодательное установление минимального порога явки избирателей на выборах, но необходимо уделять должное внимание воспитательной, агитационной работе по формированию у граждан активной гражданской позиции, принимать необходимые меры по преодолению абсентеизма. Ссылки на западный опыт (на страны, в которых не установлен минимальный порог явки избирателей на выборах), на наш взгляд, не заслуживают внимания, поскольку уровень развития гражданского общества и уровень правосознания граждан в развитых государствах выше. Поэтому в России необходимо принимать меры, способствующие повышению активности избирателей. Например, разрабатывать и совершенствовать социально-психологические методы и технологии повышения активности избирателей, привлечения граждан к участию в общественной жизни, к управлению государством.

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ с изм. от 24 февраля 2014 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

² Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ с изм. от 9 декабря 2010 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // Парламентская газета. 2006. № 209. 14 дек.

³ *Пилигин В.Н.* Стенограммы обсуждения законопроекта № 289428-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» по вопросу установления минимального порога явки избирателей. URL: http://api.duma.gov.ru/api/transcript/289428-6#2013_10_15_18_05_09 (дата обращения: 10.03.2014).

⁴ Статья 55 Закона СССР от 1 декабря 1988 г. «О выборах народных депутатов СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 729.

⁵ *Пачина Е.* Институт порога явки в российском и зарубежном законодательстве // Межсистемные и межотраслевые связи в правовой сфере : материалы VIII Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов / сост. И.Р. Асатуллин, Т.Р. Бахия и др. Казань: Казанский федеральный ун-т. Т. 1. 2013. С. 193.

⁶ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» № 289428-6. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=289428-6&02> (дата обращения: 10.03.2014).

⁷ <http://cikrf.ru/law/zakonoproekt/otziv/2013/289428-6.html> (дата обращения: 10.03.2014).

⁸ <http://vote.duma.gov.ru/vote/83092> (дата обращения: 10.03.2014).

В.В. Щербакова

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА: ПРАВО ВЫБОРА

Всеобщая декларация прав человека 1948 года провозглашает: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах» (п. 3 ст. 21)¹. Американский ученый, профессор по истории России и СССР, политолог Ричард Пайпс, читая лекции в венском Институте гуманитарных наук в январе 1995 года, определил выборы как «мягкие революции, в ходе которых в истинных демократиях устраняются накопившиеся конкретные поводы для общественного недовольства»². Безусловно, выборы соединяют в себе формы прямой и представительной демократии; насыщенные

социальные потребности, различные интересы, способы их организационного оформления выявляются именно в ходе предвыборной борьбы.

Конституция Российской Федерации 1993 года характеризует выборы как высшее непосредственное выражение власти народа (ч. 3 ст. 3), способ осуществления гражданами государственной власти и местного самоуправления (ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 130). Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет выборы 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.

В России на основе выборов формируется депутатский корпус Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, замещаются должности Президента РФ, высших должностных лиц субъектов РФ; формируются представительные органы муниципальных образований и замещаются должности глав муниципальных образований, если уставами муниципальных образований это предусмотрено.

Выборы проводятся на основе определенных избирательных систем и в рамках избирательных кампаний. Избирательная система представляет собой всю совокупность принципов, методов, норм, регулирующих проведение выборов, условия признания кандидата (кандидатов) избранными, а списков кандидатов – допущенным к распределению депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списка кандидатов. В связи с чем выделяются три вида избирательных систем: мажоритарная, пропорциональная и смешанная³. Мажоритарная избирательная сис-

тема, в отличие от пропорциональной, применяется при выборе отдельных кандидатов, а не списков кандидатов, одновременное же использование данных избирательных систем на выборах в один орган власти определяется как смешанный вид избирательной системы.

Выбор вида избирательной системы, законодательное закрепление соответствующих избирательных процедур – это вопрос политической целесообразности, зависящий от социально-политических условий и общественного развития страны в целом.

При использовании пропорциональной избирательной системы голосование осуществляется не за конкретного кандидата, а за списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями. По мнению российских политологов – юриста С.Е. Заславского и историка З.М. Зотовой, пропорциональная система при соответствующем подходе политических партий к составлению списков кандидатов позволяет обеспечить представительство во власти женщин и молодежи. Данная избирательная система наиболее способствует государственному единству страны, обеспечивает согласованность в постановке общенациональных, региональных, местных проблем и определении путей эффективного их решения⁴.

В условиях низкой электоральной культуры средний избиратель редко знакомится с программными документами той или иной политической партии. Политическая партия для избирателя тождественна с тем политическим лидером, который ее возглавляет.

Пропорциональная система построена на доверии избирателей к соответствующим партиям. Различают акт выдвижения кандидата партией и акт избрания – выбор граждан между кандидатами. Заметим, что в США акт выдвижения кандидата партией сопряжен с праймериз, которые законодательно урегулированы.

В странах с пропорциональными избирательными системами партия может выступать посредником, создавая кандидата *ex nihilo* («из ничего»), и одного выдвижения от нее достаточно⁵.

В Великобритании и Индии субъектами выдвижения могут быть только избиратели, а непосредственно партии лишены этого права.

Мажоритарная система голосования не стимулирует развитие института многопартийности, не способствует обеспечению единого политического пространства, однако дает возможность персонального отбора. Это характерно для небольших территорий с невысокой плотностью населения, где кандидат в первую очередь рассматривается как человек и личность; кандидат и его избиратели связаны иными мотивами, однако к политическим взглядам эти связи отношения не имеют. По остроумному высказыванию американского политика-республиканца начала XX века Р.Д. Доула, «никогда не знаешь, избрали ли тебя потому, что знают, кто ты такой, или же потому, что не знают, кто ты такой»⁶.

В ряде стран с целью соединить плюсы и минусы различных избирательных систем создаются избирательные системы смешанного типа, в которых, так или иначе, сочетаются элементы как мажоритарной, так и пропорциональной систем. Так, имеет место выдвижение кандидатов по пропорциональной системе (по партийным спискам), а голосование – по мажоритарной (персонально за каждого кандидата).

Основным достоинством смешанной избирательной системы является то, что ее применение обеспечивает пропорциональное партийное представительство и представительство территорий. Избиратель имеет возможность проголосовать как за партийный список, выбирая конкретную политическую программу, так и за конкретного кандидата, выдвинутого на определенной территории. В связи с чем стимулируется процесс становления и развития многопартийности, обеспечивается представление политических интересов и предпочтений в обществе, сохраняется связь избирателя с избранными депутатами.

В Российской Федерации вводится новый порядок и процедура проведения выборов в Государственную Думу на основе смешанной избирательной системы (Федеральный закон от

22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), согласно которой на территории Российской Федерации образуются 225 одномандатных избирательных округов, каждый из них будет представлен одним депутатом в Государственной Думе, остальные 225 мандатов будут распределены между депутатами, избранными по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов.

В новом формате развития российского избирательного права целесообразен переход к пропорциональной и смешанной избирательной системе на муниципальных выборах в целях развития партийной системы на уровне муниципальных образований. Применение данных систем на выборах представительных органов муниципальных районов и городских округов обеспечит в их деятельности баланс государственных и местных интересов. Присутствие в представительном органе политических партий позволит учесть разные подходы при выработке оптимальных решений, направленных на осуществление государственных полномочий, делегированных муниципальным образованиям, с учетом нужд и потребностей местного сообщества. Для крупных муниципалитетов необходимы элементы пропорциональной системы, но только в смешанном варианте и с открытыми списками. Открытые списки имеют преимущества перед закрытыми списками с точки зрения реализации пассивного избирательного права, ведь отношения между кандидатом и выдвигающей его партией становятся практически равноправными. При закрытых списках возможна такая ситуация, когда во главу избирательного списка включают «политических тяжеловесов» и «медиа-персонажей»⁷, которые в дальнейшем отказываются от своих мандатов, в результате чего в представительный орган попадают малоизвестные личности из конца списка. Пропорциональные выборы с открытыми списками – это довольно известная в Европе избирательная система, которая широко применяется во многих странах.

Важнейшим элементом конституционного строя демократических стран является местное самоуправление, реализация демократических принципов – это нечто большее, чем свободные и справедливые выборы, это участие в них и на местном уровне. Статья 23 Федерального закона от 6 сентября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что законом субъекта РФ устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения.

В Иркутской области действует закон от 11 ноября 2011 г. № 116-оз «О муниципальных выборах в Иркутской области», который регулирует общественные отношения, связанные с формированием органов местного самоуправления, замещением выборных муниципальных должностей на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В соответствии с законом от 12 декабря 2013 г. № 114-оз «О внесении изменений в статью 4 Закона Иркутской области “О муниципальных выборах в Иркутской области”» муниципалитетам дано право применять одну из трех избирательных систем на выборах представительных органов городских округов и муниципальных районов. Поправки в указанную статью внесены в связи с принятием Федерального закона от 16 октября 2012 г. № 173-ФЗ «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статью 23 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» и объективной необходимостью закрепления данных положений в областном законодательстве для обеспечения возможности их реализации на практике. Внесение указанных изменений является новым витком в развитии демократических институтов, позволяя с учетом целесообразности эффективно применять разные системы выборов.

Россия находится на пути построения демократического государства и гражданского общества. Необходимо дальнейшее

позатупное изменение избирательного законодательства, в том числе развитие применения избирательных систем как на федеральном, так и на региональном, местном уровнях.

¹ Международное право в документах : учебное пособие [Текст] / сост. Н.Т. Блатова, Г.М. Мельков. 4-е изд. М.: Издательство «РИОР», 2003. С. 104.

² *Pipes R.* Three «why» of the Russian Revolution. Published by Pimlico, 1995. 84 pages.

³ Избирательное право Российской Федерации : учебник для магистров [Текст] / под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство «Юрайт», 2012. С. 29.

⁴ *Заславский С.Е., Зотова З.М.* Организационно-правовые основы участия политических партий в выборах [Текст]. М.: РЦОИТ, 2007. С. 35.

⁵ *Дюверже М.* Политические партии [Текст] / пер. с фр. Л.А. Зимина. М.: Академический Проект, 2000. 538 с.

⁶ Great Presidential Wit : (...I Wish I Was in the Book) : A collection of humorous anecdotes and quotations by Robert J. Dole. 2001. 240 pages.

⁷ См. www.Gradars.ru. [Электронный ресурс]. Политология. Политические лидеры.

КРУГЛЫЙ СТОЛ

**РОЛЬ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ
В ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ:
ОТ ИНФОРМИРОВАНИЯ ДО АГИТАЦИИ**

А.Ю. Слесарева

**ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ВЫБОРОВ В РФ: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ
И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ**

Важной составляющей демократического общества выступает наличие возможности сформировать органы государственной власти или местного самоуправления путем волеизъявления населения, другими словами, посредством проведения выборов. Основой выборов, как и любого другого вида деятельности, является информация.

От качества и количества информации, которой могут оперировать избиратели, зависит, насколько свободным будет их волеизъявление. Границы информационного потока в избирательных кампаниях обусловлены такой правовой категорией, как «информационное обеспечение выборов».

Зарождение данной правовой категории связано с введением института предвыборной агитации. Впервые правила предвыборной агитации в нашем государстве были закреплены в «Положении о выборах в Верховный Совет СССР» 1937 года, содержащем две статьи, посвященные регулированию агитации. В указанном документе использовалась категория «выборная агитация», которая была заменена на современный термин «предвыборная агитация» только в 1978 году, когда был принят закон «О выборах в Верховный Совет СССР».

Статьей 47 данного закона были закреплены основные гарантии деятельности кандидата в депутаты: «Все кандидаты в депутаты Верховного Совета СССР со времени их регистрации

окружными избирательными комиссиями имеют равное право участвовать и выступать на предвыборных собраниях, совещаниях, митингах, в печати, по телевидению, радио». Однако отсутствовали нормы, посвященные информированию избирателей.

В 1993 году Указом Президента Российской Федерации «Об информационных гарантиях для участников избирательной кампании 1993 года» было утверждено Положение об информационных гарантиях предвыборной агитации. Под предвыборной агитацией, согласно данному документу, понимались сообщения, материалы (массовая информация), имеющие целью побудить избирателей проголосовать за или против того или иного кандидата либо избирательного объединения. Статьей 9 были затронуты и некоторые аспекты информирования: «Телерадиокомпания обязана периодически оповещать граждан о времени, месте и теме предстоящих предвыборных дебатов, круглых столов с момента получения данной информации и до начала их вещания».

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» 1994 года регулировал правила предвыборной агитации и информирования, а также весь избирательный процесс в целом. В этом законе предвыборная агитация впервые стала рассматриваться не как «сообщения, материалы (массовая информация)», а как деятельность.

В 1997 году на смену вышеназванному закону пришел Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который под предвыборной агитацией понимал «деятельность граждан Российской Федерации, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них». Данное определение впервые в полной мере зафиксировало перечень субъектов избирательного процесса, имеющих право на ведение агитации.

В настоящее время действует принятый в 2002 году Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который ввел понятие информационного обеспечения выборов, включающее информирование избирателей и предвыборную агитацию. Согласно ст. 44 названного закона, основной целью информационного обеспечения является способствование осознанному волеизъявлению граждан и гласности выборов. Под предвыборной агитацией понимается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них). Понятие информирования избирателей в законе упоминается, но не расширявается. Из совокупности норм, регулирующих данный институт, можно сформулировать понятие информирования избирателей – деятельность уполномоченных субъектов, осуществляемая в установленные законом сроки избирательной кампании и определенном законом порядке по предоставлению избирателям информации о дате голосования, о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве Российской Федерации о выборах, о кандидатах, списках кандидатов и избирательных объединениях.

Главным отличием агитации от информирования избирателей является наличие цели побудить избирателя проголосовать за или против того или иного кандидата.

Избирательный процесс – политико-правовое явление, которое состоит в последовательной смене определенных юридических процедур в рамках избирательной кампании. В основе избирательного процесса лежат процессуальные отношения, которые существуют только в период избирательной кампании. Однако отождествление понятий «избирательный процесс» и «избирательная кампания» не всегда корректно, в частности потому, что предварительным этапом избирательного процесса выступает регистрация партий.

Некорректным является и отождествление избирательного процесса с реализацией всех образующих избирательное право материальных норм, поскольку основополагающей целью он имеет исключительное процедурное обслуживание организации и проведения выборов.

Как отмечалось ранее, избирательный процесс – это явление, предполагающее определенную стадийность. Под стадией избирательного процесса следует понимать обособленную во времени совокупность последовательно совершаемых избирательных действий и процедур, объединенных локальной самостоятельной целью и направленных на достижение предусмотренного процессуальной нормой избирательного права результата, обеспечивающего достижение общей цели избирательного процесса, и характеризующихся особым кругом субъектов и основаниями их совершения.

Стадиям избирательного процесса присущи следующие признаки:

- наличие конкретной промежуточной цели, достижение которой свидетельствует о завершении отдельной стадии;
- обособленность во времени – все избирательные действия должны быть совершены в определенный срок;
- каждая стадия включает в себя необходимый набор избирательных процедур;
- особый субъектный состав.

Традиционно избирательный процесс делят на пять основных стадий:

- назначение выборов;
- выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация;
- составление списков избирателей;
- информационное обеспечение и предвыборная агитация;
- голосование, подсчет голосов, установление итогов голосования, определение результатов выборов и их опубликование.

Образование избирательных округов и участков, формирование избирательных комиссий в связи с изменениями избиратель-

ного законодательства уже не являются стадией избирательного процесса.

Стадия информационного обеспечения выборов и предвыборной агитации представляет наибольший интерес. В литературе существуют разные мнения по поводу ее содержания. Многие авторы говорят о том, что она включает лишь предвыборную агитацию, поскольку та начинается после выдвижения кандидатов и заканчивается в «день молчания», следовательно, не возникает сомнений, что она представляет собой отдельную стадию. Другие авторы считают, что агитация и информирование – тождественные понятия, что, на наш взгляд, представляется некорректным. Информационное обеспечение и предвыборная агитация соотносятся как целое и его часть, поскольку второй разновидностью информационного обеспечения является информирование избирателей. Таким образом, в определении стадии как «информационное обеспечение и предвыборная агитация» содержится логическая ошибка. Неуместно называть данную стадию и как «предвыборная агитация и информирование избирателей». Исходя из положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», можно сделать вывод о том, что информирование и агитация совпадают по срокам, однако в действительности информирование начинается гораздо раньше, возможно, еще до объявления даты проведения голосования, а заканчивается официальным опубликованием. Следовательно, информирование избирателей является не стадией избирательного процесса, а гарантированной законом деятельностью субъектов по предоставлению избирателям информации о самом избирательном процессе, законодательстве о выборах и референдуме, о кандидатах и избирательных объединениях. Таким образом, целесообразнее было бы выделить положения об информировании избирателей в отдельную главу закона. Что касается предвыборной агитации, то она также должна регулироваться отдельной главой, что придаст ей более четкий статус. Агитация подразумевает определенную деятельность по распространению

политических идей с целью оказания воздействия на чье-либо мнение. Информация же носит более объективный характер. Поэтому включение предвыборной агитации в главу об информационном обеспечении ведет к смешению понятий, а как следствие, к отождествлению беспристрастности и объективности информирования со склонением избирателя в сторону определенного кандидата. Отличаются они также и по субъектам проведения. Агитация проводится кандидатами, а обязанность по информированию лежит на государстве в лице избирательных комиссий разного уровня. Что касается понятий «информационное обеспечение» и «информирование избирателей», то, на наш взгляд, их содержание тождественно.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо сказать, что главу 7 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» целесообразнее трансформировать в две самостоятельные: первая – «Агитация при проведении выборов», регулирующая правила, сроки, формы, методы, ограничения при проведении выборов и референдума, а вторая – «Информационное обеспечение (информирование избирателей)», устанавливающая случаи, способы, объемы информации, которая должна быть доведена до всех субъектов избирательного процесса.

С.А. Хвалёв

ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ В ИНФОРМАЦИОННО- ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННОЙ СЕТИ «ИНТЕРНЕТ»

Как показывает практика последних региональных и муниципальных выборов в Иркутской области, Интернет всё чаще является средством распространения и источником получения агитационной информации. Предвыборная агитация в Интер-

нете происходит посредством организации интернет-рассылки, блогов, форумов и т. д. Как верно отмечается, немалая часть политически образованного и активного населения всё больше доверяет Интернету, а не агитационным листовкам и традиционным средствам массовой информации (далее – СМИ)¹.

Опыт в информационно развитых обществах показывает, что Интернет как агитационная платформа используется уже давно. Впервые Интернет был применен в целях агитации в ходе кампании по выборам президента США в 1992 году. Сегодня факт того, что Интернет стал неотъемлемой частью избирательного процесса, неоспорим.

Наряду со столь обширной практикой правового регулирования интернет-взаимодействия в зарубежных странах в России эта плоскость избирательных отношений известна сравнительно недавно.

Как представляется, сеть Интернет в качестве средства распространения предвыборной агитации привлекательна по следующим обстоятельствам:

- возможность доступа к опубликованной информации из любой точки мира, а также легкость и быстрота использования²;
- значительный охват территории и населения посредством Сети, а также ее бесперебойное функционирование³;
- относительная дешевизна изготовления электронных агитационных материалов и услуг по их размещению⁴;
- отсутствие ограничений по архитектуре и наполнению интернет-ресурса.

Анализ показал, что в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁵ (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав) не запрещено вести предвыборную агитацию при помощи Интернета (пп. 3, 5 ст. 62). Однако подробная регламентация подобного рода предвыборной агитации в современном избирательном законодательстве России отсутствует.

С учетом статуса интернет-ресурсов вопросы предвыборной агитации в Интернете можно разделить на два блока: во-первых, предвыборная агитация посредством сетевых изданий, во-вторых, предвыборная агитация посредством интернет-ресурсов, не зарегистрированных в качестве СМИ.

Предвыборная агитация посредством сетевых изданий. Есть мнение, что в условиях отсутствия более специальных правил, если интернет-сайт зарегистрирован как СМИ, то при организации предвыборной агитации через него необходимо использовать общие нормы избирательного законодательства, регулирующие агитацию на каналах телерадиовещания и в периодических печатных изданиях⁶.

Подобная позиция сегодня реализована в недавно принятом Федеральном законе от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁷ (далее – Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы РФ). В соответствии с названным Федеральным законом в избирательный процесс введено понятие «сетевое издание». При этом под сетевым изданием в соответствии с Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее – Закон РФ о СМИ) понимается сайт в Интернете, зарегистрированный в качестве СМИ (ст. 2, 8). При этом установлено, что на сетевые издания распространяются общие правила организации и ведения предвыборной агитации в негосударственных СМИ.

Однако особенностью является то, что предвыборная агитация в сетевых изданиях, в отличие от предвыборной агитации в иных СМИ, может начинаться со дня, следующего за днем представления в Центральную избирательную комиссию РФ сведений о стоимости и других условиях оплаты услуг по размещению агитационных материалов в Интернете. Размещение агитационных материалов в сетевых изданиях прекращается в 16 часов по московскому времени последнего дня агитационного периода (в традиционных СМИ агитационный период начинается за 28 дней до дня голосования).

Очевидно, что предложенное правовое регулирование неполноценно. В частности, не разрешен вопрос о порядке финансирования подобного рода предвыборной агитации. Здесь же следует отметить проблематику организации контроля и привлечения к ответственности работников сетевого издания за нарушение избирательного законодательства. Так, Закон РФ о СМИ устанавливает усложненные правила привлечения СМИ к ответственности. В частности, прекращение деятельности СМИ, приостановление выпуска СМИ за нарушение избирательного законодательства, изъятие тиража или его части возможно только на основании судебного акта, вынесенного в связи с заявлением компетентного органа. С учетом этого вопросы контроля и ответственности сетевого издания за распространение предвыборной агитации в нарушение законодательства практически нереализуемы на практике.

Подводя промежуточный итог, следует отметить, что порядок и условия организации и проведения предвыборной агитации в сетевых изданиях формализованы достаточно поверхностно, а имеющиеся процедуры контроля и привлечения к ответственности работников сетевых изданий за нарушение правил предвыборной агитации не адаптированы к реалиям избирательного процесса.

Предвыборная агитация посредством интернет-ресурсов, не зарегистрированных в качестве СМИ. Предвыборная агитация в данной форме в настоящее время практически не регулируется, в связи с чем встает вопрос о правовом режиме агитационных материалов, распространяемых таким образом через Интернет.

Согласно позиции ЦИК РФ, если интернет-сайт не зарегистрирован в качестве сетевого издания, то в отношении агитации, размещаемой на таких интернет-ресурсах, должны соблюдаться правила, применяемые к аудиовизуальным и иным агитационным материалам⁸.

При этом, как представляется, в данном случае речь идет о применении закона по аналогии. Данный институт избиратель-

ным законодательством не предусмотрен. Однако даже если не обращать внимание на то, что аналогия закона в этом случае неприменима, всё равно возникает множество проблем. Некоторые нормативные положения не применимы к предвыборной агитации в Интернете. К примеру, нормы об обязательном указании в агитационном материале сведений о его тираже, поскольку это понятие в Интернете не используется⁹. Не могут применяться по аналогии нормы о финансировании предвыборной агитации в Интернете¹⁰, сложно определить соблюдение сроков агитации в Сети и т. д. Остается открытым вопрос о том, каким видом является агитационный материал, распространяемый в Интернете.

Вопросы контроля и привлечения к ответственности лиц, отвечающих за организацию и распространение печатных, аудиовизуальных агитационных материалов в Сети, также четко не регулируются.

Можно предположить, что в данном случае возможно применение в контрольных целях механизмов приостановления распространения незаконной информации в Интернете, предусмотренных Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹¹ (далее – Федеральный закон об информации).

В соответствии с Федеральным законом об информации противодействие незаконному распространению информации в Интернете осуществляется посредством ограничения доступа к сайтам, содержащим незаконную информацию. При этом, согласно указанному выше Федеральному закону, установлены две формы противодействия незаконной агитации в Интернете.

Во-первых, административный порядок, который заключается в том, что на основании решений уполномоченных федеральных органов возможно приостанавливать распространение посредством Интернета агитационных материалов, содержащих:

- порнографические изображения несовершеннолетних;
- информацию о способах, методах разработки и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

- информацию о способах совершения самоубийства;
- информацию о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), распространение которой запрещено федеральными законами;
- информацию, содержащую призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка.

Органами, уполномоченными принимать такие решения, являются Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Генеральный прокурор РФ и его заместители¹².

Приостановление доступа к такой информации происходит посредством ограничения и последующего удаления ее из Интернета уполномоченными на то лицами. Потенциально применение указанных выше норм Федерального закона об информации к предвыборной агитации, содержащей определенный перечень сведений, возможно.

Во-вторых, административно-судебный порядок. Так, ограничение доступа к сайту может произойти на основании вступившего в законную силу решения суда о признании информации, размещаемой в Сети, информацией, запрещенной к распространению в Российской Федерации. При этом под административно-судебный порядок подпадают случаи распространения предвыборной агитации с нарушением правил распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов, а именно: распространение агитационных материалов, не заявленных перед распространением в избирательную комиссию, не содержащих все необходимые сведения о заказчике, изготовителе, тираже и дате выпуска; печатные агитационные материалы, изготовленные с нарушением правил финансирования их изготовления, изготовление материалов ор-

ганизацией, не опубликовавшей расценки на соответствующие услуги (работы).

Административный и административно-судебный порядки противодействия распространению незаконной информации в Интернете достаточно подробно регламентированы. Жизнеспособность соответствующих положений Федерального закона об информации подтверждена уже достаточно обширной практикой работы Роскомнадзора и судов на территории Российской Федерации. Однако следует отметить, что практически отсутствует правоприменение Федерального закона об информации в целях противодействия распространению незаконной предвыборной агитации в Сети. Это обусловлено опять же скоротечностью избирательного процесса, зачастую отсутствием фактической возможности избирательных комиссий обращаться в компетентные органы в целях ограничения доступа к соответствующим интернет-ресурсам. Всё это снижает эффективность указанных процедур в рамках избирательного процесса.

В общем, можно сделать вывод о том, что в условиях отсутствия специального регулирования порядка и условий предвыборной агитации посредством Интернета возможность правового воздействия на участников интернет-сообщества, организующих предвыборную агитацию, у компетентных органов публичной власти отсутствует. Существующее состояние дел в области предвыборной агитации в Сети достаточно четко отражено в одном из судебных решений Верховного Суда РФ, в котором он прямо констатировал факт того, что Интернет в целом является информационным полем, не регулируемым правовыми актами¹³.

Потребность в законодательном регулировании порядка и условий предвыборной агитации в Интернете очевидна. Как представляется, законодатель при разработке соответствующих норм избирательного законодательства должен будет разрешить проблемы следующего характера:

– во-первых, соотношение юрисдикций различных государств в Интернете¹⁴;

– во-вторых, относительную анонимность пользователей Интернета и возможность выдавать себя за других лиц, создание сайтов-двойников¹⁵;

– в-третьих, определение оснований, субъектов и мер ответственности за несоблюдение избирательного законодательства (искажение информации, ее недостоверность и т.д.) в Интернете¹⁶.

Существующие проблемы можно разрешить путем внедрения в избирательное законодательство Российской Федерации нормы о возможности проведения предвыборной агитации в Интернете на строго определенном перечне интернет-сайтов. Их перечень предлагается определять посредством закрепления системы требований к интернет-сайтам и установления факта соответствия конкретного ресурса этим требованиям.

Основными из этих требований должны быть следующие:

– интернет-ресурс должен обладать признаками сетевого СМИ. Реализация данного требования давала бы возможность в период избирательной кампании дополнительно пользоваться правовыми механизмами воздействия на владельцев, работников редакций интернет-ресурсов, предусмотренными законодательством о СМИ, а также возможность контролировать деятельность таких сайтов не только избирательными комиссиями, но и уполномоченным органом исполнительной власти в сфере массовых коммуникаций;

– обязательная систематическая аккредитация или сертификация соответствующих интернет-ресурсов в целях подтверждения технических возможностей редакции сетевого СМИ своевременно обеспечивать достоверность, безопасность размещения агитационного материала, а также постоянный контроль за таким размещением;

– интернет-ресурс должен быть зарегистрирован в пределах юрисдикции Российской Федерации. При этом изменение его «национальности» в период выборов не должно допускаться;

– определенная система требований по продвижению сайта в Интернете.

Предлагаемая модель осуществления предвыборной агитации является одним из вариантов цивилизованного применения Интернета в агитационных целях. При этом данная модель предполагает, что в рамках выборов будет использоваться далеко не всё интернет-пространство, а это ведет к ограничению конституционного права на свободу поиска и получения информации. Однако на современном этапе развития интернет-отношений в России такое ограничение вполне оправданно. В данном случае следует согласиться с мнением Конституционного Суда РФ о необходимости ограничения права на информацию в целях поддержания баланса взаимосвязанных конституционно защищаемых ценностей, таких как свободные выборы и свобода информационного пространства¹⁷.

¹ *Шишкина О.Е.* О некоторых теоретических и практических проблемах реализации свободы слова на выборах // СПС «КонсультантПлюс».

² *Шемелин А.В.* Роль интернет-ресурса в предвыборной агитации в России // СПС «КонсультантПлюс».

³ *Ныров Б.Ф.* Состояние законодательства относительно информирования населения в ходе муниципальных выборов // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9. С. 28–35.

⁴ *Шемелин А.В.* Роль интернет-ресурса в предвыборной агитации в России // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁶ *Гришина М.В.* Средства массовой информации и выборы: вопросы и ответы. М.: РЦОИТ, 2011. С. 72–78.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

⁸ *Гришина М.В.* Средства массовой информации и выборы: вопросы и ответы. М.: РЦОИТ, 2011. С. 72–78; Рекомендации для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по предупреждению и пресечению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний, иных нарушений в сфере информационного обеспечения выборов. М.: ЦИК РФ, 2011. С. 50–51.

⁹ *Рябчиков Р.В.* Проблемы правового регулирования применения Интернета на выборах в России и перспективы использования виртуального пространства в избирательном процессе // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ *Вакунов С.* Агитация в Интернете: мировой опыт и перспективы законодательного регулирования // Избирательное право. 2001. № 3. С. 46.

¹¹ Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

¹² Постановление Правительства РФ от 26 октября 2012 г. № 1101 «О единой автоматизированной информационной системе «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» // СЗ РФ. 2012. № 44. Ст. 6044.

¹³ Определение Верховного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 34-Г11-16 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ *Рябчиков Р.В.* Там же.

¹⁵ *Шириков А.* Сайты-двойники: как с ними бороться // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ См., например: *Вешняков А.А.* Проблема использования Интернета на выборах в Российской Федерации // Информационное право. 2006. № 3. С. 15–22; *Хатаева М.А.* Дифференциация ответственности интернет-провайдеров за нарушение интеллектуальных прав на результаты интеллектуальной деятельности в Интернете // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. Выпуск 1. С. 104–112.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области // СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.

МАТЕРИАЛЫ ДИСКУССИИ КРУГЛЫЙ СТОЛ «РОЛЬ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ: ОТ ИНФОРМИРОВАНИЯ ДО АГИТАЦИИ»

Как рассказать о кандидатах во время выборов всех уровней, соблюдая требования законодательства, грамотно отвечая на провокационные выпады, избегая пресса «административного ресурса» и сохраняя интерес и уважение читателей (зрителей), – об этом руководители ведущих СМИ региона и председатель обл-избиркома Эдуард Девицкий говорили на круглом столе «Роль средств массовой информации в избирательной кампании: от информирования до агитации», который состоялся 11 апреля во время межрегиональной научно-практической конференции «Общество и выборы: пути развития избирательной системы России».

ПРАВИЛЬНЫЙ ПОДХОД

Участие в дискуссии приняли генеральный директор Агентства «Комсомольская правда – Байкал» Станислав Гольдфарб, ответственный секретарь Иркутского регионального отделения «Союз журналистов России», исполнительный директор ЗАО «Газета Восточно-Сибирская правда» Александра Федосеева, главный редактор газеты «Аргументы и факты в Восточной Сибири» Наталия Горбань, главный редактор информационного агентства «Байкал24» Владимир Кочетов, заместитель генерального директора телекомпании «АИСТ» Сергей Филипчук, заместитель директора филиала ВГТРК ГТРК «Иркутск» Галина Орлова, директор УОК ИрГТУ «Перец Иркутск» Олеся Шишмарёва.

– Вопрос информирования избирателей о кандидатах на различные выборные должности, об избирательных объединениях, принимающих участие в выборах, очень важный и очень сложный, прежде всего, из-за множества нюансов, отдельные из которых встречаются на практике, но пока не отражены в законодательстве. Поэтому Избирательная комиссия Иркутской области решила поговорить с вами об этом не в предвыборной спешке, а спокойно и основательно, ведь в такой обстановке гораздо лучше слышать друг друга, обсуждать проблемы, обмениваться мнениями и вдумчиво вырабатывать рекомендации, после чего принимать совместные решения, – предварил работу круглого стола Эдуард Девицкий.

Первым вопросом, на котором сосредоточились участники дискуссии, стало предоставление кандидатам и партиям бесплатного эфирного времени. Обеспечить каждого из участников избирательной гонки равными возможностями, донести до избирателей концепцию своей программы по закону должны государственные средства массовой информации. Так, например, во время выборов депутатов Законодательного Собрания Иркутской области второго созыва государственные телерадиокомпании распределяли выде-

ленное бесплатное время между 183 кандидатами в депутаты областного парламента.

Небольшую историческую справку о возникновении в законодательстве самого понятия «бесплатное эфирное время» дал Эдуард Девицкий:

– С 1994 года, когда был принят закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», обсуждается идея об активном и пассивном финансировании участников избирательного процесса. Первое предусматривает выделение кандидатам или избирательным объединениям средств из бюджета, которые они могут потратить на агитацию в СМИ (как правило, деньги выделялись из федерального бюджета, так как в бюджетах субъектов Федерации средств на эти цели не хватало). Пассивное финансирование предполагает как раз предоставление бесплатного эфирного времени государственными теле- и радиокомпаниями или печатной площади государственными периодическими печатными изданиями.

Таким образом государство старается помочь кандидатам принять участие в предвыборном процессе и дать возможность каждому из них обратиться к избирателям по радио, телевидению, в газетах. Безусловно, фактически равенство присутствия в эфире и на страницах газет всех кандидатов невозможно, учитывая, что избирательные фонды зачастую отличаются в разы, но бесплатный минимум для агитации в СМИ у каждого претендента на выборную должность будет всегда. От этого законодатели принципиально никогда не откажутся. Проблема в том, что, судя по многочисленным вопросам о бесплатном эфирном времени как от СМИ, так и от кандидатов и партий, четко прописанная в законе процедура на практике сталкивается со многими «подводными камнями». В чем причины проблем? Давайте разбираться вместе.

По мнению Олеси Шишмарёвой, одна из причин – элементарная безответственность кандидатов, непонимание серьезности выдвижения на высокую должность:

– На региональных выборах прошлого года уже после процедуры жеребьевки и составления нами подробных графиков были ситуации, когда мы буквально искали кандидатов, которые должны были уже

завтра или предоставить ролик для размещения в эфире, или прийти на запись передачи. Однажды после долгих тщетных поисков даже позвонили финансовому уполномоченному кандидата, телефон которого значился в документах. В ответ услышали: «Я такого кандидата не знаю». Некоторые кандидаты приходили к назначенному времени, но не в свою дату – мол, перепутали, забыли, забегались, и требовали, чтобы мы пустили их в эфир. При этом убеждали нас, что мы обязаны это делать. Все эти ухищрения сбивали наш рабочий ритм.

Многим кандидатам мы несколько раз напоминали о необходимости принести договор о сотрудничестве, без которого по закону наша телекомпания не имеет права взаимодействовать с заказчиком. К сожалению, список претензий можно продолжать.

Галина Орлова поддержала коллегу:

– Ситуацию с использованием кандидатами своего права бесплатно появиться в эфире ИГРТК (телеканала с самой большой зрительской аудиторией в регионе) можно охарактеризовать одним словом: катастрофа. Мы на месяц мобилизуем коллектив, тратим много времени на верстку графика, работаем без выходных, готовы помогать, что, я уверена, достойно уважительного отношения со стороны кандидатов. Вместо этого кандидаты часто не приходят и не считают нужным предупредить, что отказываются от своего времени, не читают договор, где мы прописываем все технические требования к агитматериалам, которые они изготавливают сами.

Думаю, многих проблем можно избежать, если в законе о выборах будет четко прописано, что кандидат должен лично приходиться на жеребьевку, чтобы мы увидели его, могли сразу пообщаться, уточнить, намерен ли он использовать предоставляемое бесплатное время, в каком формате будут его материалы, как с ним связаться для уточнения деталей. Если кандидат не пришел на жеребьевку, то давайте мы скажем ему: «До свидания». Тогда процесс предоставления времени упростится. Также стоит перенести время жеребьевки на более ранний срок, чтобы можно было верстать графики выступления кандидатов без спешки.

Сергей Филипчук обратил внимание на то, что бесплатное время – это не просто «освобожденные» для кандидатов минуты в сетке

вещания, а еще и большие финансовые и профессиональные затраты для телекомпании:

– Для съемок политической рекламы мы оформляем павильон, разрабатываем компьютерную графику, привлекаем операторов, телеведущих. Если сложить все наши затраты, получится немалая сумма, которую нам никто не возмещает.

Что касается недобросовестности кандидатов, то она отличает в основном представителей партий-однодневок, которые случайно попали на выборы и просто пользуются бесплатной возможностью заявить о себе. Думаю, справедливо было бы прописать в законе такую норму: если партия на выборах не набирает, допустим, трех процентов голосов, она обязана компенсировать государственным СМИ затраты на ее предвыборную агитацию. У нас был такой прецедент – по результатам федеральных выборов «Справедливая Россия» заплатила нам 240 тысяч рублей. Если бы такое практиковалось на региональном и местном уровне, то я уверен, что партии серьезнее относились бы к выдвижению кандидатов и реально оценивали свои силы.

Модератор круглого стола Станислав Гольдфарб в целом согласился с тем, что в закон необходимо предложить корректировки, связанные с размещением предвыборной агитации, при этом обратил внимание на некоторые детали, не прозвучавшие ранее:

– В том, что касается предоставления бесплатного эфирного времени, в законе что-то недодумано. Нет ясной трактовки, что такое бесплатное эфирное время? В законе не прописано ни формата, ни деталей.

Любое СМИ зависит от экономики, и просить толерантного отношения к избирательному процессу в части агитации и пропаганды достаточно сложно. Действительно, кандидаты не хотят брать бесплатный эфир, потому что его часто дают в неудобное время, и список других кандидатов перед тобой по жеребьевке такой огромный, что объективно человек понимает: пока до него, пятидесятого, очередь дойдет, никакой избиратель этого момента не дождется. Поэтому важно, чтобы время было не просто бесплатным, но и реально работающим, и это тоже должно регулироваться законодательно.

Мы как частная компания не должны предоставлять бесплатную площадь кандидатам, мы работаем с ними только за деньги, и я давно вывел для себя формулу, как взаимодействовать с кандидатами: нужен хороший юрист. У меня принцип очень простой: документы – на стол, регистрацию – на стол, если всё соответствует, дальше смотрим содержание материала, чтобы оно не было террористическим или антигуманным.

Следующей темой обсуждения стало противодействие газетам-однодневкам, которые в огромном количестве появляются исключительно под выборы и буквально «плотным ковром» накрывают всю территорию, где проходят избирательные баталии.

Ситуацию проанализировала Александра Федосеева:

– Я много лет работаю с районными газетами, в том числе во время выборов, и каждый раз с сожалением вижу, как «однодневки» портят и картину избирательного поля, и имидж СМИ в целом – ведь через них идет вся «грязь», «компромат» на соперников. Сегодня они есть, завтра нет, и бывает невозможно «догнать» и привлечь к ответственности. Врываясь на территорию ради двух-трех номеров, они в результате не дают возможности заработать нормальным периодически выходящим местным газетам, которые создают рабочие места, платят налоги, соблюдают закон. Указывая мизерный тираж, в «теневых» типографиях «однодневки» печатаются громадными пачками. Если бы в законодательство были внесены поправки, касающиеся требований по допуску СМИ до агитации, для печатных изданий это было бы хорошим «ситом».

Станислав Гольдфарб конкретизировал суть таких поправок:

– Для того чтобы с информационного поля ушли все недобросовестные игроки, разрешение на участие в предвыборной кампании газетам надо давать только при соблюдении ими определенных условий. Например, понятные реальные владельцы, пять лет присутствия на печатном рынке, наличие солидного капитала. Посмотрите, ведь, пожалуй, каждый из нас хоть раз пытался взять кредит в банке, и вы знаете, что на сбор документов уходит три-четыре месяца, и вроде ты уже всё предоставил, раскрылся, а надо что-то еще, для надежности. Почему такую же процедуру нельзя сделать и для СМИ перед изби-

рательной кампанией? Почему «поганка», которая возникает накануне выборов, получает право на жизнь? Зачем придумали эту форму – «999 экземпляров», при которой издание не надо регистрировать? Зачем государство само провоцирует на неправомерные поступки?

Давайте по результатам нашего круглого стола внесем инициативу в Законодательное Собрание по разработке критериев (требований) допуска СМИ к участию в выборной гонке, это сразу отсекает массу недобросовестных людей и определит зоны ответственности. А за нарушение требований наложить 2 млн рублей штрафа, и увидите – «поганок» сразу станет меньше. Чем быстрее законодатель будет совершенствовать законы, тем цивилизованнее мы станем.

Вопрос прокомментировал Эдуард Девицкий:

– Во время всех предвыборных кампаний облизбирком заключает договор о мониторинге СМИ, любые материалы, связанные с агитацией или информированием, поступают к нам в электронном виде. Но мы не владеем данными о том, как долго существует газета. Избирательной комиссии Иркутской области сложно отследить все, что происходит во время выборов в сфере СМИ, поэтому для нас важно получать обратную связь от вас.

Когда я был руководителем группы облизбиркома по информационным спорам, мы рассматривали обращения от СМИ, но среди них не было ни одного по вопросам, которые мы сейчас обсуждаем, хотя, как я понял, за ними – огромный пласт проблем.

Несмотря на то, что выборное законодательство меняется, за все годы в часть, касающуюся агитации, было внесено очень мало поправок. Всё, о чем вы говорите, может быть урегулировано в рамках законодательства.

Кроме недобросовестных конкурентов, нормальной работе СМИ в предвыборный период мешает давление со стороны местных властей: законодательство обходит этот вопрос стороной, поэтому редакции ищут собственные пути противодействия «административному ресурсу».

Александра Федосеева:

– Из года в год районные СМИ говорят о давлении со стороны мэров, которые почему-то всегда считают, что могут вмешиваться

в работу СМИ, вне зависимости от того, муниципальным или частным оно является.

Станислав Гольдфарб:

– В том, что все СМИ испытывают давление, виновато государство, которое не продумывает законы, вследствие чего чиновники чувствуют вседозволенность. Заметьте, никто не выигрывал по искам о защите чести и достоинства ту сумму, которую изначально запрашивал. Пока это сохраняется, ситуация не изменится. Государство должно нас защищать, должна быть ширма, которая бы закрывала нас от давления власти.

Эдуард Девицкий:

– Облизбирком всегда может помочь разобраться в ситуации, когда СМИ мешают работать на выборах. Однажды к нам обратился представитель партии с жалобой на одну местную телекомпанию, с которой он заключил договор о прокате роликов, полностью всё оплатил, вовремя и в необходимом формате предоставил все материалы, но в эфире не увидел. Мы обратились в телекомпанию с просьбой пояснить ситуацию, нам сказали, что якобы обнаружили в содержании роликов признаки экстремизма. Мы проконсультировались с экспертами – это оказалось неправдой. Было установлено, что распоряжение о снятии роликов с эфира дал сити-менеджер. Мы спросили: «В городе настолько большой бюджет, что из него можно выплатить неустойку заказчику за невыполнение обязательств телекомпанией, принадлежащей муниципалитету, а также административные штрафы за нарушение избирательного законодательства?» И всё, вопрос был решен, ролики пошли в эфир.

Завершил круглый стол резонансный вопрос, обсуждаемый сейчас и на федеральном уровне: как размещать и контролировать информацию в Интернете, виртуальное пространство которого никак не регулируется законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

– Сетевые ресурсы активно распространяют информацию, имеют большую аудиторию и популярны, но они полностью выпали из правового поля, – констатировал Эдуард Девицкий. – Государство не видит в этом проблему, хотя избиркомы просят урегулировать

правовые отношения в сети Интернет. Сейчас в законе нет прямого запрета на размещение предвыборной агитации в Интернете. Как показывает практика, всё больше кандидатов пользуются этим, но мы не можем контролировать процесс. И проблема становится острее и острее с каждым выборами.

Акцент на сложности ситуации сделал и Владимир Кочетов:

– «Байкал24» – зарегистрированное электронное СМИ, но если для радио, газет, журналов, телекомпаний есть четкая процедура для участия в предвыборной кампании, то для нас – нет: не понятно, какие документы мы должны подать для получения права размещать информацию о кандидатах. Таким образом, мы оказываемся вне правового поля, и мне никто не может дать ответ, как мы официально можем принять участие в избирательной кампании.

О возможных вариантах решения проблемы рассказал консультант правового отдела аппарата Избирательной комиссии Иркутской области Сергей Хвалёв:

– В работе с интернет-изданиями Центральная избирательная комиссия рекомендует руководствоваться общими правилами, которые установлены для распространения и изготовления аудиовизуальных агитационных материалов, обращаться к Федеральному закону «Об информации, информационных технологиях и защите информации». В частности, к ресурсу, на котором размещена негативная информация, нарушающая нормы, может быть ограничен доступ.

Специалисты пока не пришли к единому мнению, какими должны быть требования к интернет-ресурсам, но сходятся в одном – они должны быть очень жесткими. Важно знать, кто ставит информацию, есть ли у издания сертификат, где зарегистрирован сайт (это принципиально, так как на сайты, зарегистрированные не в России, нормы нашего законодательства не распространяются. Также необходимо ввести запрет на смену страны регистрации сайта накануне выборов).

– Избирательная комиссия готова сотрудничать с теми интернет-ресурсами, которые планируют размещать информацию о кандидатах: советовать, разъяснять. Любую ситуацию можно грамотно разрешить, опираясь на существующие законы, – отметил Эдуард Девицкий.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Алексеев Сергей Алексеевич, студент Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Андриянов Валерий Николаевич, заведующий кафедрой конституционного и административного права Байкальского государственного университета экономики и права, кандидат юридических наук, доцент.

Артемьева Елена Геннадьевна, студентка Юридического института Иркутского государственного университета.

Балтаева Саяна Витальевна, студентка Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Бобровская Марина Владимировна, студентка Института социальных наук Иркутского государственного университета.

Быргазова Алёна Игоревна, студентка Иркутского юридического института (филиала) ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации».

Горбунова Светлана Владимировна, студентка Национального исследовательского Иркутского государственного технического университета.

Григорьев Даниил Александрович, студент исторического факультета Иркутского государственного университета.

Давыдова Анастасия Андреевна, студентка Байкальского государственного университета экономики и права.

Девыцкий Эдуард Иванович, председатель Избирательной комиссии Иркутской области, кандидат юридических наук.

Деменец Алина Дмитриевна, студентка Юридического института Иркутского государственного университета.

Дёмкина Кристина Андреевна, студентка Юридического института Иркутского государственного университета.

Денисова Кристина Вячеславовна, студентка Национального исследовательского Иркутского государственного технического университета.

Деранжулин Павел Николаевич, помощник ректора Национального исследовательского Иркутского государственного технического университета, начальник управления по связям с общественностью.

Деранжулина Елена Геннадьевна, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Института экономики, управления и права Национального исследовательского Иркутского государственного технического университета.

Деренских Нина Владимировна, курсант Восточно-Сибирского института МВД России.

Дьяковченко Юлия Сергеевна, студентка Института социальных наук Иркутского государственного университета.

Иванова Юлия Александровна, студентка Байкальского государственного университета экономики и права.

Ильенко Ирина Анатольевна, ведущий научный сотрудник отдела административного и муниципального права Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, кандидат юридических наук.

Исломов Маъруф Мадибронович, студент Национального исследовательского Иркутского государственного технического университета.

Калинина Анна Константиновна, студентка Национального исследовательского Иркутского государственного технического университета.

Кива Татьяна Руслановна, студентка Юридического института Иркутского государственного университета.

Коробов Юрий Иванович, студент Байкальского государственного университета экономики и права.

Кривошеина Галина Анатольевна, студентка Национального исследовательского Иркутского государственного технического университета.

Кудрявцева Нелли Сергеевна, аспирант Байкальского государственного университета экономики и права.

Кузнецова Алёна Эдуардовна, студентка Юридического института Иркутского государственного университета.

Куликов Михаил Юрьевич, старший преподаватель кафедры конституционного права Иркутского юридического института (филиала) ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации».

Курышова Ирина Васильевна, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Института экономики, управления и права Национального исследовательского Иркутского государственного технического университета.

Лопатенко Анна Владимировна, студентка исторического факультета Иркутского государственного университета.

Ма Тхи Тхюи, студентка Национального исследовательского Иркутского государственного технического университета.

Нерякшева Анастасия Андреевна, студентка Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Николаева Евгения Васильевна, студентка Института социальных наук Иркутского государственного университета.

Онохова Вера Вениаминовна, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

Петрик Анжелика Сергеевна, студентка Иркутского юридического института (филиала) ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации».

Петров Алексей Викторович, доцент кафедры современной отечественной истории Иркутского государственного университета, кандидат политических наук.

Подшивалов Владимир Евгеньевич, заместитель директора Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, кандидат юридических наук.

Помазанова Анна Сергеевна, студентка Юридического института Иркутского государственного университета.

Путинцев Андрей Владимирович, студент Байкальского государственного университета экономики и права.

Рымарев Дмитрий Сергеевич, консультант правового отдела аппарата Избирательной комиссии Иркутской области.

Саганов Петр Николаевич, студент Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Слесарева Анастасия Юрьевна, студентка Юридического института Иркутского государственного университета.

Смолянинова Екатерина Степановна, курсант Восточно-Сибирского института МВД России.

Старовойтова Екатерина Игоревна, ведущий научный сотрудник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, кандидат юридических наук.

Хвалёв Сергей Анатольевич, консультант правового отдела аппарата Избирательной комиссии Иркутской области, кандидат юридических наук.

Худайназаров Саибжан Суюнбекович, студент Института социальных наук Иркутского государственного университета.

Шаракинова Туяна Чингисовна, студентка Байкальского государственного университета экономики и права.

Шободоев Владимир Евгеньевич, начальник управления по работе с органами власти и средствами массовой информации администрации Иркутского районного муниципального образования, кандидат юридических наук, доцент.

Щербакова Виттория Викторовна, главный специалист-эксперт отдела законодательства субъекта Российской Федерации, ведения федерального регистра и регистрации уставов муниципальных образований Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Иркутской области.

Юрьшев Сергей Сергеевич, студент Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

— СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ —

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ.

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав – Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

ЦИК России – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

**ОБЩЕСТВО И ВЫБОРЫ:
ПУТИ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ**

Материалы третьей межрегиональной
научно-практической конференции
(Иркутск, 11 апреля 2014 года)

Корректор Т.П. Киргизова
Верстка Н.Ю. Петуховой

Подписано в печать 06.06.2014. Формат 60x90 1/16. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 18,75. Уч.-изд. л. 11,57. Тираж 350 экз. Заказ №
Отпечатано в ООО «Бланк»
г. Иркутск, ул. Рабочего Штаба, 78/7, тел. (3952) 48-31-79, 94-27-55.

Избирательная комиссия Иркутской области
664027, Иркутск, Ленина, 1а

Национальный исследовательский
Иркутский государственный технический университет
664074, Иркутск, Лермонтова, 83

Институт законодательства и правовой информации
имени М.М. Сперанского
664027, Иркутск, Горького, 31

ОБЩЕСТВО И ВЫБОРЫ:
ПУТИ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ
СИСТЕМЫ РОССИИ

ТРЕТЬЯ МЕЖРЕГИОНАЛЬНАЯ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

ИРКУТСК 2014