

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

**СБОРНИК КОНКУРСНЫХ РАБОТ
в области избирательного права,
избирательного процесса
и законодательства о референдуме,
выполненных студентами и аспирантами
высших юридических учебных заведений
(юридических факультетов вузов)
Российской Федерации
в 2006/2007 учебном году**

**Москва
2007**

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

Под общей редакцией
кандидата юридических наук, доктора политических наук *С.В. Вавилова*,
кандидата юридических наук *В.П. Волкова*

Научные рецензенты:

Н.Е. Конкин,
И.Б. Борисов, кандидат юридических наук,
М.В. Гришина,
Е.П. Дубровина, кандидат юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации,
Э.Л. Ермакова,
Е.И. Колюшин, доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации,
Н.А. Кулясова, заслуженный юрист Российской Федерации,
В.И. Лысенко, доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации,
С.М. Шатиев, доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации,
А.Л. Кобринский, доктор исторических наук,
А.С. Пржездомский, кандидат исторических наук,
Е.В. Серeda, доктор юридических наук,
Г.Г. Стирина, кандидат исторических наук,
А.В. Харланов

СБОРНИК конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2006/2007 учебном году. – М.: РЦОИТ, 2007. – 376 с.

В сборнике опубликованы статьи, признанные лучшими из работ, поступивших на конкурс среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году.

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

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

© Российский центр обучения
избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации, 2007

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. Нормативные документы	5
Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 августа 2006 года № 184/1167-4 “О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году”	5
Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 апреля 2007 года № 2/17-5 “О Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году”	17
Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 8 июня 2007 года № 15/131-5 “Об итогах конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году”	20
Раздел 2. Итоги проведения конкурса	24
Информация о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году.	24
Раздел 3. Работы победителей конкурса	41
3.1. Работы студентов	41
Суворина Е.В. Административный ресурс в избирательном процессе России: понятие и меры противодействия	41
Лебедев А.О., Чаплинский А.В. Правовое регулирование государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”: проблемы и перспективы развития	58

Магданов А.Л. Особенности квалификации подкупа избирателей как конституционно-правового деликта	79
Карпова М.А. Проблемы совершенствования избирательного права в Российской Федерации	97
Классина Е.С. Финансирование избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений в России и США: сравнительно-правовой анализ	117
Хорошева А.А. Электорально-правовая культура школьников, или Как воспитать грамотного избирателя	135
Круглень А.Н., Суворина Е.В. Учебно-практическое пособие для старшеклассников и молодых потенциальных кандидатов на выборные должности “Я и выборы в моем регионе”	170
Аболонин Е.С. Институт международных наблюдателей в избирательном процессе	187
Антонов Е.А. Повышение явки избирателей на выборы: проблемы и перспективы	213
Марченко Н.О. Наблюдатели на выборах депутатов Алтайского краевого Совета народных депутатов (учебное пособие для наблюдателей и членов избирательных комиссий)	231
3.2. Работы аспирантов	250
Акчурин А.Р. Защита избирательных прав граждан органами конституционного правосудия в Российской Федерации	250
Рымарев Д.С. Субъективные условия конституционно-правовой ответственности коллективных субъектов избирательного права	277
Атанова Н.В. Объединительные референдумы в субъектах Российской Федерации (законодательство, итоги, уроки) ...	295
Соломенная (Митрофанова) А.А. Пути решения проблем формирования представительных органов местного самоуправления в условиях российской политической действительности	311
Тюменева Е.А. Правовое регулирование участия политических партий в выборах (новое в законодательстве о выборах)	323
Таровик С.С. Правовое регулирование участия политических партий в выборах (новое в законодательстве о выборах)	339

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году

Заслушав информацию члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.И. Лысенко о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации постановляет:

1. Провести совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации с 15 октября 2006 года по 1 июля 2007 года конкурс среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году.

2. Утвердить Положение о конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году (прилагается).

3. Комиссии по подведению итогов конкурса до 1 июня 2007 года представить Центральной избирательной комиссии Российской Федерации материалы об итогах конкурса и кандидатурах победителей.

4. Оплату расходов, связанных с проведением конкурса, произвести за счет средств, предусмотренных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации на реализацию мероприятий по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдума в Российской Федерации.

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

6. Опубликовать настоящее постановление в журнале “Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации” и направить в Минис-

терство образования и науки Российской Федерации, журнал “Вестник образования России”, высшие юридические учебные заведения (юридические факультеты вузов) Российской Федерации.

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

*Москва
21 августа 2006 года
№ 184/1167-4*

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

СОГЛАСОВАНО
Заместитель
Министра образования и науки
Российской Федерации

А.Г. Свиначенко
от 15 августа 2006 года

УТВЕРЖДЕНО
постановлением
Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
от 21 августа 2006 года
№ 184/1167-4

**ПОЛОЖЕНИЕ
о конкурсе среди студентов и аспирантов
высших юридических учебных заведений
(юридических факультетов вузов) Российской Федерации
на лучшую работу по вопросам избирательного права
и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году**

1. Общие положения

1.1. Конкурс среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году (далее – конкурс) проводится с целью повышения уровня профессиональной подготовки будущих специалистов-правоведов, реализации творческого потенциала молодых ученых, актуализации интереса к таким важным проблемам, как избирательный процесс, избирательное право.

1.2. Конкурс в период с 15 октября 2006 года по 1 июля 2007 года проводится Российским центром обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – РЦОИТ) совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации при со-

действии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ЦИК России), избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и участия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

1.3. Организационное и методическое обеспечение проведения конкурса и деятельности Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году (далее – Конкурсная комиссия) осуществляет РЦОИТ.

2. Условия конкурса

2.1. Для участия в конкурсе студентам и аспирантам высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) или коллективам авторов в составе не более трёх человек необходимо подготовить работу в соответствии с Перечнем тем работ по вопросам избирательного права и избирательного процесса (приложение № 1) и не позднее 1 февраля 2007 года представить ее на рассмотрение соответствующей кафедры вуза.

К участию в конкурсе допускаются также методические пособия, разработанные по любому разделу Перечня тем работ по вопросам избирательного права и избирательного процесса и для любой категории участников избирательного процесса, включая будущих избирателей, – лекции, программы обучения, программы информационно-разъяснительной деятельности избирательных комиссий, путеводители по избирательному праву, памятки для избирателей, кандидатов, наблюдателей, рабочие блокноты или тетради для кандидатов, их представителей, членов избирательных комиссий, наглядные пособия (плакаты) по избирательному праву, сценарии деловых игр, конкурсов, фестивалей и так далее. К сценариям деловых игр, конкурсов, фестивалей могут быть приложены видео- и фотоматериалы, иллюстрирующие проведение указанных мероприятий.

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

2.3. Работа должна быть представлена на конкурс в отпечатанном и сброшюрованном виде на листах формата А4. Объем работы – не более 40 и не менее 25 страниц машинописного текста, напечатанного через два интервала. Прилагаемые к работе плакаты, схемы и другой иллюстративный материал должны быть сложены так, чтобы соответствовать формату А4.

2.4. На титульном листе работы (образец представлен в приложении № 2) необходимо указать:

- а) наименование, почтовый индекс и адрес вуза;
- б) фамилию, имя, отчество ректора, телефон приемной ректора;

- в) тему работы;
- г) сведения об авторе:
фамилия, имя, отчество, группа, курс, отделение (дневное, вечернее, заочное), факультет;
почтовый индекс, домашний адрес;
код города, телефон;
- д) сведения о научном руководителе, оказавшем консультативную и методическую помощь студенту (аспиранту) в подготовке работы:
фамилия, имя, отчество, место работы, должность, ученая степень, ученое звание.

2.5. Научный руководитель, оказавший консультативную и методическую помощь студенту (аспиранту), осуществляет контроль за оформлением работы в соответствии с требованиями настоящего Положения.

2.6. Работы, подготовленные и присланные на конкурс с нарушением требований настоящего Положения, Конкурсной комиссией не рассматриваются.

2.7. Присланные на конкурс работы не возвращаются, рецензии авторам не выдаются. Конкурсные работы и материалы могут быть использованы в работе РЦОИТ по повышению правовой культуры избирателей, организаторов выборов.

3. Порядок проведения конкурса

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

Состав Конкурсной комиссии утверждается постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

3.2. Конкурс проводится в два этапа.

На первом этапе организация конкурса осуществляется высшими юридическими учебными заведениями (юридическими факультетами вузов) Российской Федерации совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

Конкурсные комиссии высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации проводят отбор лучших работ, которые с сопроводительным письмом ректора вуза (декана факультета) направляются в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, откуда не позднее 15 марта 2007 года (дата отправки определяется по штемпелю почтового отделения) направляются в РЦОИТ (109012, г. Москва, Б. Черкасский пер., д. 7) для рассмотрения и оценки Конкурсной комиссией.

3.3. К каждой работе должны быть приложены:

- а) сопроводительное письмо избирательной комиссии субъекта Российской Федерации;
- б) рекомендация соответствующей кафедры о выдвижении работы на второй этап конкурса;
- в) рецензия научного руководителя;
- г) текст работы на электронном носителе.

3.4. На втором этапе Конкурсная комиссия до 15 мая 2007 года определяет лучшие работы: отдельно – аспирантов, отдельно – студентов.

4. Подведение итогов конкурса

4.1. Итоги конкурса подводит Конкурсная комиссия.

4.2. Представленные работы рецензируются и оцениваются членами Конкурсной комиссии по десятибалльной системе. При этом РЦОИТ вправе заключать с членами Конкурсной комиссии и другими специалистами договоры на рецензирование представленных на конкурс работ.

Работы, получившие оценку девять и десять баллов, в целях определения победителей конкурса могут рецензироваться повторно членами Конкурсной комиссии по поручению председателя Конкурсной комиссии.

По результатам повторного рецензирования формируется проект решения Конкурсной комиссии об итогах конкурса.

4.3. Конкурсная комиссия до 25 мая 2007 года подводит итоги конкурса и открытым голосованием определяет победителей конкурса, исходя из количества присуждаемых премий в каждой категории участников. Заседание Конкурсной комиссии считается правомочным, если в нем принимает участие простое большинство ее членов.

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

Если Комиссия сочтет, что ни одна из представленных на конкурс работ не заслуживает премии, она может ограничиться вручением дипломов.

При рецензировании работ и подведении итогов конкурса фамилии и другие сведения об авторах работ членам Конкурсной комиссии не сообщаются.

Результаты голосования и решение Конкурсной комиссии заносятся в протокол Конкурсной комиссии, который подписывают председатель, секретарь и члены Конкурсной комиссии, принимавшие участие в голосовании. Решение Конкурсной комиссии направляется в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации до 1 июня 2007 года.

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

для студентов – одну первую премию в размере 20 тысяч рублей, две вторых премии по 15 тысяч рублей и три третьих премии по 7 тысяч рублей;

для аспирантов – одну первую премию в размере 20 тысяч рублей, две вторых премии по 15 тысяч рублей и три третьих премии по 7 тысяч рублей.

За разработанные методические пособия присуждается три поощрительных премии по 5 тысяч рублей.

Победителям конкурса вручаются дипломы, а их научным руководителям направляются благодарственные письма Конкурсной комиссии.

Обладателям первой премии среди студентов и аспирантов и их научным руководителям объявляется благодарность Министерства образования и науки Российской Федерации.

Победителям – авторам работ на темы, связанные с защитой избирательных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, или осветившим эти вопросы в своих работах, вручаются благодарственные письма Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

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

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

5. Вручение премий победителям конкурса

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

5.2. Премии и дипломы вручаются победителям конкурса до 1 июля 2007 года.

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

5.4. Лучшие работы по предложению Конкурсной комиссии могут быть опубликованы в журнале “Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации”, приложении к нему – “Журнале о выборах”, а также в сборнике, подготавливаемом РЦОИТ.

5.5. Оплата расходов, связанных с подготовкой и проведением конкурса (выплата премий, проживание победителей конкурса в гостинице, оплата стоимости проезда от места жительства до г. Москвы и обратно, почтовые и другие расходы), производится за счет средств, выделенных РЦОИТ на реализацию мероприятий по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации.

Приложение № 1
к Положению о конкурсе среди студентов и аспирантов
высших юридических учебных заведений
(юридических факультетов вузов) Российской Федерации
на лучшую работу по вопросам избирательного права
и избирательного процесса
в 2006/2007 учебном году

ПЕРЕЧЕНЬ
тем работ по вопросам избирательного права
и избирательного процесса

I. Избирательное право

1. Избирательное право как комплексная отрасль права;
2. Избирательное право как наука и учебная дисциплина;
3. Избирательное право и институты народовластия;
4. Система источников избирательного права Российской Федерации;
5. Становление и развитие федерального избирательного законодательства;
6. Становление и развитие регионального избирательного законодательства (на материалах субъектов Российской Федерации);
7. Становление и развитие муниципального избирательного права;
8. Перспективы развития избирательного законодательства в Российской Федерации;
9. Проблемы совершенствования избирательного права в Российской Федерации;
10. Влияние избирательного законодательства на качество представительной природы парламента;
11. Взаимодействие избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с органами государственной власти и местного самоуправления при подготовке и проведении выборов;
12. Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”: сравнительный анализ редакций 2003 и 2005 годов;
13. Пропорциональная избирательная система и выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
14. Особенности применения пропорциональной избирательной системы на региональных выборах (по материалам отдельных субъектов Российской Федерации);
15. Смешанная избирательная система на региональных выборах (по материалам отдельных субъектов Российской Федерации);
16. Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика проведения выборов;

17. Система избирательных комиссий и проблемы совершенствования их деятельности;
18. Система избирательных комиссий при проведении федеральных выборов: законодательство, практика, проблемы;
19. Система избирательных комиссий при проведении региональных выборов: законодательство, практика, проблемы, перспективы;
20. Система избирательных комиссий при проведении муниципальных выборов: законодательство, практика, проблемы, перспективы;
21. Правовой статус политических партий в избирательном процессе;
22. Правовое регулирование участия политических партий в выборах (новое в законодательстве о выборах);
23. Избирательное законодательство и участие политических партий в федеральных, региональных и муниципальных выборах;
24. Правовые последствия отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов);
25. Правовой режим деятельности средств массовой информации в период избирательной кампании;
26. Средства массовой информации и избирательные комиссии: законодательство, практика взаимодействия;
27. Средства массовой информации: информирование и предвыборная агитация (законодательные дозволения и запреты);
28. Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства;
29. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права и избирательного процесса;
30. Решения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации;
31. Решения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации;
32. Решения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов;
33. Решения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам подкупа избирателей;
34. Решения судов субъектов Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации;
35. Решения судов субъектов Российской Федерации по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов;
36. Решения судов субъектов Российской Федерации по вопросам подкупа избирателей.

II. Избирательный процесс

1. Избирательный процесс: понятие, структура и стадии;

2. Назначение выборов: субъекты права назначения и процедуры;
3. Сроки в избирательном процессе;
4. Понятие единого дня голосования в Российской Федерации и механизм совмещения выборов;
5. Выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере конкретного региона);
6. Регистр избирателей: обеспечение избирательных прав граждан Российской Федерации при регистрации (учете) избирателей и составлении списков избирателей;
7. Проблемы обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации при образовании избирательных округов и избирательных участков;
8. Гарантии прав граждан Российской Федерации в сфере информационного обеспечения выборов;
9. Институт выдвижения и регистрации списка кандидатов: понятие, юридические условия и гарантии реализации пассивного избирательного права;
10. Институт доверенных лиц в избирательном процессе;
11. Институт наблюдателей в избирательном процессе;
12. Информирование избирателей: правовое регулирование и практика;
13. Предвыборная агитация: правовое регулирование и практика;
14. Особенности проведения предвыборной агитации кандидатами от политических партий в ходе выборов в региональный парламент (на примере конкретного региона);
15. Финансирование выборов: правовое регулирование и практика;
16. Финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений: правовое регулирование и практика;
17. Финансовый контроль в избирательном процессе: правовое регулирование и практика;
18. Финансовый контроль за избирательными кампаниями кандидатов;
19. Финансовый контроль за избирательными кампаниями политических партий;
20. Проблемы организации досрочного голосования: правовое регулирование и практика;
21. Проблемы организации голосования в отдаленных и труднодоступных местностях, на судах, полярных станциях: правовое регулирование и практика;
22. Особенности организации голосования отдельных категорий граждан: правовое регулирование и практика;
23. Юридическая ответственность в избирательном процессе;
24. Избирательные споры и способы их разрешения;
25. Правонарушающие технологии в избирательном процессе и способы борьбы с ними;

26. Повышение явки избирателей на выборы: проблемы и перспективы;
27. Повышение правовой культуры участников избирательного процесса как один из способов обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации;
28. Организационно-правовые вопросы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в Российской Федерации;
29. Объединительные референдумы в субъектах Российской Федерации (законодательство, итоги, уроки).

III. Информационные технологии в избирательном процессе

1. Избирательный процесс и информационные технологии: понятие и виды;
2. Информационные технологии в избирательном процессе (на примере работы Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”);
3. Использование информационных систем и технологий для проведения предвыборной агитации: практика и проблемы правового регулирования;
4. Проблемы обеспечения информационной безопасности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”;
5. Юридическая сила документов, подготовленных с использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”;
6. Технические средства голосования: правовое регулирование и общественное доверие к итогам выборов;
7. Комплексы обработки избирательных бюллетеней: правовое регулирование и практика применения;
8. Электронное голосование на выборах: новое в избирательном законодательстве Российской Федерации;
9. Зарубежный опыт автоматизации избирательного процесса;
10. Зарубежный опыт электронного голосования на выборах;
11. Интернет и выборы.

IV. Молодежь и выборы

1. Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности;
2. Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей;
3. Опыт зарубежных стран по привлечению молодежи к участию в выборах;
4. О работе избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс (на примере субъекта Российской Федерации).

**V. Международные избирательные стандарты,
зарубежное и сравнительное избирательное право**

1. Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного законодательства и практике проведения демократических выборов;
2. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств;
3. Избирательное законодательство государств – участников Содружества Независимых Государств (на примере отдельных государств Содружества);
4. Международные обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ;
5. Международные избирательные стандарты в рамках Совета Европы
6. Роль решений Европейского Суда по правам человека в обеспечении и защите избирательных прав и свобод;
7. Избирательное законодательство стран – членов Совета Европы (на примере отдельных стран);
8. Практика организации и проведения парламентских выборов в отдельных зарубежных странах (по усмотрению участника конкурса);
9. Институт международных наблюдателей в избирательном процессе.

Приложение № 2
к Положению о конкурсе среди студентов и аспирантов
высших юридических учебных заведений
(юридических факультетов вузов) Российской Федерации
на лучшую работу по вопросам избирательного права
и избирательного процесса
в 2006/2007 учебном году

Образец титульного листа конкурсной работы

**Московский городской педагогический университет
(МГПУ)**

129226, г. Москва, 2-й Сельскохозяйственный проезд, д. 4

Ректор университета – Рябов Виктор Васильевич
тел. (8-095) 000-00-00

Юридический факультет

123022, г. Москва, Большая Декабрьская ул., д. 9
Декан факультета – Северухин Владимир Александрович
тел. (8-095) 000-00-00

**Проблемы совершенствования избирательного права
в Российской Федерации**

Автор (авторы)*

Научный руководитель

Иванова Мария Николаевна,
студентка 3 группы 4 курса очного
отделения юридического факультета

Стеклов Николай Иванович,
доцент кафедры конституционного
права и отраслевых юридических
дисциплин юридического
факультета МГПУ

115610, г. Москва,
Щелковский пер., дом 7, кв.34,
Тел. (8-095)-000-00-00

Тел. (8-095)-000-00-00

**Москва
2006/2007**

* Если работа написана группой авторов, указываются данные о каждом из них.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права избирательного процесса в 2006/2007 учебном году

Заслушав информацию члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.П. Волкова о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить состав Комиссии по подведению итогов конкурса (прилагается).
2. Опубликовать настоящее постановление в журнале “Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации” и направить в Министерство образования и науки Российской Федерации и журнал “Вестник образования России”.

**Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
В.Е. Чуров**

**Секретарь
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
Н.Е. Конкин**

*Москва
6 апреля 2007 года
№ 2/17-5*

УТВЕРЖДЕН
постановлением
Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
от 6 апреля 2007 года № 2/17-5

СОСТАВ

**Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов
и аспирантов высших юридических учебных заведений
(юридических факультетов вузов) Российской Федерации
на лучшую работу по вопросам избирательного права
и избирательного процесса
в 2006/2007 учебном году**

Председатель

ВОЛКОВ
Василий Петрович

член Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Заместители председателя:

ЛЕВИТСКАЯ
Алина Афаковна

директор Департамента молодёжной
политики, воспитания и социальной защиты
детей Министерства образования и науки
Российской Федерации (по согласованию)

ЛЫСЕНКО
Владимир Иванович

член Научно-методического совета
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации,
доктор юридических наук

Секретарь

БОРОДАВЧЕНКО
Игорь Николаевич

советник Управления автоматизированных
технологий, обработки и анализа
информации Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации

Члены комиссии

БОРИСОВ
Игорь Борисович

член Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

ГРИШИНА Майя Владимировна	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
ДУБРОВИНА Елена Павловна	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук
ЗОТОВА Зоя Михайловна	профессор кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор исторических наук (по согласованию)
КОБРИНСКИЙ Александр Львович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом совещательного голоса от политической партии “ЛДПР”, доктор исторических наук
КОЛЮШИН Евгений Иванович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук
ПРЖЕЗДОМСКИЙ Андрей Станиславович	исполнительный директор Российского фонда свободных выборов, кандидат исторических наук (по согласованию)
СЕРЕДА Елена Васильевна	начальник Организационно-аналитического управления аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, доктор юридических наук (по согласованию)
СОЗЫКИНА Антонина Алексеевна	руководитель Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
СПИРИНА Галина Григорьевна	начальник отдела просвещения в области прав человека Организационно-аналитического управления аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, кандидат исторических наук (по согласованию)
ХАРЛАНОВ Александр Васильевич	судья Верховного Суда Российской Федерации (по согласованию)
ШАПИЕВ Сиябшах Магомедович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Об итогах конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году

Заслушав информацию члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.П. Волкова, в соответствии с постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 августа 2006 года № 184/1167-4 “О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году” Центральная избирательная комиссия Российской Федерации п о с т а н о в л я е т:

1. Принять к сведению информацию Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году.

2. Вручить дипломы и присудить следующие премии победителям конкурса:

Одну первую премию в размере 20 тысяч рублей:

СУВОРИНОЙ	студентке 4-го курса факультета
Елене Валерьевне	права и социальных технологий Муромского института (филиал) Владимирского государственного университета за работу “Административный ресурс в избирательном процессе России: понятие и меры противодействия”

Четыре вторых премии в размере 15 тысяч рублей каждая:

ЛЕБЕДЕВУ	Коллективу авторов
Антону Олеговичу	студентам 3-го курса факультета права Государственного университета – Высшей школы экономики г. Москвы за работу
ЧАПЛИНСКОМУ	“Правовое регулирование государственной автоматизированной системы “Выборы”: проблемы и перспективы развития”
Александрю Владимировичу	аспиранту кафедры государственного строительства и права Российской академии
АКЧУРИНУ	
Александрю Ростамовичу	

- МАГДАНОВУ
Антону Львовичу
- государственной службы при Президенте Российской Федерации за работу “Защита избирательных прав граждан органами конституционного правосудия в Российской Федерации”
- студенту 3-го курса факультета государственного и международного права Байкальского государственного университета экономики и права (г. Иркутск) за работу “Особенности квалификации подкупа избирателей как конституционно-правового деликта”
- РЫМАРЕВУ
Дмитрию Сергеевичу
- аспиранту кафедры конституционного и административного права Байкальского государственного университета экономики и права (г. Иркутск) за работу “Субъективные условия конституционно-правовой ответственности коллективных субъектов избирательного права”

Шесть третьих премий в размере 7 тысяч рублей каждая:

- АТАНОВОЙ
Наталии Валерьевне
- соискателю кафедры конституционного и международного права юридического института Томского государственного университета за работу “Объединительные референдумы в субъектах Российской Федерации (законодательство, итоги, уроки)”
- КАРПОВОЙ
Марине Алексеевне
- студентке 4-го курса юридического факультета Байкальского государственного университета экономики и права (филиал в г. Братске) за работу “Проблемы совершенствования избирательного права в Российской Федерации”
- КЛАССИНОЙ
Елене Сергеевне
- студентке 4-го курса Института государства и права Тюменского государственного университета за работу “Финансирование избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений в России и США: сравнительно-правовой анализ”
- СОЛОМЕННОЙ
Алине Андреевне
- аспирантке Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина (г. Саратов) за работу “Пути решения проблем формирования представительных органов

ТЮМЕНЕВОЙ
Елене Анатольевне

местного самоуправления в условиях российской политической действительности”
соискателю на степень кандидата юридических наук юридического института Томского государственного университета за работу “Правовое регулирование участия политических партий в выборах (новое в законодательстве о выборах)”
студентке 3-го курса юридического факультета Московской государственной юридической академии за работу “Электорально-правовая культура школьников или как воспитать грамотного избирателя”

ХОРОШЕВОЙ
Анне Александровне

Одна поощрительная премия за разработанное методическое пособие в размере 5 тысяч рублей:

Коллективу авторов:

КРУТЛЕНЕ
Анне Николаевне
СУВОРИНОЙ
Елене Валерьевне

студенткам 4-го курса факультета права и социальных технологий Муромского института (филиал) Владимирского государственного университета за учебно-практическое пособие для старшеклассников и молодых потенциальных кандидатов на выборные должности “Я и выборы в моем регионе”

3. Рекомендовать к опубликованию следующие работы:

“Институт международных наблюдателей в избирательном процессе” – автор АБОЛОНИН Евгений Сергеевич, студент 5-го курса Московской государственной юридической академии.

“Повышение явки избирателей на выборы: проблемы и перспективы” – автор АНТОНОВ Евгений Андреевич, студент 4-го курса юридического факультета Московского городского педагогического университета.

“Наблюдатели на выборах депутатов Алтайского краевого Совета народных депутатов (учебное пособие для наблюдателей и членов избирательных комиссий) – автор МАРЧЕНКО Никита Олегович, студент 2-го курса юридического факультета Алтайского государственного университета (г. Барнаул).

“Правовое регулирование участия политических партий в выборах (новое в законодательстве о выборах) – автор ТАРОВИК Светлана Сергеевна, аспирантка юридического факультета Северо-Западной академии государственной службы (г. Санкт-Петербург).

4. Отметить ответственность и требовательность конкурсных комиссий Алтайского государственного университета (г. Барнаул), Байкальского государственного университета экономики и права (г. Иркутск), Байкальского го-

сударственного университета экономики и права (г. Братск), Государственного университета – Высшей школы экономики г. Москвы, Московского городского педагогического университета, Московской государственной юридической академии, Муромского института (филиал) Владимирского государственного университета, Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина (г. Саратов), Северо-Западной академии государственной службы (г. Санкт-Петербург), Томского государственного университета, Тюменского государственного университета.

5. Провести церемонию торжественного вручения премий и дипломов в третьей декаде июня 2007 года.

6. Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации за счет средств, выделенных на повышение правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучение организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации на 2007 год, обеспечить выплату денежных премий победителям конкурса и оплату расходов, связанных с их проживанием в гостинице, проездом от места жительства до Москвы и обратно, проведением культурной программы.

7. Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации подготовить к изданию лучшие работы участников конкурса за счет средств, выделенных на повышение правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучение организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации на 2007 год.

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

**Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
В.Е. Чуров**

**Секретарь
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
Н.Е. Конкин**

*Москва
8 июня 2007 года
№ 15/131-5*

ИНФОРМАЦИЯ

О проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году

21 августа 2006 года было принято постановление ЦИК России “О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2006/2007 учебном году” и направлено в 400 аккредитованных высших учебных заведений страны, ведущих подготовку специалистов по специальности “Юриспруденция”.

В конкурсе приняли участие студенты и аспиранты 112 высших учебных заведений из 52 регионов России (приложение № 1).

Впервые участниками конкурса стали студенты высших учебных заведений Республики Калмыкия.

Следует отметить постоянство участия в конкурсе студентов и аспирантов вузов Алтайского и Ставропольского краев, Архангельской, Белгородской, Брянской, Владимирской, Иркутской, Кемеровской, Липецкой, Магаданской, Нижегородской, Оренбургской, Ростовской, Рязанской, Саратовской, Тверской, Тюменской, Челябинской областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

На рассмотрение конкурсной комиссии в 2007 году поступило 253 работы по 137 темам, в том числе 5 методических пособий. 19 работ представлены аспирантами и 234 – студентами.

Среди представленных работ 30 написаны коллективами авторов, из них 3 работы выполнены с участием аспирантов.

В конкурсе приняли участие 289 человек, из них 22 аспиранта и 267 студентов различных курсов обучения.

14 авторов были участниками предыдущих конкурсов. Девять из них были победителями прошлых конкурсов разных лет:

Акчурина Александр Ростамович (2005/2006), Дуксин Павел Александрович (2004/2005), Калягина Виктория Александровна (2005/2006), Круглень Анна Николаевна (2005/2006), Лебедев Антон Олегович (2005/2006), Чаплинский Александр Владимирович (2005/2006), Рымарев Дмитрий Сергеевич (2004/2005), Старикова Людмила Константиновна (2004/2005), Суворина Елена Валерьевна (2005/2006).

Анализ тем и оценок говорит о том, что эти участники конкурса серьезно занимаются изучением вопросов избирательного права и избирательного процесса.

Постоянно участвуют в конкурсе Байкальский государственный университет экономики и права и его филиалы, Белгородский государственный университет, Московская государственная юридическая академия и ее филиалы, Иркутский государственный университет, Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Пятигорский государственный технологический университет, Рязанский государственный педагогический университет им. С.А. Есенина, Саратовская государственная академия права, вузы Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, филиалы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и другие.

Перечень вузов Российской Федерации, студенты и аспиранты которых приняли участие в конкурсе 2006/2007 учебного года, представлен в приложении № 2.

Нельзя оставить без внимания и деятельность научных руководителей, оказавших консультативную и методическую помощь участникам конкурса, тем более что многие из них сотрудничают с нами на протяжении нескольких лет, среди них известные ученые и ведущие специалисты в области избирательного права, такие как:

Барнашов Александр Матвеевич, к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права Томского государственного университета;

Овчинников Валентин Алексеевич, к.т.н., к.ю.н., профессор кафедры конституционного и муниципального права Северо-Западной академии государственной службы;

Онохова Вера Вениаминовна, доцент кафедры конституционного права Иркутского юридического института;

Осокин Роман Борисович, к.ю.н., старший преподаватель кафедры государственно-правовых и гражданско-правовых дисциплин Тамбовского филиала Московского университета МВД России;

Плотников Андрей Анатольевич, к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой конституционного и гражданского права Поморского государственного университета им. М.В. Ломоносова;

Садовникова Галина Дмитриевна, к.ю.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права МГЮА;

Сивопляс Александр Владимирович, к.ю.н., доцент кафедры правовых дисциплин Уральской академии государственной службы (Магнитогорский филиал).

На конкурс представлены работы, научным руководителем которых является председатель Избирательной комиссии Иркутской области Игнатенко Виктор Васильевич.

Среди научных руководителей есть и победители предыдущих конкурсов – Климова Юлия Николаевна, в настоящее время зав. кафедрой гражданско-правовых дисциплин факультета права и социальных технологий Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета, к.ю.н.; Фальков Валерий Николаевич, зам. директора института государства и права Тюменского государственного университета, к.ю.н.

На конкурс 2006/2007 учебного года представлены работы по 137 различным темам (Приложение № 3).

Работы по разделам примерного перечня тем распределились следующим образом:

- I. Избирательное право – 121 работа;
- II. Избирательный процесс – 72 работы;
- III. Информационные технологии в избирательном процессе – 13 работ;
- IV. Молодежь и выборы – 26 работ;
- V. Международные избирательные стандарты, зарубежное и сравнительное избирательное право – 15 работ;
- VI. Методические пособия – 6 работ.

Среди тем в разделе “Молодёжь и выборы” наиболее популярна тема “Молодёжь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности” (16 работ), в разделе “Избирательное право” – тема “Средства массовой информации: информирование и предвыборная агитация (законные дозволения и запреты)” (9 работ), в разделе “Избирательный процесс” – тема “Избирательные споры и способы их разрешения” (7 работ), в разделе “Информационные технологии в избирательном процессе” – тема “Интернет и выборы” (7 работ), в разделе “Международные избирательные стандарты, зарубежное и сравнительное право” – тема “Роль решений Европейского Суда по правам человека в обеспечении и защите избирательных прав и свобод” (3 работы). Среди методических пособий повторяющихся тем нет.

Работы рецензировались членами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, членами Научно-методического совета ЦИК России, работниками Аппарата ЦИК России, учеными в области избирательного права и процесса.

Впервые была применена новая система рецензирования. В соответствии с положением о конкурсе в целях определения победителей конкурса и исходя из количества призовых мест работы, получившие оценку 9–10 баллов по итогам рецензирования (а таких в этом году среди студентов было 36, среди аспирантов – 5 и одно методическое пособие), направлялись на повторное рецензирование.

В связи с тем, что среди работ аспирантов только 5 работ получили оценку 9–10 баллов, кроме них дополнительно на повторное рецензирование были направлены работы аспирантов, получившие оценку 7–8 баллов (всего 10 работ аспирантов с оценками по итогам первого рецензирования 7–10 баллов).

Необходимо отметить, что по результатам первого рецензирования оценку 5 и менее баллов от числа представленных студенческих работ получили

39,3% работ, от числа работ аспирантов 21% работ, от числа методических пособий 80% работ.

Оценку 9–10 баллов из числа представленных студенческих работ получили 36 работ (15,7%), из числа работ аспирантов 5 работ (26,3%) и одно методическое пособие.

По результатам второго рецензирования оценку 9–10 баллов из числа студенческих работ получили 7 работ, из числа работ аспирантов оценку 10 баллов не получила ни одна работа, 2 работы получили оценку 9 баллов и 3 работы оценку 8 баллов.

Всего на первое рецензирование было направлено 253 работы, на второе – 47 работ (Приложение № 4).

28 мая 2007 года состоялось заседание Комиссии по подведению итогов конкурса и определены победители:

Одна первая премия присуждена Сувориной Елене, студентке 4-го курса факультета права и социальных технологий Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета за работу “Административный ресурс в избирательном процессе России: понятие и меры противодействия”.

Четыре вторых премии – коллективу авторов Лебедеву Антону и Чаплинскому Александру, студентам 3-го курса факультета права Государственного университета – Высшей школы экономики г. Москвы за работу “Правовое регулирование государственной автоматизированной системы “Выборы”: проблемы и перспективы развития”;

Акчурину Александру, аспиранту кафедры государственного строительства и права Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации за работу “Защита избирательных прав граждан органами конституционного правосудия в Российской Федерации”;

Магданову Антону, студенту 3-го курса факультета государственного и международного права Байкальского государственного университета экономики и права за работу “Особенности квалификации подкупа избирателей как конституционно-правового деликта”;

Рымареву Дмитрию, аспиранту кафедры конституционного и административного права Байкальского государственного университета экономики и права за работу “Субъективные условия конституционно-правовой ответственности коллективных субъектов избирательного права”.

Шесть третьих премий – Атановой Наталии, соискателю кафедры конституционного и международного права Юридического института Томского государственного университета за работу “Объединительные референдумы в субъектах Российской Федерации (законодательство, итоги, уроки)”;

Карповой Марине, студентке 4-го курса юридического факультета Байкальского государственного университета экономики и права (филиал в г. Братске) за работу “Проблемы совершенствования избирательного права в Российской Федерации”;

Классиной Елене, студентке 4-го курса института государства и права Тюменского государственного университета за работу “Финансирование избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений в России и США: сравнительно-правовой анализ”; Соломенной Алине, аспирантке Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина за работу “Пути решения проблем формирования представительных органов местного самоуправления в условиях российской политической действительности”;

Тюменевой Елене, соискателю на степень кандидата юридических наук Юридического института Томского государственного университета за работу “Правовое регулирование участия политических партий в выборах (новое в законодательстве о выборах)”;

Хорошевой Анне, студентке 3-го курса юридического факультета Московской государственной юридической академии за работу “Электорально-правовая культура школьников или как воспитать грамотного избирателя”.

Поощрительная премия присуждена коллективу авторов Круглене Анне и Сувориной Елене, студенткам 4-го курса факультета права и социальных технологий Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета за разработку учебно-практического пособия для старшеклассников и молодых потенциальных кандидатов на выборные должности “Я и выборы в моем регионе”.

Рекомендованы к опубликованию следующие работы:

“Институт международных наблюдателей в избирательном процессе” – автор Аболонин Евгений, студент 5-го курса Московской государственной юридической академии;

“Повышение явки избирателей на выборы: проблемы и перспективы” – автор Антонов Евгений, студент 4-го курса юридического факультета Московского городского педагогического университета;

“Наблюдатели на выборах депутатов Алтайского краевого Совета народных депутатов (учебное пособие для наблюдателей и членов избирательных комиссий) – автор Марченко Никита, студент 2-го курса юридического факультета Алтайского государственного университета (г. Барнаул);

“Правовое регулирование участия политических партий в выборах (новое в законодательстве о выборах) – автор Таровик Светлана, аспирантка юридического факультета Северо-Западной академии государственной службы (г. Санкт-Петербург).

**Российский центр обучения
избирательным технологиям
при ЦИК России**

Приложение № 1

**Сведения о количестве работ, представленных на конкурс 2006/2007 года
(по субъектам Российской Федерации)**

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Количество работ
1	2	3
1	Республика Башкортостан	8
2	Кабардино-Балкарская Республика	1
3	Республика Калмыкия	2
4	Республика Карелия	2
5	Республика Коми	1
6	Республика Марий Эл	1
7	Республика Северная Осетия – Алания	6
8	Республика Татарстан	3
9	Чувашская Республика	3
10	Алтайский край	6
11	Краснодарский край	9
12	Пермский край	1
13	Приморский край	2
14	Ставропольский край	11
15	Хабаровский край	5
16	Амурская область	1
17	Архангельская область	4
18	Белгородская область	3
19	Брянская область	2
20	Владимирская область	4
21	Волгоградская область	2
22	Воронежская область	5
23	Ивановская область	1
24	Иркутская область	23
25	Калининградская область	5
26	Камчатская область	2
27	Кемеровская область	6
28	Курская область	1
29	Ленинградская область	7
30	Липецкая область	2
31	Магаданская область	2
32	Московская область	6
33	Мурманская область	3
34	Нижегородская область	7
35	Новгородская область	3
36	Оренбургская область	1
37	Орловская область	1
38	Пензенская область	1
39	Псковская область	1
40	Ростовская область	2
41	Рязанская область	3
42	Саратовская область	35

1	2	3
43	Сахалинская область	1
44	Тамбовская область	4
45	Тверская область	4
46	Томская область	2
47	Тюменская область	5
48	Ульяновская область	1
49	Челябинская область	21
50	г. Москва	11
51	г. Санкт-Петербург	4
52	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	6
	ВСЕГО	253

Приложение № 2

**Перечень вузов Российской Федерации,
 студенты и аспиранты которых приняли участие в конкурсе
 2006/2007 учебного года**

№ п/п	Наименование вуза	Количество работ
1	2	3
1	Академия права и управления (институт) (Чебоксарский филиал)	2
2	Алтайский государственный университет	2
3	Алтайский институт труда и права (филиал в г. Барнауле) Академии труда и социальных отношений	1
4	Алтайский экономико-юридический институт	1
5	Амурский государственный университет	1
6	Байкальский государственный университет экономики и права	4
7	Байкальский государственный университет экономики и права (Филиал в г. Братске)	3
8	Байкальский государственный университет экономики и права (Филиал в г. Усть-Илимске)	2
9	Барнаульский юридический институт МВД России	2
10	Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан	1
11	Башкирский государственный университет	5
12	Белгородский государственный университет	1
13	Белгородский юридический институт МВД России	2
14	Брянский филиал Академии права и управления	1
15	Владикавказский институт управления	3
16	Владимирский государственный университет Муромский институт (филиал)	4
17	Волго-Вятская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации	1

1	2	3
18	Волгоградская академия МВД России	1
19	Волгоградский институт экономики, социологии и права	1
20	Воронежский институт МВД России	4
21	Горский государственный аграрный университет	3
22	Государственный университет – высшая школа экономики	1
23	Дальневосточный государственный университет	2
24	Дальневосточный государственный университет (Филиал в г. Петропавловске-Камчатском)	2
25	Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина	1
26	Западно-Уральский институт экономики и права	1
27	Ивановский государственный университет	1
28	Институт управления (г. Архангельск)	1
29	Иркутский государственный технический университет	2
30	Иркутский государственный университет	4
31	Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова	1
32	Казанский юридический институт МВД России	2
33	Калининградский пограничный институт Федеральной службы безопасности России	4
34	Калининградский юридический институт МВД России	1
35	Кемеровский государственный университет	4
36	Кемеровский институт (филиал) Российского государственного торгово-экономического университета	1
37	Кисловодский институт экономики и права	1
38	Коми Республиканская академия государственной службы и управления при Главе Республики Коми	1
39	Краснодарский государственный университет культуры и искусств	1
40	Кубанский государственный аграрный университет	2
41	Кубанский государственный университет	6
42	Курский государственный технический университет	1
43	Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина	1
44	Липецкий государственный педагогический университет	1
45	Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова	6
46	Международный независимый эколого-политологический университет	1
47	Московская академия экономики и права (Калмыцкий филиал)	2
48	Московская государственная юридическая академия	3
49	Московская государственная юридическая академия (Магаданский филиал)	2
50	Московский городской педагогический университет	1
51	Московский государственный областной университет	1
52	Московский государственный областной педагогический институт	1
53	Московский гуманитарно-экономический институт (Северо-Западный филиал)	2
54	Московский инженерно-физический институт (государственный университет)	3
55	Московский институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова (Липецкий филиал)	1
56	Московский областной институт управления	3
57	Московский открытый социальный университет (институт) (Марийский филиал)	1
58	Московский университет МВД России (Брянский филиал)	1

1	2	3
59	Московский университет МВД России (Тамбовский филиал)	4
60	Московский университет МВД России (Тверской филиал)	2
61	Мурманский гуманитарный институт	1
62	Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского	6
63	Новгородский государственный университет им. Ярослава Мудрого	3
64	Новокузнецкий филиал – институт Кемеровского государственного университета	2
65	Оренбургский государственный аграрный университет	1
66	Орловский государственный технический университет	1
67	Пензенский государственный университет	1
68	Петрозаводский государственный университет	2
69	Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина	7
70	Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина (филиал в г. Балакове)	4
71	Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина (филиал в г. Тамбове)	1
72	Поволжский кооперативный институт Российского университета кооперации	1
73	Поморский государственный университет им. М.В. Ломоносова	3
74	Псковский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации	1
75	Пятигорский государственный технологический университет	7
76	Российская академия государственной службы при Президенте РФ	1
77	Российская академия правосудия (Восточно-Сибирский филиал г. Иркутск)	1
78	Российская правовая академия Минюста России (Иркутский филиал)	2
79	Российская таможенная академия	1
80	Российский государственный гуманитарный университет	1
81	Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена	1
82	Ростовский юридический институт Северо-Кавказской академии государственной службы	1
83	Рязанский государственный университет им. С.А. Есенина	3
84	Санкт-Петербургская академия управления	1
85	Санкт-Петербургский государственный аграрный университет	1
86	Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения	1
87	Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права	1
88	Саратовская государственная академия права	11
89	Саратовский государственный социально-экономический университет	2
90	Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского	3
91	Саратовский юридический институт МВД России	6
92	Сахалинский государственный университет	1
93	Северо-Западная академия государственной службы	5
94	Сибайский институт (филиал) Башкирского государственного университета	2
95	Сибирский институт права, экономики и управления	3
96	Ставропольский институт управления	3
97	Татарский государственный гуманитарно-педагогический университет	1
98	Тверской государственный университет	2

Церемония торжественного вручения дипломов и премий победителям конкурса.
27 июня 2007 года, г. Москва



Выступление Председателя ЦИК России В.Е. Чурова



Председатель ЦИК России В.Е. Чуров, Председатель Комиссии по подведению итогов конкурса, член ЦИК России В.П. Волков и член Комиссии по подведению итогов конкурса, член ЦИК России С.М. Шапиев



Суворина Елена Валерьевна,
студентка 4-го курса факультета
права и социальных технологий
Муромского института (филиала)
Владимирского государственного
университета. Первая премия



Магданов Антон Львович,
студент 3-го курса факультета
государственного и
международного права
Байкальского государственного
университета экономики и права
(г. Иркутск). Вторая премия



Рымарев Дмитрий Сергеевич,
аспирант кафедры
конституционного
и административного права
Байкальского государственного
университета экономики и права
(г. Иркутск). Вторая премия



Лебедев Антон Олегович,
студент 3-го курса факультета
права Государственного
университета –
Высшей школы экономики
г. Москва. Вторая премия

Хорошева Анна Александровна,
студентка 3-го курса юридического
факультета Московской
государственной юридической
академии. Третья премия



Карпова Марина Алексеевна,
студентка 4-го курса юридического
факультета Байкальского
государственного университета
экономики и права
(филиал в г. Братске).
Третья премия



**Тюменева Елена Анатольевна,
соискатель на степень
кандидата юридических наук
Юридического института Томского
государственного университета.
Третья премия**



**Соломенная (Митрофанова)
Алина Андреевна, аспирантка
Поволжской академии
государственной службы
им. П.А. Столыпина (г. Саратов).
Третья премия**

**Атанова Наталья Валерьевна,
соискатель кафедры
конституционного и
международного права
Юридического института Томского
государственного университета.
Третья премия**



**Победитель конкурса А.Н. Круглень, организаторы конкурса С.Д. Землянских
и А.А. Созыкина, научный руководитель Ю.Н. Климова, победитель конкурса
Е.В. Суворина (слева направо)**

**Акчурин Александр Ростамович,
аспирант кафедры
государственного строительства и
права Российской академии
государственной службы при
Президенте Российской
Федерации. Вторая премия**



**Члены Комиссии по подведению итогов конкурса,
представители Организационно-аналитического управления
аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации
Г.Г. Спирина и Е.В. Серeda**



Председатель ЦИК России В.Е. Чуров, победители конкурса 2006/2007 учебного года, члены Комиссии по подведению итогов конкурса, научные руководители победителей конкурса, студенты Научной школы Канберрского университета (Австралия)

1	2	3
99	Тихоокеанский государственный университет	4
100	Томский государственный университет	1
101	Тюменский государственный университет	1
102	Тюменский юридический институт МВД России	4
103	Ульяновский государственный университет	1
104	Уральская академия государственной службы (Филиал в г. Магнитогорске)	7
105	Уральская государственная юридическая академия – Челябинский институт (филиал)	3
106	Хабаровская государственная академия экономики и права	1
107	Центральный филиал Российской академии правосудия	1
108	Чебоксарский кооперативный институт Российского университета кооперации	1
109	Челябинский институт экономики и права им. М.В. Ладощина	3
110	Челябинский юридический институт МВД России	3
111	Югорский государственный университет	6
112	Южный федеральный университет	1
	ВСЕГО	253

Приложение № 3

Перечень тем работ, представленных на конкурс в 2006/2007 учебном году

№ п/п	Тема работы	Количество работ
1	2	3
	1. Избирательное право	
1	Влияние избирательного законодательства на качество представительной природы парламента	1
2	Выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации	1
3	Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: итоги и перспективы	1
4	Гарантии прав граждан Российской Федерации в сфере информационного обеспечения выборов	3
5	Голосование “Против всех” в российском электоральном процессе	1
6	Защита избирательных прав граждан органами конституционного правосудия в Российской Федерации	1
7	Избирательное законодательство и участие политических партий в федеральных, региональных и муниципальных выборах	1
8	Избирательное право и институты народовластия	4
9	Избирательное право как комплексная отрасль права	1
10	Избирательное право как наука и учебная дисциплина	1
11	Избирательное право России: история и современность	1
12	Избирательное право: понятие, принципы и система	1
13	Институт преемственности в Российской Федерации	1

1	2	3
14	История и развитие избирательного права в России	1
15	Источники избирательного права: понятие, система, проблемы кодификации и перспективы развития	1
16	Конституционно-правовые проблемы механизма формирования федеральных списков кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	1
17	Конституционный референдум в федеративном государстве и его особенности	1
18	Некоторые проблемы совершенствования законодательства при определении порядка формирования палат Федерального Собрания Российской Федерации	1
19	Новеллы российского законодательства о порядке избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации	1
20	О назначении глав администраций субъектов Российской Федерации	1
21	Объединительные референдумы в субъектах Российской Федерации (законодательство, итоги, уроки)	4
22	Объединительные референдумы в субъектах Российской Федерации (правовые основы, первые итоги, уроки)	1
23	Особенности избирательного права в России в начале XX века и его влияние на развитие региональных институтов народовластия: опыт и уроки для новой России	1
24	Особенности применения пропорциональной избирательной системы на региональных выборах	1
25	Особенности применения пропорциональной избирательной системы на региональных выборах (по материалам Приморского края)	1
26	Перспективы применения смешанной избирательной системы на выборах органов местного самоуправления (на примере выборов Саратовской городской Думы – 2006)	1
27	Перспективы развития избирательного законодательства в Российской Федерации	1
28	Перспективы развития избирательного законодательства в сфере представительных органов государственной власти: федеральный и региональный уровни	1
29	Политические партии в современном избирательном процессе	1
30	Последствия отмены формы голосования “Против всех кандидатов” (против всех списков кандидатов)	1
31	Правовое регулирование участия политических партий в выборах (новое в законодательстве о выборах)	5
32	Правовой режим деятельности СМИ в период избирательной кампании	1
33	Правовой статус политических партий в избирательном процессе	7
34	Правовой статус политических партий в схемах и таблицах на основе Федерального закона “О политических партиях”	1
35	Правовые последствия отмены в избирательном бюллетене графы “Против всех” в свете избирательной реформы 2006–2007 годов	1
36	Правовые последствия отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)	3
37	Практика Верховного Суда по делам о подкупе избирателей	1
38	Представительство в Государственной Думе (1906–1917) Опыт и уроки для современной России (на материалах Урала)	1
39	Принципы избирательного права Российской Федерации	1

1	2	3
40	Принципы реализации избирательного права	1
41	Проблемы организации и проведения избирательных кампаний регионального уровня (на примере выборов депутатов Липецкого областного Совета депутатов IV созыва)	1
42	Проблемы применения пропорциональной избирательной системы в Российской Федерации	1
43	Проблемы применения пропорциональной избирательной системы на выборах в законодательные органы субъектов Российской Федерации	1
44	Проблемы развития избирательной системы в Российской Федерации	1
45	Проблемы совершенствования законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	1
46	Проблемы совершенствования избирательного права в Российской Федерации	6
47	Пропорциональная избирательная система и выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	8
48	Пути решения проблем формирования представительных органов местного самоуправления в условиях российской политической действительности	1
49	Реализация избирательных прав гражданами, находящимися в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений	1
50	Решение судов субъектов Российской Федерации по вопросам подкупа избирателей	1
51	Решения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации	1
52	Роль практики Конституционного Суда Российской Федерации в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства	1
53	Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права и избирательного процесса	2
54	Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства	5
55	Система избирательных комиссий и проблемы совершенствования их деятельности	3
56	Система избирательных комиссий при проведении муниципальных выборов: законодательство, практика, проблемы, перспективы	1
57	Система избирательных комиссий при проведении муниципальных выборов: законодательство, практика, проблемы, перспективы (на примере Кемеровской области)	1
58	Система источников избирательного права Российской Федерации	1
59	Смешанная избирательная система на региональных выборах	4
60	Средства массовой информации и выборы в Российской Федерации	1
61	Средства массовой информации: информирование и предвыборная агитация (законные дозволения и запреты)	9
62	Средства массовой информации: информирование и предвыборная агитация (политическая манипуляция в контексте прав человека)	1
63	Становление и развитие муниципального избирательного права	1
64	Становление и развитие регионального избирательного законодательства (на примерах Республики Марий Эл, Чувашской Республики,	4

1	2	3
65	Республики Башкортостан, Алтайского края (начало 90-х годов 20 века – 2005 год, Иркутской области)	
	Субъективные условия конституционно-правовой ответственности коллективных субъектов избирательного права	1
66	Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации	1
67	Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: сравнительный анализ редакций 2003 и 2005 годов	1
68	Эволюция современного избирательного законодательства в Российской Федерации	1
	ИТОГО	121
	2. Избирательный процесс	
1	Административный ресурс в избирательном процессе России: понятие и меры противодействия	1
2	Избирательные споры и способы их разрешения	7
3	Избирательные споры: понятие и сущность	1
4	Избирательный процесс на федеральном и региональном уровнях (сравнительно-правовой анализ на примере Чеченской Республики)	1
5	Избирательный процесс: понятие, структура и стадии	4
6	Избирательный процесс: проблемы реализации и защиты прав субъектов избирательных правоотношений	1
7	Институт наблюдателей в избирательном процессе	4
8	Информирование избирателей: правовое регулирование и практика	1
9	Использование административного ресурса при проведении выборов	1
10	Обеспечении безопасности избирательного процесса в России: проблемы и пути решения	1
11	Особенности избирательного процесса в Российской Федерации	1
12	Особенности квалификации подкупа избирателей как конституционно-правового деликта	1
13	Повышение правовой культуры участников избирательного процесса как один из способов обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	3
14	Повышение явки избирателей на выборах: проблемы и перспективы	3
15	Подкуп избирателей как избирательное право нарушение	1
16	Политическая коррупция в избирательном процессе России	1
17	Понятие единого дня голосования в Российской Федерации и механизм совмещения выборов	1
18	Правовые формы и методы повышения активности избирателей (на примере Хабаровского края)	1
19	Правонарушающие технологии в избирательном процессе и способы борьбы с ними	2
20	Предвыборная агитация в Российской Федерации как стадия избирательного процесса	1
21	Предвыборная агитация: законодательство и практика	1
22	Предвыборная агитация: правовое регулирование и практика	9
23	Проблема явки избирателей на выборы: исторический анализ выборных кампаний в Государственную Думу на Урале в начале XX века: опыт и уроки для современной России	1

1	2	3
24	Проблемы влияния предвыборной агитации на формирование объективного образа политических партий у избирателей (на примере опыта избирательных кампаний в органы законодательной власти субъектов Российской Федерации)	1
25	Проблемы организации досрочного голосования: правовое регулирование и практика	1
26	Сроки в избирательном процессе	1
27	Финансирование выборов: правовое регулирование и практика	3
28	Финансирование избирательной кампании кандидатов и избирательных объединений	1
29	Финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений: правовое регулирование и практика	1
30	Финансовый контроль за избирательными кампаниями политических партий	2
31	Формы разрешения избирательных споров	1
32	Электоральная активность населения: проблемы и перспективы	1
33	Юридическая ответственность в избирательном процессе	10
34	Юридическая ответственность в избирательном процессе уголовно-правовая характеристика преступлений против избирательных прав граждан)	1
35	Юридическая ответственность в избирательном процессе: проблемы теории и практики	1
	ИТОГО	72
	3. Информационные технологии в избирательном процессе	
1	Избирательный процесс и информационные технологии: понятие и в виды	1
2	Интернет и выборы	7
3	Информационные технологии в избирательном процессе (на примере государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы")	1
4	Использование информационных систем и информационных технологий для проведения предвыборной агитации: практика и проблемы правового регулирования	1
5	Правовое регулирование государственной автоматизированной системы "Выборы": проблемы и перспективы развития	1
6	Правовое регулирование использования информационных систем для проведения выборов в Российской Федерации	1
7	Электронное голосование на выборах: новое в избирательном законодательстве РФ	1
	ИТОГО	13
	4. Молодежь и выборы	
1	Молодежный парламент Волгоградской области	1
2	Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности	16
3	Молодежь и избирательное право	1

1	2	3
4	О вовлечении молодежи в избирательный процесс посредством развития студенческого самоуправления	1
5	О работе избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс	1
6	Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей	2
7	Правовое просвещение избирателей: формы и методы привлечения молодежи к участию в выборах	1
8	Проблемы электоральной активности молодежи в современной России	1
9	Работа избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс (на примере Тверской области)	1
10	Электорально-правовая культура школьников или Как воспитать грамотного избирателя	1
	ИТОГО	26
	5 Международные избирательные стандарты, зарубежное и сравнительное право	
1	Внутригосударственные и международные механизмы защиты избирательных прав граждан	1
2	Запрет фальсификации результатов выборов в международных документах и его реализация в российской избирательной практике	1
3	Избирательное законодательство стран – членов Совета Европы (на примере ФРГ)	1
4	Институт международных наблюдателей в избирательном процессе	2
5	Международные избирательные стандарты в рамках Совета Европы	1
6	Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного законодательства и практики проведения демократических выборов	2
7	Международные обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ	1
8	Роль решений Европейского Суда по правам человека в обеспечении и защите избирательных прав и свобод	3
9	Стандарты ОБСЕ в области организации и проведения демократических выборов	1
10	Статус международных наблюдателей избирательного процесса	1
11	Финансирование избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений в России и США: сравнительно-правовой анализ	1
	ИТОГО	15
	6. Методические пособия	
1	Кроссворд	1
2	Методическая разработка – сценарий деловой игры “Поле чудес”	1
3	Методическое пособие “Молодежь и ее участие в выборах: новые информационные ресурсы как способ повышения электоральной активности” (для абитуриентов, студентов 1–5 курсов)	1

1	2	3
4	Наблюдатели на выборах депутатов Алтайского краевого Совета народных депутатов (учебное пособие для наблюдателей и членов избирательных комиссий)	1
5	Сценарий деловой игры “Мы выбираем”	1
6	Учебно-практическое пособие для старшеклассников и молодых потенциальных кандидатов на выборные должности “Я и выборы в моем регионе”	1
	ИТОГО	6
	ВСЕГО	253

Приложение № 4

**СВЕДЕНИЯ
о результатах рецензирования работ**

Сведения о студенческих работах по итогам первого тура рецензирования

Баллы	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
Количество работ	11	25	30	35	38	31	23	13	7	7	9
% от общего числа работ ¹	4,348	9,881	11,858	13,834	15,020	12,253	9,091	5,138	2,767	2,767	3,557

Сведения о работах аспирантов по итогам первого тура рецензирования

Баллы	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
Количество работ ¹	1	4	4	4	2	2	1	1	0	0	0
% от общего числа работ	0,395	1,581	1,581	1,581	0,791	0,791	0,395	0,395	0	0	0

Сведения о методических пособиях по итогам первого тура рецензирования

Баллы	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
Количество работ	0	1	0	0	0	1	0	2	1	0	0
% от общего числа работ	0	0,395	0	0	0	0,395	0	0,791	0,395	0	0

¹ Процент от общего числа работ, направленных на первое рецензирование (253 работы).

1 Итоги подведения конкурса**Сведения об аспирантских работах по итогам второго тура рецензирования**

Баллы	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
Количество работ	0	2	3	4	0	1	0	0	0	0	0
% от общего числа работ ²	0	4,255	6,383	8,511	0	2,128	0	0	0	0	0

Сведения о методических пособиях по итогам второго тура рецензирования

Баллы	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
Количество работ	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
% от общего числа работ	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

² Процент от общего числа работ, направленных на второе рецензирование (47 работ).

ПЕРВАЯ ПРЕМИЯ

Суворина

Елена Валерьевна,

студентка 4-го курса факультета
права и социальных технологий
Муромского института (филиала)
Владимирского государственного
университета

Научный руководитель:

Климова

Юлия Николаевна,

зав. кафедрой гражданско-правовых
дисциплин факультета права
исоциальных технологий
Муромского института (филиала)
Владимирского государственного
университета, кандидат
юридических наук

Административный ресурс в избирательном процессе России: понятие и меры противодействия

Введение

На настоящем этапе развития общества выборы можно назвать одной из наиболее важных и неотъемлемых характеристик демократического государства, каковым объявила себя Российская Федерация. В то же время лишь свободные и равные выборы способны послужить в качестве таковой. Однако в современной России, к сожалению, достаточно широкое распространение получили различные способы и методы влияния на избирательный процесс, лежащие на грани, а чаще – за гранью закона и морали. Одним из наиболее действенных среди таких методов, нарушающих избирательные права граждан, является административный ресурс в избирательном процессе.

Необходимость борьбы с использованием административного ресурса давно стала очевидной. Действительно, не будет преувеличением сказать, что применение подобного рода методов в избирательном процессе неизбежно ведет к тому, что реальная роль населения в формировании органов государственной власти и местного самоуправления существенно снижается. Кроме того, закономерным последствием использования административного ресурса в избирательном процессе является неуклонное сниже-

ние доверия граждан и к выборам, и к должностным лицам, и к власти в целом.

Так, по результатам авторского анкетирования, проведенного на территории округа Муром в 2005 году¹, около 70% опрошенных при ответе на вопрос “Доверяете ли вы российским выборам?” склонились к отрицательному ответу. Это недоверие в свою очередь влечет распространение среди населения безразличного отношения к процедуре выборов. При этом более половины опрошенных не только не доверяют российским выборам, но и не верят в то, что пресечение незаконных действий должностных лиц в период выборов вообще возможно с помощью каких-либо правовых мер. При ответе на вопрос “Возможно ли с помощью правовых мер ограничить незаконные действия должностных лиц в период выборов?” 54,2% респондентов выбрали вариант ответа “Нет, эти действия будут совершаться вне зависимости от принятия правовых мер”. Как видно, результаты данного анкетирования наглядно иллюстрируют тот факт, что современное российское общество остро нуждается в скорейшем принятии эффективных мер по борьбе с использованием административного ресурса в избирательном процессе.

В виду особой актуальности рассматриваемой нами темы была предпринята попытка раскрыть содержание понятия “административный ресурс в избирательном процессе”; выявить его соотношение с легальными понятиями использования преимуществ должностного положения и злоупотребления должностными полномочиями; проанализировать особенности использования административного ресурса на выборах федерального, регионального и местного уровней, а также разработать некоторые необходимые, на наш взгляд, изменения действующего российского законодательства.

Соотношение понятий “использование преимуществ должностного положения” и “злоупотребление должностными полномочиями” с понятием “административный ресурс в избирательном процессе”

Говоря о понятии административного ресурса в избирательном процессе, прежде всего, хотелось бы отметить, что в настоящее время это понятие обрело достаточно широкое употребление обществе. Действительно, 43,3% респондентов проведенного автором в 2005 году анкетирования указали, что понятие административного ресурса им знакомо. Однако и это, казалось бы, положительное явление с точки зрения повышения уровня политической и правовой грамотности населения имеет свою обратную сторону: понятие административного ресурса в избирательном процессе практически преврати-

¹ Анкетирование проводилось автором в апреле 2005 г. в рамках изучения вопроса об использовании административного ресурса в избирательном процессе. В анкетировании приняли участие 300 жителей округа Муром, среди которых в возрасте 17–25 лет – 28%; 26–35 лет – 12%; 36–45 лет – 15%; 46–55 лет – 22%; 56–65 лет – 12%; старше 65 лет – 11%.

лось в популярный политический штамп, собирательное понятие, обозначающее любого рода нарушения избирательного законодательства. Этот факт также подтверждается результатами анкетирования: несмотря на то, что большая часть населения округа Муром знакома с понятием административного ресурса, дать более-менее близкое к истине его понятие удалось отнюдь не многим. Так, 22,5% респондентов считают, что административный ресурс – это денежные резервы банковских или административных структур; 23,3% понимают под административным ресурсом запасные кадры организаций; 31,7% – возможность администрации влиять на ситуацию; лишь 11,7% – возможность использовать власть в корыстных целях; а 10,8% вообще не смогли дать никакого ответа.

Вероятно, распространение интересующего нас термина связано с тем, что и само использование административного ресурса в избирательном процессе приобретает все большие масштабы, а способы его реализации становятся все более жесткими. Например, работница одного из предприятий муниципального образования обозначила свою позицию по поддержке определенного кандидата в период выборов главы округа. После этого руководство предприятия потребовало от женщины объяснений, материально наказало приказом по предприятию, а впоследствии и уволило по сокращению. Без работы остался также и председатель одного из комитетов общественного самоуправления муниципального образования на следующий день после того, как им была организована и проведена встреча жителей микрорайона с оппозиционным кандидатом на пост главы округа¹.

Тот факт, что столь значительное распространение понятия административного ресурса далеко не всегда влечет за собой формирование у избирателей реального представления о нем, также имеет свою причину. На наш взгляд, эта причина главным образом состоит в том, что о действии административного ресурса избиратели чаще всего узнают именно из агитационных материалов. В то же время, сами кандидаты на выборные должности раскрывают содержание этого понятия, как правило, неточно. В агитационных материалах оно нередко используется как имя нарицательное, а также в качестве синонима всей совокупности так называемых “грязных технологий” и нарушений законодательства о выборах.

Между тем вопрос – что стоит за понятием административного ресурса и какова природа этого явления – и по сей день остается открытым и дискуссионным. Сложность анализа административного ресурса вызвана многогранностью этого феномена, многообразием подходов к его определению. Административный ресурс, с одной стороны, являясь элементом государственного управленческого механизма, интересуется теоретиков политической науки. Но, с другой стороны, это явление занимает и правоведов, так как справедливо

¹ Осипов А.А. Борьба за власть по-муромски. Муромский край. № 86 (2092), 30.09.2005. С. 2.

считается, что использование административного ресурса сопряжено с нарушением должностными лицами норм законодательства или правил профессиональной этики¹.

Таким образом, необходимость точного определения административного ресурса в избирательном процессе, четкого раскрытия его содержания, а также поиска способов борьбы с ним в целях обеспечения свободы и справедливости выборов в России не вызывает сомнений. В соответствии с вышесказанным нами была предпринята попытка раскрытия понятия административного ресурса в избирательном процессе. При этом, ввиду отсутствия законодательного закрепления данного понятия, необходимо уделить особое внимание установлению соотношения его содержания с содержанием легальных понятий использования преимуществ должностного положения и злоупотребления должностными полномочиями. Выявление соотношения указанных категорий необходимо для более четкого определения содержания административного ресурса в избирательном процессе, которое, в свою очередь, необходимо для поиска средств и способов пресечения его использования.

Административный ресурс представляет собой один из ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления. Соответственно, при установлении соотношения изучаемых понятий в первую очередь возникает вопрос о том, не является ли административный ресурс тождественным системе должностных полномочий. Представляется вполне обоснованным при ответе на данный вопрос согласиться с мнением исследователя А.Е. Чуклинова о том, что смешение категорий “административный ресурс” и “система должностных полномочий” совершенно недопустимо. Ведь, говоря о системе должностных полномочий, следует иметь в виду только тот их объем, который прямо установлен соответствующими нормативно-правовыми актами. “Вводя же в оборот категорию “административный ресурс”, мы изначально предполагаем возможность использования теми или иными властными субъектами различного рода преимуществ, которые неизбежно существуют у любых носителей власти”². Тем самым подтверждается близость понятия административного ресурса с понятием именно преимуществ должностного положения, но не самой системы должностных полномочий.

В то же время и с категорией использования преимуществ должностного положения использование административного ресурса имеет значительные различия. Перечень деяний, которые признаются использованием преимуществ должностного положения в избирательном процессе, установлен статьей 40 от 12 июля 2002 года №67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации”

¹ Чуклинов А.Е. Административный ресурс: проблемы управленческого метода. <http://www.strana-oz.ru/?humid=178article=830>.

² Чуклинов А.Е. Указ. соч. <http://www.strana-oz.ru/?humid=178article=830>.

(далее – ФЗ об основных гарантиях). Что касается использования административного ресурса в избирательном процессе, то указанный перечень деяний не является, на наш взгляд, охватывающим все его проявления. Более того, составление подобного перечня, исчерпывающим образом отображающего содержание административного ресурса, представляется нам практически невозможным. Многие исследователи данной проблемы либо сравнивают попытки перечисления всех проявлений административного ресурса в избирательном процессе с попыткой “объять необъятное”, либо указывают на то, что осуществление подобного рода попыток способно привести к излишнему, тотальному регулированию общественных отношений в сфере осуществления должностных полномочий. Выявить понятие административного ресурса в избирательном процессе посредством использования “перечневого” принципа – путем перечисления – практически невозможно. Действительно, значительное число деяний, подпадающих под понятие использования административного ресурса в избирательном процессе, не только невозможно заранее предугадать и объединить в сколько-нибудь конкретные группы (как в случае использования преимуществ должностного положения), но и нередко бывает достаточно трудно выявить на практике в качестве деяний, нарушающих права граждан и установленные принципы избирательного права.

Рассмотрим конкретный пример. В арендуемом частным предпринимателем помещении торгового центра был отключен свет после одного дня трансляции агитационных материалов кандидата на должность главы муниципального образования посредством аудио- и видеороликов¹. В данном случае достаточно сложно найти основание для квалификации этих действий в качестве правонарушения, они не подпадают ни под оду из указанных в законодательстве групп проявлений использования преимуществ должностного положения. В то же время нарушение принципа равенства избирательных прав в данном случае очевидно. Причем подобных вариантов использования административного ресурса – большинство. Так, в период избирательной кампании в одном из городов подписные листы в поддержку определенного кандидата были переданы якобы для проверки в областную администрацию, а оттуда – в правоохранительные органы. Затем по адресам, указанным в подписных листах, были направлены сотрудники правоохранительных органов, которые под угрозой ареста принуждал избирателей подписывать заранее подготовленные заявления о том, что подпись в поддержку этого кандидата они не ставили. В результате регистрация данного кандидата была отменена².

Как видно, случаи использования административного ресурса в избирательном процессе очень разнообразны, легальным определением использования преимуществ должностного положения охватывается лишь небольшая

¹ Осипов А.А. Указ. соч. С. 2.

² Басков А где искать защиту от “грязных” технологий?. http://www.newideology.ru/slovar_termin/php?termin_id=24.

их часть. На основании изложенного закономерно сделать вывод о том, что понятие “использование административного ресурса в избирательном процессе” шире легального определения использования преимуществ должностного положения в период выборов.

В обоснование данного вывода можно привести также следующие доводы. Правовая квалификация определенных действий как использования преимуществ должностного положения значительно затруднена в период освобождения должностных лиц от выполнения должностных обязанностей на время участия в выборах. В то же время определение таких действий как использование административного ресурса в избирательном процессе вполне обоснованно. Возможность использования административного ресурса фактически сохраняется даже после ухода со службы в органах государственной власти и местного самоуправления. Вероятно, принимая во внимание именно эту особенность административного ресурса, законодатели некоторых зарубежных стран закрепили в нормативно-правовых актах определенные ограничения деятельности бывших должностных лиц после их ухода со службы в органах государственной власти. Так, федеральное законодательство США предусматривает ограничения деловой деятельности бывших государственных должностных лиц после их ухода из органов государственной власти. Государственный служащий, который, находясь на службе, “лично и существенно участвовал в разрешении конкретных проблем”, после ухода в отставку лишается права “в любой форме представлять чьи-либо интересы для разрешения подобного рода вопросов”. В отношении бывших “старших чиновников” исполнительной власти в течение двух лет действует запрет на поддержание контактов с их бывшим ведомством и помощь другим лицам “собственным присутствием” по каким-либо вопросам¹.

Необходимо отметить также существенные, на наш взгляд, отличия категорий “использование административного ресурса” и “злоупотребление должностными полномочиями”. Как было отмечено ранее, квалифицировать деяния должностных лиц как злоупотребление должностными полномочиями можно, в соответствии со статьей 285 Уголовного кодекса Российской Федерации, при наличии таких признаков деяния, как противоречие совершенных деяний интересам службы, наличие личной заинтересованности и существенное нарушение прав и законных интересов граждан, организаций, общества или государства. Причем все эти три признака должны присутствовать в совокупности, отсутствие хотя бы одного из них влечет невозможность квалификации деяний в качестве преступных. Среди признаков состава данного преступления особое внимание вызывает признак противоречия деяний интересам службы.

¹ Куракин А.В., Тюрин В.А. Совершенствование административно-правовых и организационных средств в деле предупреждения и пресечения коррупции в Российской Федерации на основе опыта зарубежных государств.//Российский следователь. 2003. №2. С. 43–44.

Дело в том, что в современной России не уделяется должного внимания соблюдению норм-принципов в силу невысокого уровня политико-правового сознания общества. Поэтому как в государственных структурах, так и в общественном сознании многие действия должностных лиц, вызывающие сомнения с морально-правовой точки зрения, но направленные на “укрепление порядка” в стране, зачастую воспринимаются как должное. Занимая такую позицию, мы сознательно уводим многие действия должностных лиц из поля противоправности, присваивая им положительные характеристики¹. Таким образом, теряется признак противоречия деяния интересам службы и, соответственно, квалификация его в качестве преступного становится невозможной.

В отношении использования административного ресурса в избирательном процессе вполне обоснованным мы считаем использование признака противоречия не интересам, а принципам службы: в первую очередь – принципу приоритета прав и свобод человека и гражданина при осуществлении полномочий государственной гражданской службы². Следовательно, понятие использования административного ресурса опять-таки оказывается шире понятия злоупотребления должностными полномочиями, т.к. не исключает из своего состава деяний, совершаемых якобы без противоречия интересам службы, но в нарушение ее принципов.

Таким образом, нами было произведено сопоставление понятий “использование преимуществ должностного положения” и “злоупотребление должностными полномочиями” с понятием “административный ресурс в избирательном процессе”. В результате нами было установлено, что последнее оказывается шире указанных законодательных определений. Это еще раз обращает внимание на многообразие и сложность проявлений административного ресурса в избирательном процессе и подчеркивает необходимость его законодательного закрепления как самостоятельной правовой категории.

Проведенный нами анализ показал, что понятие административного ресурса в избирательном процессе характеризуется наличием определенных признаков. Рассмотрим их подробнее.

Во-первых, использование административного ресурса в избирательном процессе предполагает наличие особого субъекта: административный ресурс – это всегда действия властных структур, а именно представителей как государственных, так и местных органов власти. Как справедливо отмечает П.А. Кабанов, “наиболее распространенными сферами девиантного электропального поведения чиновников выступают: оборона, обеспечение общественной безопасности и правопорядка и другие виды деятельности, обеспечивающиеся “силовыми структурами”. Руководители этих военизированных уч-

¹ Чуклинов А.Е. Указ. соч. <http://www.strana-oz.ru/?humid=178article=830>.

² Ст. 4 Федерального закона “О государственной гражданской службе в Российской Федерации” от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ // СЗ РФ.2004. № 31.Ст. 3215.

реждений, организаций и предприятий, злоупотребляя властью, дают подчиненным указания, связанные с запретом активного участия в избирательном процессе или, наоборот, требуют обязательного участия в голосовании, в некоторых случаях различными способами принуждая их к этому”¹.

Во-вторых, использование административного ресурса в избирательном процессе всегда преследует специфическую цель. Применение данного метода может быть направлено как на обеспечение избрания определенного кандидата на выборную должность, так и на формирование положительного образа кандидата, повышение его авторитета в глазах избирателей. Кроме того, целью применения административного ресурса может послужить, напротив, политическое подавление какого-либо кандидата, отобрание у него потенциальных голосов избирателей.

В-третьих, административный ресурс обладает признаком противоправности. Здесь необходимо подчеркнуть, что данный признак обозначает фактическое нарушение избирательных прав граждан вследствие применения административного ресурса, а не только формальное нарушение правовых норм. Это связано с тем, что, как отмечалось ранее, многие проявления административного ресурса в избирательном процессе в настоящий момент не криминализованы, и осуществление такого рода деяний не всегда влечет формальное нарушение законодательства. Что касается нарушения избирательных прав, то в первую очередь эти нарушения касаются прав граждан, установленных частями 1 и 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации: право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления². Кроме того, последствиями применения административного ресурса можно назвать нарушения принципов проведения выборов в Российской Федерации, установленные ст. 3 ФЗ об основных гарантиях: всеобщность и равенство избирательных прав граждан (п. 1); свобода и добровольность участия в выборах, недопустимость оказания воздействия на граждан, их принуждения и воспрепятствования свободному волеизъявлению (п. 3); недопустимость вмешательства в деятельность избирательных комиссий со стороны законодательных и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан (п. 7). За использованием административного ресурса могут последовать также нарушения принципов равенства оснований участия граждан в выборах и недопустимости контроля над волеизъявлением гражданина, установленные статьями 5 и 7 того же Федерального закона. Неизбежным последствием использования административного ресурса становится также нарушение прин-

¹ Кабанов П.А. Основные виды электоральной преступности в современной России. // Следователь. 2004. № 12. С. 40.

² Конституция Российской Федерации. 2000.

ципа равенства кандидатов в их правах и обязанностях, установленного в этом же законе (ст. 39)¹.

Таким образом, проведенный анализ позволяет заключить, что административный ресурс характеризуется тремя основными признаками: наличием особого субъекта, осуществляющего данный метод, в качестве которого выступают представители публичных органов власти и иные должностные лица; преследованием цели обеспечения избрания определенного кандидата на выборную должность и иных целей, связанных с избирательным процессом; а также противоправным характером.

Соответственно, административный ресурс, применяемый в период выборов, – это метод, использующийся в ходе избирательного процесса представителями государственных и муниципальных органов власти, направленный на обеспечение избрания кандидата на выборную должность, обеспечение победы на выборах избирательного объединения, политической партии, а также на достижение иных целей, связанных с избирательным процессом, нарушающий права и законные интересы граждан.

Таким образом, проведенный анализ показывает, что легальные понятия использования преимуществ должностного положения и злоупотребления должностными полномочиями имеют существенные отличия от понятия административного ресурса в избирательном процессе, хотя наличие определенных сходств в содержании указанных понятий нельзя отрицать. Как показал анализ, категория “административный ресурс” шире по своему содержанию и может быть реализована в таких проявлениях, которые не охватываются указанными легальными понятиями. Действительно, проявления административного ресурса в избирательном процессе достаточно многообразны, однако некоторые из них имеют преобладающее значение. Обратимся к результатам авторского анкетирования, проведенного в Муроме в 2006 году. Ответы респондентов на вопрос к каким действиям чаще всего принуждают граждан должностные лица в период выборов, распределились следующим образом. Подавляющее большинство – 91,7% опрошенных считают, что должностные лица чаще всего принуждают граждан принять участие в выборах – прийти на избирательный участок. 75% указали, что чаще всего принуждают проголосовать за определенного кандидата; 16,7% – распространять агитационные материалы. 8,3% ответили, что во время выборов чаще всего происходит принуждение к деятельности по сбору подписей, и такое же количество опрошенных указали принуждение к отказу от участия в выборах. Что касается методов и средств, с помощью которых должностные лица наиболее часто осуществляют такое принуждение, большинство респондентов – 75% – указали угрозу увольнением (отчислением); 66,7% – применение со

¹ Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ.2002. № 24. Ст. 2253.

стороны должностных лиц дисциплинарных наказаний; 41,7% – применение материальных санкций; 16,6% – причинение вреда имуществу граждан. При этом хотелось бы отметить, что никто из 300 опрошенных не выбрал для ответа на данный вопрос один из предложенных нами вариантов – “угрозы причинением вреда жизни и здоровью”. По-видимому, населению округа Муром не известны такие случаи⁴.

Тем самым, нами не только установлено соотношение понятий административного ресурса и понятиями использования преимуществ должностного положения и злоупотребления должностными полномочиями, но и разработано само понятие административного ресурса в избирательном процессе. Далее необходимо продолжить анализ содержания данного понятия посредством сравнения возможностей использования административного ресурса на выборах различных уровней.

Сравнительная характеристика возможностей использования административного ресурса на выборах различных уровней

Все большее число исследователей, к сожалению, вполне обоснованно констатируют тот факт, что административный ресурс как средство управления избирательным процессом проник в избирательную систему России на всех ее уровнях. Однако его проявления на федеральном и, например, местном уровнях могут существенно различаться. Для выявления и разработки мер противодействия распространению административного ресурса в избирательном процессе необходимым является, на наш взгляд, сравнение возможностей использования административного ресурса, а также исследование практики использования преимуществ должностного положения на выборах различных уровней.

Начнем с анализа возможностей использования административного ресурса на выборах федерального уровня. Как показали результаты авторского анкетирования 2006 года, во время федеральных выборов, по мнению населения округа Муром, должностные лица чаще всего используют такие преимущества своего должностного положения, как преимущественный доступ к средствам массовой информации (66,4%) и преимущественный доступ к выступлениям на публичных мероприятиях, организуемых муниципальными и государственными органами и учреждениями (58,3%). Наименьшее число опрошенных (25%) выбрали вариант “использование служебной оргтехники,

⁴ Данное анкетирование проводилось автором на территории округа Муром в марте–апреле 2006 года. Всего в опросе приняли участие 300 человек. Из них в возрасте 17–25 лет – 28%; 26–35 лет – 12%; 36–45 лет – 15%; 46–55 лет – 22%; 56–65 лет – 12%; старше 65 лет – 11%. При ответе на вопросы анкетирования респондентам была предоставлена возможность выбрать два (а при ответе на некоторые вопросы – два и более) варианта ответа, поэтому общая сумма процентных показателей количества респондентов, выбравших тот или иной вариант ответа, оказывается более 100%.

телефонной, факсимильной и иной связи”. Однако нам представляется, что административный ресурс в избирательном процессе федерального уровня существует отнюдь не только в указанных формах. Прежде всего, рассмотрим некоторые (важнейшие, на наш взгляд) предпосылки возникновения возможности использовать административный ресурс на федеральных выборах.

1. Как известно, Федеральным конституционным законом Российской Федерации от 03 ноября 2004 года № 6-ФКЗ были внесены изменения в ст. 11 Федерального конституционного закона Российской Федерации от 17 декабря 1997 № 2-ФКЗ “О Правительстве Российской Федерации” (далее – ФКЗ о правительстве), позволяющие членам кабинета министров занимать руководящие должности в политических партиях и других общественных структурах.

До внесения указанных поправок ФКЗ о правительстве запрещал чиновникам категории “А”, в том числе и министрам, руководить политическими партиями. Председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству В. Плигин заявлял при этом, что данные поправки реализуют “принцип максимального усиления роли политических партий в Российской Федерации”¹. Норма о недопустимости использования преимуществ должностного положения в интересах политических партий в данном законе, а также в Федеральном законе от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ “О политических партиях” (далее – ФЗ о политических партиях) продолжает действовать. Но, несмотря на это, запрет на совмещение деятельности по руководству министерствами и политическими партиями не был, на наш взгляд, излишним. Снятие данного запрета предоставляет возможность членам кабинета министров перенести ресурсы своего министерства на поддержку соответствующей партии, которую они могут возглавить, т.е. достаточно сильно повышает возможность использования административного ресурса в избирательном процессе федерального уровня (особенно это касается так называемых “силовых структур”). То же касается и лиц, замещающих другие должности государственной и муниципальной службы.

2. Фактическое отсутствие реального механизма парламентского контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти.

Помимо несовершенства действующего российского законодательства на федеральном уровне присутствуют и иные факторы, усиливающие возможность использования административного ресурса в избирательном процессе. К числу подобного рода факторов исследователи относят фактическое отсутствие в современной России механизмов парламентского контроля за деятельностью Правительства и отдельных министерств. Мы соглашаемся также с мнением о том, что данная ситуация одновременно и деморализует парламентариев и фактически превращает взаимоотношения органов федеральной исполнительной власти с главой государства в политическую монополию последнего. В то время как монополизм в любом его проявлении является благо-

¹ Новости. Путин разрешил министрам руководить партиями. <http://www.polit.ru>.

датной почвой для расширения и углубления сугубо административной методологии управления¹. Соответственно, необходим поиск и внедрение в российскую политическую практику реальных механизмов, способствующих осуществлению определенного контроля (в разумных, а главное – законных пределах) органов представительной власти над действиями власти исполнительной.

Что касается использования административного ресурса в избирательном процессе регионального уровня, то, по мнению опрошенных нами в рамках анкетирования 2006 года, здесь наиболее частым проявлением административного ресурса в избирательном процессе является использование должностными лицами служебного транспорта (58,8%) и преимущественного доступа к агитационным выступлениям на массовых мероприятиях, организуемых муниципальными и государственными органами и учреждениями (50%). При этом такой вариант ответа, как “использование преимущественного доступа к СМИ”, оказавшийся самым популярным среди ответов на аналогичный вопрос о федеральных выборах, в отношении регионального уровня был выбран наименьшим количеством респондентов (24,7%).

Хотелось бы подчеркнуть, что на региональном уровне исследуемое нами явление проявляется не только непосредственно в качестве административного ресурса должностных лиц региона (назовем его “внутренним” административным ресурсом), но и как влияние на региональные выборы федерального административного ресурса. Однако о таком проникновении административного ресурса с одного уровня на другой будет сказано позднее. Сейчас же мы остановимся на внутреннем административном ресурсе регионального уровня. Чем же он обусловлен?

Во-первых, тем, что благодаря наличию формальной власти региональные должностные лица (прежде всего – представители законодательной власти) формируют сеть неформальных связей и отношений с представителями экономических элит региона, что позволяет им мобилизовать и использовать этот социальный капитал, минуя формальные процедуры, как утверждают исследователи Я. Паппэ, Н. Зубаревич, А. Зудин².

Во-вторых, тем, что глава региона зачастую имеет существенное формальное и неформальное влияние на законодательную власть, на деятельность федеральных структур в регионе, а также на органы судебной и прокурорской власти (С. Барзилов, А. Чернышов)³, что, в свою очередь, обуславливает возможность влияния главы субъекта на выборы должностных лиц региональной законодательной власти.

¹ Чуклинов А. Указ. соч.

² Цит. по Путинские реформы и феномен губернаторской власти в России. http://www.fesmos.ru/Publicat/19_RegElit2004/regelit_4.html.

³ Цит. по Путинские реформы и феномен губернаторской власти в России. http://www.fesmos.ru/Publicat/19_RegElit2004/regelit_4.html.

В-третьих, тем, что крупные субъекты экономической деятельности, все активнее заявляющие о своем участии в политической жизни региона, в определенной мере остаются зависимыми от должностных лиц региона (Н. Зубаревич, Я. Паппэ)¹.

В-четвертых, тем, что многие информационные акторы (под которыми мы понимаем средства массовой информации) в регионе также продолжают оставаться частично зависимыми от финансовых вливаний со стороны региональных должностных лиц (А. Чирикова)².

Несомненно, наличие указанных выше “сфер влияния” должностных лиц региона дает им возможность опоры и на экономические элиты, и на предпринимательский сектор, и на информационные структуры региона в период выборов.

Необходимо подчеркнуть, что, говоря об использовании административного ресурса региональными должностными лицами, мы имеем в виду прежде всего представителей законодательной власти, т.к. с недавнего времени лишь они на региональном уровне избираются непосредственно населением. Тем не менее, нельзя упускать из поля зрения представителей региональной исполнительной власти, глав регионов, в силу того, что они, обладая достаточно широкими возможностями использования административного ресурса, могут оказывать существенное влияние на процесс выборов должностных лиц законодательной власти.

Что касается воздействия административного ресурса на выборы в муниципальных образованиях, то здесь административный ресурс, по мнению опрошенных нами в округе Муром, реализуется главным образом посредством привлечения подчиненных к агитационной и иной деятельности, способствующей избранию кандидата (57,9%) а так же посредством использования преимущественного доступа к агитационным выступлениям на массовых мероприятиях, организуемых муниципальными и государственными органами и учреждениями (41,3%). Как видно, последний вариант пользовался популярностью при ответе на вопросы об административном ресурсе на выборах всех трех уровней.

Кроме того, влияние административного ресурса на избирательные процессы муниципальных образований проявляется посредством массивного информационного обеспечения поддерживаемого “сверху” кандидата, “помощи” представителей муниципального предпринимательского сектора. Здесь механизм реализации административного ресурса сходен с механизмом его реализации на региональном уровне. Действительно, на выборах в муниципальных образованиях может присутствовать не только “внутренний” административный ресурс соответствующих должностных лиц, но также может наблюдаться проникновение на муниципальный уровень регионального и даже федерального административного ресурса.

¹ Там же.

² Там же.

Говоря непосредственно об административном ресурсе, используемом должностными лицами в период местных выборов, необходимо уделить внимание также следующему положению действующего российского законодательства. В соответствии со ст. 40 ФЗ об основных гарантиях зарегистрированные кандидаты, замещающие государственные должности категории “А” в органах исполнительной или судебной власти либо выборные муниципальные должности, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей. Однако данное положение не распространяется на депутатов представительных органов местного самоуправления. Чем руководствовался законодатель при разработке этой нормы, остается непонятным. Действительно, депутаты местных представительных органов тем самым полностью сохраняют свой статус муниципального служащего в период избирательного процесса, что в значительной мере усиливает возможность использования ими административного ресурса.

Для дальнейшего исследования возможностей использования административного ресурса на выборах различных уровней необходимо проследить зависимости между данными уровнями, т.е. установить, может ли административный ресурс одного уровня оказать влияние на избирательный процесс другого уровня.

Следует отметить, что сфера возможного проникновения федерального административного ресурса на региональный уровень в настоящее время изобилует большим количеством примеров. Так, даже введение в 2000 году системы семи федеральных округов вызывает в рассматриваемом аспекте нарекания у ряда исследователей. Целью создания системы федеральных округов было приведение законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством. Однако данная задача выполняется лишь отчасти. К примеру, на Дальнем Востоке юристы обнаружили более 1500 нормативных актов, положения которых противоречат федеральному законодательству. Однако к 2003 году в должное соответствие приведено лишь 625 из них, и такая ситуация является типичной для большинства округов. В то же время руководство федеральных округов получило формальное право вмешиваться в региональные управленческие процессы. Данную систему в литературе называют даже “неприкрытой иллюстрацией факта злоупотребления силовыми методами и культивирования методов надзора за деятельностью губернаторов”¹. Отсюда весьма обоснованно могут возникнуть предположения о том, что система федеральных округов больше способна действовать в качестве инструмента реализации административного ресурса федеральным центром на региональном уровне, нежели послужить целям приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным.

¹ Чуклинов А. Указ. соч.

По тому же направлению действует и столь бурно обсуждавшийся инициированный Президентом Российской Федерации отказ от выборности населением глав субъектов Российской Федерации. Действительно, введение данного законодательного положения опять-таки способствует развитию политического монополизма и сосредоточению властных полномочий в одном управленческом центре, что в свою очередь усиливает возможности использования федерального административного ресурса в избирательном процессе регионального уровня.

Кроме того, подобное влияние может проявляться посредством манипулирования на уровне федерации определенными финансовыми потоками в адрес регионов.

Влияние регионального административного ресурса на местные выборы проявляется главным образом в финансовой “поддержке” посредством перераспределения регионами финансовых средств в адрес муниципальных образований. Действительно, стремлению использовать административный ресурс способствует также право администраций субъектов Федерации перераспределять финансовые потоки в адрес муниципальных образований, находящихся на данной территории. Манипулирование некоторыми статьями регионального бюджета, доступность муниципальным образованиям внебюджетных фондов глав субъектов Федерации – все это порой выступает эффективным стимулом для содействия усилению роли административного ресурса вышестоящих структур по отношению к муниципальным образованиям.

И здесь возникает закономерный вопрос: может ли административный ресурс федерального уровня повлиять на избирательный процесс не только регионов, но и муниципальных образований. При ответе на данный вопрос мы поддержим точку зрения, высказанную В. Мониним, о том, что рассматриваемые нами зависимости и взаимосвязи использования административного ресурса пронизывают все три уровня и не ограничиваются влиянием административного ресурса одного уровня на выборы нижестоящего уровня. Так, по мнению Монина, федеральное правительство якобы не только “дает по поводу избрания определенного лица прямые указания региональным администрациям и мэриям”, но даже “присылает комиссаров”, которые отслеживают выполнение этих указаний должностными лицами в регионах и муниципальных образованиях¹. Вероятно, влияние федерального административного ресурса на местные выборы не так наглядно, потому что к процессу реализации на выборах поставленных федеральным центром задач так или иначе подключается региональный административный ресурс. Федеральный уровень влияет на местный не непосредственно, а проходя и используя в своих интересах региональное звено.

¹ Монин В. Административный ресурс стал возможен только потому, что общество против него не протестовало. <http://www.slon-party.ru>.

Другой, также вполне предсказуемый вопрос: может ли административный ресурс нижестоящего уровня повлиять на ход избирательного процесса вышестоящего уровня. Отрицательный ответ на этот вопрос скорее найдет подтверждение в практике: нам не известны ни из СМИ, ни из каких-либо других источников факты осуществления подобного рода влияния. Однако теоретическую способность нижестоящего уровня в какой-то мере влиять на результаты выборов вышестоящего уровня, на наш взгляд, не стоит исключать.

Таким образом, мы видим, что характер возможностей использования административного ресурса в избирательном процессе различных уровней существенно различается. Тем ни менее, нам представляется возможным разработать определенные методы и средства, позволяющие повлиять на использование административного ресурса в избирательном процессе всех уровней и в какой-то мере пресечь его использование. К таким способам в первую очередь относится внесения ряда изменений в действующее российское законодательство. Необходимые, на наш взгляд, изменения и дополнения разработаны нами на основе проведенного анализа и будут предложены в заключительной части работы.

Заключение

Итак, дав понятие административного ресурса в избирательном процессе, охарактеризовав его содержание и проанализировав практику применения, мы пришли к выводу о необходимости внесения определенных изменений и дополнений в различные действующие нормативно-правовые акты.

Во-первых, необходимо легальное закрепление понятия административного ресурса в избирательном процессе. Это, казалось бы, формальное изменение способно, как мы считаем, оказать реальное воздействие на сложившуюся ситуацию. В первую очередь это связано с тем, что законодательное закрепление понятия административного ресурса в избирательном процессе (которое было предложено нами ранее) позволит криминализовать значительную часть тех деяний, за которые невозможно привлечь к ответственности и каким-либо образом пресечь со стороны закона, используя понятия злоупотребления служебными полномочиями и использования преимуществ должностного положения. Действительно, как справедливо отмечает П.А. Кабанов, в настоящее время остро необходимо «криминализовать различные формы использования административного ресурса, которые по своей сути являются разнообразными некриминализованными формами злоупотребления властью или служебным положением»¹.

Кроме того, законодательное закрепление указанного понятия способно оказать воздействие на одну из тех причин, которая, как нам кажется, во мно-

¹ Кабанов П.А. Политическая преступность в России: вчера, сегодня, завтра // Вестник научных трудов Нижнекамского филиала Московского гуманитарно-экономического института. Серия 8. Политическая криминология. Нижнекамск, 2004. С. 30.

гом определила нынешнюю ситуацию недостаточной защищенности избирательных прав граждан и их недоверия к институту выборов – низкий уровень правового и политического сознания российских граждан. Это связано с тем, что закрепление рассматриваемого термина в законодательстве способствовало бы более активному использованию данного понятия без искажения его истинного смысла. Это в свою очередь повлекло бы стимулирование интереса населения к нему, и в итоге косвенно привело бы к повышению уровня правовой культуры граждан – потенциальных жертв подобных нарушений.

На основании изложенного, мы предлагаем сформулированное нами ранее определение административного ресурса ввести в ст. 2 “Основные термины и понятия” ФЗ об основных гарантиях пунктом 4.1.

Во-вторых, необходимо и установление ответственности за использование административного ресурса в избирательном процессе в соответствующем нормативно-правовом акте. Нами предлагается осуществить это путем включения положения об использовании административного ресурса в статью 5.45 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В-третьих, для того чтобы осуществить в данном случае противодействие административному ресурсу в избирательном процессе, необходимо, на наш взгляд, законодательно установить запреты на совмещение партийного руководства и деятельности в органах исполнительной и судебной власти, а именно: в Федеральном законе от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе Российской Федерации” и в ФЗ о политических партиях.

В-четвертых, для того, чтобы установленные запреты были действующими, необходимо установление меры ответственности за их нарушения посредством внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях следующей статьи:

“Статья 5.53. Незаконное осуществление деятельности по руководству и организации политических партий.

Осуществление лицом, обладающим статусом государственного или муниципального служащего, деятельности по руководству политическими партиями, учреждение политических партий должностными лицами государственных и муниципальных органов исполнительной и судебной власти, а равно по их поручению другими лицами

– влечет наложение административного штрафа в размере от тридцати до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда.”

Однако хотелось бы отметить, что такие меры борьбы с использованием административного ресурса, как совершенствование действующего российского законодательства, окажутся эффективными лишь в том случае, если параллельно с ними будут осуществляться соответствующие программы по правовому и политическому просвещению населения России, которые, как нам кажется, должны касаться в первую очередь повышения уровня правовой и политической грамотности молодого избирателя.

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

Лебедев

Антон Олегович,

студент 3-го курса факультета
права Государственного
университета – Высшей школы
экономики

Чаплинский

Александр Владимирович,

студент 3-го курса факультета
права Государственного
университета – Высшей школы
экономики

Научный руководитель:

Васильева

Светлана Викторовна,

доцент кафедры конституционного и
административного права
Государственного университета –
Высшей школы экономики, кандидат
юридических наук

Правовое регулирование Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”: проблемы и перспективы развития

На современном этапе развития общества и науки все большую и большую роль играют плоды технического прогресса, которые проникают практически во все сферы человеческой существования, в том числе и в такую сферу, как организация и проведение выборов и референдума, являющихся основными институтами непосредственной демократии.

При этом демократия представляет собой не просто абстрактные проявления народовластия, а известную систему процедур и действий, требующих определенных правовых, технических и организационных условий для их реализации. Государственная автоматизированная система Российской Федерации “Выборы” (далее – ГАС “Выборы”) призвана нормализовать, повысить оперативность избирательных процедур, способствовать реализации конституционного права граждан на свободный доступ к информации, в целом обеспечить нормальное протекание избирательного процесса.

В настоящей статье будет предпринята попытка дать общую характеристику ГАС “Выборы”, осветить основные проблемы, связанные с ее использовани-

ем, предложить некоторые меры, направленные на совершенствование нормативно-правового регулирования эксплуатации ГАС “Выборы”¹.

1. Общая характеристика ГАС “Выборы” на современном этапе.

Общую характеристику ГАС “Выборы” предпочтительно начать с определения того, как исследуемый объект может быть соотнесен с избирательной системой Российской Федерации (в широком смысле данного термина). Поскольку основные права и свободы избирателей являются одним из главных элементов избирательной системы², то и гарантии их реализации следует рассматривать в качестве элементов избирательной системы. Следовательно, теоретическое осмысление настоящей автоматизированной системы приводит нас к выводу, что ГАС “Выборы”, являясь одной из гарантий реализации избирательных прав граждан, как это закреплено в преамбуле Федерального закона от 10 января 2003 года № 20-ФЗ “О государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы” (далее – ФЗ “О ГАС “Выборы”), также может быть названа одним из элементов избирательной системы Российской Федерации.

Общая характеристика ГАС “Выборы” может быть дана на основе системного анализа, прежде всего, ФЗ “О ГАС “Выборы” и Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ “Об информации, информационных технологиях и защите информации” (далее – ФЗ “Об информации”). Согласно первому из вышеупомянутых законов, под государственной автоматизированной системой Российской Федерации “Выборы” понимается автоматизированная информационная система, реализующая информационные процессы при подготовке и проведении выборов и референдума.

Понятие “информационной системы” дается в ст. 2 ФЗ “Об информации”. Информационная система – совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств. Общее регулирование создания и эксплуатации государственных информационных систем осуществляется в ст. 14 указанного Закона.

Информационные процессы в ГАС “Выборы” включают в себя процессы сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и передачи информации с использованием комплексов средств автоматизации ГАС “Выборы”.

ФЗ “О ГАС “Выборы”” устанавливает, что цель использования системы – автоматизации информационных процессов подготовки и проведения выборов и референдума, обеспечения деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума.

¹ При подготовке данной статьи были использованы СПС “Консультант Плюс” и “Гарант”. Правовые акты представлены по состоянию на 1 июля 2007.

² Панкратов В. Основы избирательного права и основной закон страны (опыт сдержанной критики Конституции Российской Федерации) // Российская юстиция. 2003. № 12. Цит. по СПС “Консультант Плюс”.

Использование ГАС “Выборы” при подготовке и проведении выборов и референдумов федерального уровня регламентируется в следующих законах: Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ “О референдуме Российской Федерации” (далее – ФКЗ “О референдуме”) (ст. 12, 72), Федеральном законе от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (далее – ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы”) (ст. 8, 87), Федеральном законе от 10 января 2003 года № 19-ФЗ “О выборах Президента Российской Федерации” (далее – ФЗ “О выборах Президента”) (ст. 7, 80), Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (далее – ФЗ “Об основных гарантиях”) (ст. 74).

Вместе с тем, говорится о возможности использования ГАС “Выборы” для решения задач, не связанных с выборами или референдумом, в соответствии с федеральными законами, нормативно-правовыми актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ЦИК России). Необходимо отметить, что в данном случае расширительные толкования нормы закона не допустимы. Поэтому хотя порядок использования ГАС “Выборы” в целях, не связанных с выборами или референдумом, может быть определен ЦИК России, сама цель может быть установлена исключительно федеральным законом. На практике пока есть только один такой пример – Федеральный закон от 20 августа 2004 года № 113-ФЗ “О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации” (далее – ФЗ “О присяжных”).

ГАС “Выборы” состоит из нескольких элементов как в функциональном, так и территориальном аспектах. Во-первых, она включает в себя такие программные комплексы как “Планирование”, “Кандидат/Депутат”, “Итоги”, “Территория”, “Избиратель”, “Картография”, “Контроль финансов”, “Кадры”, “Право” и т.д. Во-вторых, в ГАС “Выборы” могут быть выделены территориальные фрагменты. Фрагментом ГАС “Выборы” является часть системы, которая функционирует на территории субъекта Российской Федерации и может быть использована отдельно при подготовке и проведении выборов и референдума соответствующего уровня.

Законом установлено, что структура ГАС “Выборы” соответствует системе избирательных комиссий. Таким образом, нижний уровень системы, на котором вводится основной объем информации, – территориальные избирательные комиссии, верхний – Федеральный центр информатизации (далее – ФЦИ) при ЦИК России.

Необходимо отметить, что из приведенной информации остается неясным количество фрагментов автоматизированной системы. Из буквального толкования Закона следует, что ГАС “Выборы” может быть использована при проведении выборов только на федеральном и региональном уровне. Однако практически она используется и в рамках муниципальных выборов.

Федеральным законодательством распределены полномочия по регламентации функционирования, а также организации эксплуатации и развития ГАС “Выборы” между избирательными комиссиями различного уровня, а также полномочия по эксплуатации и развитию системы между ФЦИ при ЦИК России и информационными центрами избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Разграничение полномочий также проводится при определении правового режима имущества, входящего в ГАС “Выборы”, а также правового режима информационных ресурсов системы.

Определение режима информационных ресурсов осуществляется на основании двух критериев: наличия персональных данных в данном ресурсе и уровня бюджета, за счет которого сформирован данный ресурс.

Основные направления развития системы в настоящее время определены уже упоминавшейся Концепцией развития ГАС “Выборы” в 2005–2008 годах:

1) адаптация технологий и специального программного обеспечения ГАС “Выборы” к изменениям и дополнениям положений законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах.

2) внедрение системы электронного голосования: создание устройств электронного голосования, а также правового обеспечения их функционирования.

3) развитие комплексной системы безопасности информации, в частности, при внедрении юридически значимого электронного документооборота и расширении использования ресурсов ГАС “Выборы” для решения задач, не связанных с выборами и референдумом.

4) обеспечение информационного взаимодействия ГАС “Выборы” с иными информационными системами для использования их баз данных при учете и формировании электронного списка избирателей, а также предоставление ресурсов ГАС “Выборы” для решения задач, не связанных с выборами и референдумом.

5) совершенствование информационно-технологической инфраструктуры для обеспечения деятельности избирательных комиссий, расширение спектра предоставляемых информационных услуг для избирателей и избирательных комиссий, развитие подсистемы связи и передачи данных на основе внедрения новых технологий и создание цифровой телекоммуникационной среды фрагментов системы.

Итак, нами была дана краткая общая характеристика ГАС “Выборы”, которая, с теоретической точки зрения, представляет собой элемент избирательной системы Российской Федерации, а с точки зрения правового регулирования, является одной из информационных автоматизированных систем.

2. Основные проблемы и тенденции развития использования Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”.

Прежде чем перейти к конкретным проблемам автоматизации избирательного процесса, необходимо рассмотреть некоторые теоретические аспекты.

По мнению американских экспертов³, при любой избирательной системе деятельность органов, обеспечивающих проведение выборов, должна соответствовать следующим требованиям организационного порядка:

Во-первых, это полный охват всех граждан страны, обладающих правом участвовать в выборах. Иными словами, избирательные процедуры, обеспечиваемые компетентными органами, должны быть доступными всем заинтересованным гражданам.

Во-вторых, это точность перевода выраженной воли избирателей в окончательные результаты выборов, т.е. указанные органы должны обеспечить защиту от случайного или злоумышленного искажения воли избирателей, что особенно важно на этапе подсчета голосов.

В-третьих, это анонимность. С одной стороны, при организации и проведении выборов не должны собираться сведения сверх минимально необходимого уровня, а собранные должны быть защищены. С другой стороны, никто не должен иметь возможность проконтролировать волеизъявление конкретного гражданина на выборах.

В-четвертых, это скорость. Избирательные кампании проходят в установленные законом порой довольно жесткие сроки, что предъявляет повышенные требования к оперативности работы компетентных органов. Особенно явно это проявляется при проведении процедуры голосования и подсчета голосов.

На наш взгляд, данные требования должны быть спроецированы на работу информационной системы, автоматизирующую деятельность органов, обеспечивающих проведение выборов. Поскольку ГАС “Выборы” является одной из гарантий обеспечения избирательных прав граждан⁴, следовательно, только в случае соответствия системы указанным критериям, будут выполняться соответствующие требования к деятельности компетентных органов.

Итак, существующий опыт автоматизации избирательного процесса позволяет говорить как о плюсах, так и о минусах ГАС “Выборы”. С одной стороны, она позволяет повысить оперативность органов, обеспечивающих проведение выборов, а также облегчить им охват всех граждан страны, обладающих правом участвовать в выборах. С другой стороны, использование информационных технологий может таить угрозы для анонимности и точности перевода выраженной воли избирателей в окончательные результаты выборов. Вместе с тем данные угрозы могут быть предотвращены путем реализации ряда гарантий, как технического, так и организационно-правового характера, о которых и пойдет речь в данной главе нашего исследования.

³ Schneier B. Crypto-Cram Newsletter. Цит по www.schneier.com; Zetter, K. Building a Better Voting Machine. Цит. по www.wired.com.

⁴ Вешняков А.А. Общая характеристика обеспечения избирательных прав граждан с использованием ГАС “Выборы” // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 8. Цит. по СПС “Консультант Плюс”.

2.1. Вопросы обеспечения безопасности

Как отмечалось выше, автоматизация выборов привела к кардинальному изменению требований к безопасности. До внедрения информационных технологий и создания единых сетей система компетентных органов представляла собой систему относительно обособленных звеньев. “Сбой” в работе одного из них (утрата или искажение данных и т.д.) не выводил из строя всю систему. В случае “сбоя” одного из вышестоящих звеньев он мог быть компенсирован данными, сохраненными нижестоящими звеньями.

С внедрением единых информационных систем уязвимость выросла. Случайный сбой или злоумышленное вмешательство может парализовать работу всей системы или ее значительной части. Именно поэтому для сохранения и повышения уровня точности и анонимности требуется постоянное совершенствование средств безопасности.

Проблемы, связанные с обеспечением безопасности ГАС “Выборы”, занимают центральное место в комплексе проблем, связанных с данной системой. По сути, они сквозной нитью проходят через все затронутые нами в настоящем исследовании вопросы. В данной части работы мы попытаемся в обобщенном виде рассмотреть важные аспекты обеспечения безопасности ГАС “Выборы”.

Прежде всего, необходимо уяснить, что безопасность и проблемы ее обеспечения распадаются на ряд составляющих. Первая, самая важная компонента, проявляется в обеспечении безопасности ГАС “Выборы” с помощью разного рода программно-технических средств. Вторая – связана с созданием соответствующего правового механизма для применения этих средств, установлением ответственности за нарушения, направленные на подрыв нормального функционирования программно-технических средств, самой ГАС “Выборы”. Третья проблема, которую можно условно назвать организационной, связана с теми лицами, которые имеют доступ в той или иной мере к информации, содержащейся в ГАС “Выборы”. Рассмотрим эти проблемы в связке друг с другом.

Федеральный законодатель установил легальную дефиницию понятия “безопасность информации в ГАС “Выборы””, определив ее как “состояние защищенности информации в ГАС “Выборы” от несанкционированного доступа к данной информации, а также от нарушения функционирования программно-технических средств сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и передачи информации в ГАС “Выборы” или от вывода указанных средств из строя, обеспеченное совокупностью мер и средств защиты информации”.

Даже беглого взгляда на настоящее определение достаточно, чтобы увидеть, что содержание определяемого понятия уже самого определения – ведь безопасность ГАС “Выборы” связана не только с безопасностью информации, находящейся в этой системе. С.И. Семилетов отмечает: “Безопасность всегда связана прежде всего с тем или иным субъектом. Поскольку понятие “информация” в данном Законе не определено, а категория “информация” имеет

обобщенный и неконкретный характер, в т.ч. и нематериальный, точнее было бы говорить не о “безопасности информации” и “состоянии защищенности информации в ГАС “Выборы”, а об “информационной безопасности” ГАС “Выборы”, ее состоянии защищенности и о защищенности и достоверности конкретны видов и форм представления используемых в ГАС “Выборы” документов”. Соответственно, автор дает следующее определение понятию информационная безопасность ГАС “Выборы” – это “состояние защищенности ГАС “Выборы” от несанкционированного доступа к элементам системы и ее базам данных, а также от нарушения функционирования программно-технических средств сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и передачи документированной информации (электронных документов) в ГАС “Выборы” или от вывода указанных средств из строя, обеспеченное совокупностью мер и средств ее (их) защиты”⁵.

Надо отметить, что конкретные меры по повышению безопасности ГАС “Выборы”, задачи, стоящие в этой сфере, довольно подробно освещены в соответствующих актах ЦИК России⁶. В обобщенном виде средства защиты информации в ГАС “Выборы” представлены у А.В. Палёнова⁷:

- средства защиты от несанкционированного доступа (идентификация и аутентификация пользователей при попытках доступа к защищаемым ресурсам, разграничение доступа пользователей к ресурсам, контроль целостности программных и информационных ресурсов, протоколирование и аудит действий пользователей);
- криптографические средства защиты (шифрование и имитозащита данных, удаленное управление средствами криптографической защиты данных, контроль за действиями администратора, контроль целостности средств криптографической защиты данных);
- антивирусные средства защиты (установка комплекса программ антивирусной защиты данных (КПАЗ), автоматическое обновление всех компонентов КПАЗ, управление параметрами антивирусного контроля автоматизированных рабочих мест (АРМ) и серверов, контроль версий и установки комплектности КПАЗ);

⁵ Семилетов С.И. Анализ действующего законодательства РФ, связанного с использованием государственной автоматизированной системе РФ “Выборы” при реализации гражданами РФ конституционного права на участие в выборах и референдумах: основные противоречия пробелы проблемы.// Право и политика. 2006. № 2. Цит. по СПС “Консультант Плюс”.

⁶ Так утверждены Концепция развития безопасности информации в ГАС “Выборы” (постановление ЦИК России от 26.12.2005 № 163/1080-4) и Положение об обеспечении безопасности информации в ГАС “Выборы” (постановление ЦИК РФ от 23.07.2003 № 19/137-4).

⁷ Палёнов А.В. Безопасность информации – одна из важнейших задач ГАС “Выборы” // Журнал о выборах. Приложение к журналу “Вестник ЦИК РФ”. 2005.

- средства защиты при межсетевом взаимодействии (фильтрация и шифрование сетевого трафика, сокрытие внутреннего адресного пространства, аутентификация пользователей).

На современном этапе развития система безопасности ГАС “Выборы” должна представлять собой единый комплекс технических, правовых, организационных мер по защите информации. Подобное развитие и имеет место в вышеупомянутой Концепции, согласно которой комплексная система обеспечения безопасности информации (КСОБИ) должна включать в себя следующие элементы:

- технологическое обеспечение КСОБИ ГАС “Выборы”, включающее программно-аппаратные средства защиты и технологические системы безопасности, средства аудита и мониторинга состояния безопасности информации, а также резервное копирование важных информационных ресурсов ГАС “Выборы” – техническая составляющая безопасности;

- документационное обеспечение КСОБИ – единую политику обеспечения безопасности информации в ГАС “Выборы”, организационно-распорядительные и нормативные документы, регламентирующие порядок применения средств защиты информации и безопасное использование информационных технологий – правовая составляющая безопасности;

- организационную структуру КСОБИ, включающую штатное подразделение и отдельных специалистов ГАС “Выборы”, обеспечивающих безопасность информации системы, с разделением полномочий и ответственности между ними, а также процедуры планирования и контроля эффективности мер защиты – организационная составляющая безопасности.

Представляется необходимым, обратить особое внимание на последнюю составляющую обеспечения безопасности ГАС “Выборы”. Дело в том, что возможность вторжения извне в ГАС “Выборы” на современном этапе развития мала. Это отмечается даже представителями так называемого “Интернет – общества”, не склонными к даче высоких оценок данной системе⁸. В то же время возможность срыва работы системы, противозаконных операций с информацией, содержащейся в ней, повышается при атаках изнутри, т.е. от лиц, имеющих право доступа к ГАС “Выборы”.

В частности, рассматривается возможность установки т.н. “закладок” (недокументированная особенность программы, позволяющая знающему ее человеку выполнять некоторые действия в обход установленных правил работы с системой: часть этих закладок делается для более удобной отладки системы и удаляются из конечного продукта, часть так и остается там по забывчивости программиста, часть же оставляется сознательно)⁹. И если первые два типа закладок при подготовке системы к выборам легко обнаруживаются и удаляются, то существование последнего типа закладок теоретически возможно.

⁸ Леонов Д. ГАС “Выборы”: проблемы безопасности. Цит. по www.bugtraq.ru.

⁹ Там же.

В любом случае, права и обязанности лиц, имеющих доступ к системе, должны быть регламентированы. В этом отношении ЦИК России вопрос урегулировал. Так, в частности, утверждены Типовые положения руководителя информационного центра избирательной комиссии субъекта Российской Федерации и работников – системных администраторов ГАС “Выборы”¹⁰.

Однако возникают вопросы относительно эффективности контроля за деятельностью работников информационных центров и системных администраторов. ФЗ “О ГАС “Выборы” в п. 1 ст. 23 устанавливает, что избирательные комиссии образуют группы для контроля за использованием ГАС “Выборы”, фрагмента ГАС “Выборы”, комплекса средств автоматизации. Группа контроля состоит из членов соответствующей избирательной комиссии с правом решающего голоса и члены соответствующей комиссии с правом совещательного голоса.

Возникают сомнения, что группа из 5–10 человек, состоящая, например, из одних юристов, может эффективно контролировать сложнейшую информационно-коммуникационную систему. Именно поэтому высказываются предложения включить в указанную группу специалистов в области АСУ и вычислительной техники организаций различных форм собственности, случайно выбранных из достаточно большого списка на основе демократических процедур. Наличие данной нормы поможет избежать в будущем возможных злоупотреблений или опротестования результатов выборов. Указанные положения будут в полной мере соответствовать принципу гласности, закрепленному в российском избирательном законодательстве¹¹. Недавнее внесение изменений в п. 5 ст. 21 ФЗ “Об основных гарантиях” (Федеральный закон от 30 января 2007 года № 6-ФЗ), в соответствии с которым члены ЦИК России могут иметь высшее образование не только по юриспруденции, но по любому направлению, может способствовать назначению членами ЦИК России специалистов с высшим техническим образованием с использованием их в качестве членов группы контроля.

Применительно к вопросу обеспечения безопасности в литературе высказывается также заслуживающее поддержки мнение об установлении повышенной ответственности за неправомерный доступ и искажение документированной информации в ГАС “Выборы”, что потребует внесения изменений в статьи 272, 274 Уголовного кодекса Российской Федерации. Это особенно актуально в свете постепенного введения системы электронного голосования.

Подводя итоги вышесказанному, можно сделать вывод, что решение проблем, связанных с обеспечением безопасности ГАС “Выборы”, является инструментом, способным разрешить другие, нижеуказанные проблемы данной системы.

¹⁰ См. Постановление ЦИК России от 16.08.2002 № 157/1388-3.

¹¹ Заключение Правового Управления аппарата Государственной Думы Российской Федерации от 09.09.2002 № 2.2-1/6064 “На проект ФЗ № 215805-3 “О государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы” (1 чтение).

2.2. Проблемы защиты персональных данных

Говоря о защите персональных данных в ГАС “Выборы”, прежде всего необходимо отметить недавние изменения в российском законодательстве: ратификация Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных и принятие Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ “О персональных данных” (далее – ФЗ “О персональных данных”¹²). Этот факт вызывает необходимость соотнесения и согласования норм ФЗ “О ГАС “Выборы” с нормами вышеуказанных актов.

ФЗ “О персональных данных” определяет персональные данные как “любую информацию, относящуюся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация”. В ФЗ “О ГАС “Выборы” персональные данные определили как “сведения, которые содержатся в ГАС “Выборы”, позволяют идентифицировать личность гражданина и перечень которых устанавливается федеральными законами”. Заметим, что сравнения данных определений порождает некоторые вопросы, в частности, чем сведения отличаются от информации. Необходимо стремиться в универсализации понятий.

Согласно ст. 6 ФЗ “О персональных данных”, одним из основных условий обработки персональных данных является согласие субъектов таких данных (т.е. граждан). Однако обработка персональных данных в ГАС “Выборы” осуществляется без согласия субъектов этих данных. Это вызвано вполне объективными причинами: понятно, что получить согласие всех граждан, данные о которых внесены в “Регистр избирателей” (порядка 108 млн человек) на практике невозможно.

Вместе с тем, из вышеуказанного правила есть исключения, которые позволяют обработку персональных данных без согласия граждан. Такая обработка возможна по двум основаниям (ч. 2 ст. 6 ФЗ “О персональных данных”):

1) обработка на основании выше указанного закона, устанавливающего ее цель¹³, условия получения персональных данных и круг субъектов, персональные данные которых подлежат обработке, а также определяющего полномочия оператора;

2) обработка данных, подлежащих опубликованию в соответствии с федеральными законами, в том числе ... персональных данных кандидатов на выборные государственные или муниципальные должности.

¹² Вступил в силу 26.01.2007. (ст. 25 настоящего ФЗ).

¹³ Надо отметить следующее: Федеральный закон “Об информации” устанавливает, что условия предоставления информации в государственные информационные системы определяются Правительством Российской Федерации или соответствующим государственным органом, если иное не предусмотрено федеральным законом. Иное, как можно видеть, и установлено Федеральным законом “О персональных данных”.

Таким образом, для того, чтобы обработка персональных данных граждан без их согласия была возможна, необходимо в соответствующий закон внести следующие изменения. Надо установить, что целями обработки персональных данных в ГАС “Выборы” являются:

1) обеспечение гарантий реализации активного избирательного права (через формирование регистра избирателей и использование его данных при проверке подписей избирателей и в процедуре голосования);

2) обеспечение гарантий реализации пассивного избирательного права (в частности, в сфере контроля над денежными средствами избирательных фондов политических партий, достоверностью подписных листов и т.д.).

ФЗ “Об основных гарантиях” устанавливает перечень и условия получения персональных данных, как избирателей, так и кандидатов. Представляется необходимым для удобства правоприменения закрепить данный перечень и порядок также в одной статье ФЗ “О ГАС “Выборы”, а также конкретизировать и дополнить их, поскольку есть определенные пробелы в правовом регулировании. Например, порядок получения сведений о доверенных лицах кандидатов закреплен в ФЗ “Об основных гарантиях” (ст. 43), а перечень таких сведений – нет.

Круг лиц, персональные данные которых подлежат обработке, уже установлен ст. 16 ФЗ “О ГАС “Выборы”. Оператором персональных данных должна стать ЦИК России¹⁴.

В п.3 ст.19 ФЗ “О ГАС “Выборы” установлено, что порядок доступа к информационным ресурсам ГАС “Выборы”, как содержащих, так и не содержащих персональные данные, устанавливается нормативными правовыми актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, что юридически некорректно. Основные принципы доступа к информации устанавливаются федеральным законодательством: прежде всего, ст. 8 и 9 ФЗ “Об информации”, а также ФЗ “О персональных данных”.

Пункт 1 статьи 20 ФЗ “О ГАС “Выборы” устанавливает, что система и ее фрагменты могут использоваться для решения задач, не связанных с выборами, в соответствии с федеральными законами, нормативными правовыми актами ЦИК России. Однако если такое использование связано с обработкой персональных данных, содержащихся в ГАС “Выборы”, то оно возможно исключительно на основании федерального закона.

Обращает на себя внимание, что со стороны государства контроль за соблюдением законодательства о персональных данных будет осуществлять Феде-

¹⁴ Государственной Думой Российской Федерации 25.11.2005 г. принят в 1 чтении законопроект № 217355-4, наделяющий ЦИК России правами оператора персональных данных, а также исключаящий определение персональных данных из Федерального закона “О ГАС “Выборах”. По замыслу, данный законопроект должен был быть принят вместе с Федеральным законом “О персональных данных”. Однако дальше первого чтения данный законопроект пока не пошел.

ральная службу по надзору в сфере связи (в соответствии с ч. 1 ст. 23 ФЗ “О персональных данных”). Первоначально планировалось создать независимый государственный орган или расширить сферу компетенции Уполномоченного по правам человека Российской Федерации, но от этого под разными предложениями отказались¹⁵. В то же время, естественно, Россвязнадзор как независимый орган рассматриваться не может. Все это вызывает некоторую озабоченность в силу того, что данный орган получает доступ к информации в ГАС “Выборы”¹⁶.

В целом, необходимо отметить, что для удобства правоприменения федеральному законодателю в ФЗ “О ГАС “Выборы” необходимо установить перечень, подлежащих сбору и включению в ГАС “Выборы” персональных данных. Нынешняя ситуация, когда персональные данные, подлежащие сбору, разбросаны по разным законам, представляется не совсем удачной.

2.3. Взаимодействие ГАС “Выборы” с иными информационно-телекоммуникационными системами

Первая часть этого вопроса – проблемы взаимодействия ГАС “Выборы” с сетями общего пользования. Данное взаимодействие должно быть рассмотрено в двух аспектах: во-первых, обеспечения оперативного информирования избирателей, участников референдума о ходе и результатах выборов и референдума через сеть “Интернет” и, во-вторых, использования сетей общего пользования в подсистеме связи и передачи данных.

Оперативное информирование избирателей, участников референдума о ходе и результатах выборов и референдума прямо предусмотрено п. 5 ст. 74 ФЗ “Об основных гарантиях”, ч. 8 ст. 87, ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы” и ч. 9 ст. 80 ФЗ “О выборах Президента”: данные об участии избирателей, участников референдума в выборах, референдуме, о предварительных и об окончательных итогах голосования должны быть оперативно доступны (в режиме “только чтение”) абонентам информационно-телекоммуникационной сети общего пользования “Интернет”. В постановлении ЦИК России от 12.09.2003 года установлен порядок доступа пользователей сети “Интернет” к документам Интернет-портала ЦИК России, где размещен официальный сайт ЦИК России и сайты избирательных комиссий субъектов Федерации¹⁷.

¹⁵ Дятленко В.В., Волчинская Е.К. Законодательство о защите персональных данных: проблемы и решения // Информационное право. 2006. № 1. Цит. по СПС “Консультант Плюс”.

¹⁶ В литературе отмечается, что независимость – одна из главных особенностей деятельности уполномоченного органа в сфере защиты персональных данных: См. Смирнов С., Кочева О. Комментарий к проекту закона № 217352-4 “О персональных данных” Цит. по www.memo.ru

¹⁷ Постановление ЦИК РФ от 12 сентября 2003 г. N 25/176-4 “О порядке размещения данных Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы” в сети “Интернет”.

При этом автономная подсистема “Интернет-портал” в соответствии с указанным выше Постановлением рассматривается как составляющая ГАС “Выборы”.

Однако ФЗ “О ГАС “Выборы” содержит принцип недопустимости подключения ГАС “Выборы” к сети “Интернет”. Именно поэтому порядок, утвержденный Постановлением ЦИК России от 12.09.2003 г., содержит требование, запрещающее устанавливать физическую связь технических средств избирательных комиссий, осуществляющих взаимодействие с сетью Интернет, с комплексами средств автоматизации ГАС “Выборы”.

Другой аспект данной проблемы – использование сетей общего пользования при передаче информации между комиссиями. В п. 9 и п. 11 ст. 4 ФЗ “О ГАС “Выборы” сформулированы принципы применения сертифицированных специализированных программно-технических средств и средств связи ГАС “Выборы” и недопустимости подключения ГАС “Выборы” при ее использовании при проведении выборов и референдума к иным информационным системам и сетям связи, не применяемым в ГАС “Выборы”. Таким образом, для передачи информации недопустимо использовать несертифицированные средства связи и подключаться к любым открытым сетям и каналам связи общего пользования.

Однако п. 1 ст. 22 данного Закона указывает, что обмен информацией в ГАС “Выборы” осуществляется с использованием ресурсов сети связи общего пользования, ведомственных и иных сетей связи. Фактически организация подключения комплексов средств автоматизации избирательных комиссий осуществляется через сети региональных и местных провайдеров связи, неподконтрольных ФЦИ при ЦИК России¹⁸. Соответствующие процедуры по использованию несертифицированных технических средств связи и открытых каналов связи (в т.ч.: радиогамма, телеграмма, телекс, факс, электронная почта) установлены в ряде нормативно-правовых актов ЦИК России¹⁹. Это вызвано тем, что обеспечить оперативную передачу информации между комиссиями без использования сетей общего пользования на практике, к сожалению, невозможно.

Другая часть вопроса, вынесенного в заголовок параграфа, – это взаимодействие ГАС “Выборы” с другими автоматизированными системами: государственными (федерального и регионального уровня), в том числе и ведомственными, а также муниципальными.

Информационное взаимодействие с другими системами предназначено: во-первых, для использования их баз данных при учете и формировании электронного списка избирателей на основе подсистемы “Регистр избирателей”, а во-вторых, для предоставления ресурсов ГАС “Выборы” указанным системам для решения задач, не связанных с выборами и референдумом. Для решения данной задачи Концепцией развития ГАС “Выборы” на 2005–2008 годов пре-

¹⁸ Концепция развития безопасности информации в ГАС “Выборы”.

¹⁹ Постановление ЦИК РФ от 27.10.2003 № 45/425-4.

дусмотрено разработка электронных регламентов обмена информацией с указанными системами.

В связи с этим необходимо указать на введенное недавно на законодательном уровне ограничение. ФЗ “О персональных данных” (подп. 1 ч. 1 ст. 5) устанавливает принцип недопустимости объединения созданных для несовместимых между собой целей баз данных информационных систем персональных данных. На наш взгляд, данное законоположение должно быть истолковано следующим образом: запрещается объединение указанных систем таким образом, чтобы пользователь одной из них имел прямой доступ к информации, содержащейся во всех остальных. Иными словами, предоставление информации в рамках взаимодействия не должно носить автоматизированного характера. Любой запрос должен быть мотивированным и должен удовлетворяться только на основании официального решения уполномоченного лица оператора данной системы. Объем и характер передаваемой информации должен строго соответствовать целям, установленным законом для системы в которую передаются данные. Это направлено на повышение уровня защиты персональных данных в автоматизированных системах.

Итак, взаимодействие исследуемой системы с иными информационно-телекоммуникационными системами выполняет различные функции: обеспечение гласности выборов через информирование избирателей о ходе и результатах выборов, обеспечение взаимного развития ГАС “Выборы” и других автоматизированных систем путем обмена информацией между ними.

2.4. Некоторые вопросы организации электронного документооборота

Законодательной базы, регламентирующей оборот электронных документов, в настоящее время не существует. Единственный Закон, регулирующий данную сферу, – Федеральный закон от 10 января 2002 года № 1-ФЗ “Об электронной цифровой подписи” (далее – ФЗ “О подписи”), однако он устанавливает требования только к ЭЦП и не регулирует порядок создания электронных документов, перевода документов на бумажном носителе в цифровую форму и наоборот, порядок передачи и получения электронных документов.

В данной ситуации выделяется ФЗ “О ГАС “Выборы”. Он регламентирует порядок придания юридической силы и обеспечения достоверности документов на бумажном носителе, электронных документов, подготовленных с использованием ГАС “Выборы”, формирования электронного документа и его передачу в вышестоящую комиссию. В нем также регламентируются полномочия ЦИК России по установлению перечня и формы документов, подлежащих вводу в ГАС “Выборы”, обработке в ГАС “Выборы” и выводу из ГАС “Выборы”, порядка применения ЭЦП.

Надо отметить, что в настоящее время существует определенное несоответствие между различными избирательными законами. Согласно ФЗ “О ГАС “Выборы” сферой использования электронных документов является область

обмена электронными документами между избирательными комиссиями. Порядок придания юридической силы данным документам прописан в Законе. В частности, в нем предусмотрена возможность наделения юридической силой протоколов и сводных таблиц об итогах голосования, иных сводных документов, подготовленные в электронном виде.

В то же время ФЗ “Об основных гарантиях” устанавливает, что данные о ходе голосования и его результаты, полученные через ГАС “Выборы”, являются предварительной, не имеющей юридического значения информацией, за исключением случаев использования технических средств подсчета голосов, комплексов для электронного голосования. Возникает вопрос, почему содержащаяся в данных документах информация не имеет юридического значения, если они наделены юридической силой в установленном законом порядке.

Как отмечает С.И. Семилетов²⁰, правовой статус ЦИК России, установленные им процедуры и порядок формирования и ввода электронных избирательных протоколов (ввод “данных” протоколов) и других документов в базы данных ГАС “Выборы”, их движение и режим самой базы данных объективно обеспечивают условия, при которых указанные электронные документы реально наделяются юридической силой и значением. Необходимо отметить, что еще не было прецедентов, когда “предварительная информация” противоречила утвержденным официальным документам по подведению итогов голосования.

Именно поэтому в юридической литературе было высказано мнение о необходимости законодательно уравнивать правовой режим электронных документов, оформленных в установленном порядке, с правовым режимом таких же традиционных документов на бумажном носителе²¹. Аналогичная точка зрения высказывалась и при принятии ФЗ “О ГАС “Выборы”²².

Предлагается, что основные принципы, обеспечивающие юридическую силу электронных документов, должны быть следующие:

- оформление действий (обращений, заявлений, жалоб, ответов и др.), требующих оформления в письменной форме в соответствии с указаниями Закона или иными нормативно-правовыми актами, в виде электронных документов, считается выполненным в требуемой (т.е. в письменной) форме;
- оформление действий юридического или физического лица в виде электронного документа, требующего заверения (установления его подписи или печати) в соответствии с установленным нормативно-правовыми актами порядком, считается выполненным, если использованы какие-либо способы

²⁰ Семилетов С.И. Указ. Соч. Цит. по СПС “Консультант Плюс”.

²¹ Семилето, С.И. Указ. Соч. Цит. по СПС “Консультант Плюс”.

²² Заключение Правового Управления аппарата Государственной Думы Российской Федерации от 09.09.2002 № 2.2-1/6064 “На проект Федерального закона № 215805-3 “О государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы” (1 чтение).

идентификации этого лица и указания на его одобрение содержания документированной информации, а сам способ идентификации лица является относительно надежным и соответствующим цели, для которой данный электронный документ предназначен, передан или получен.

Однако нельзя игнорировать проблемы, возникающие при организации электронного документооборота. Одной из проблем обеспечения доверия пользователей к электронным документам является проблема организации надлежащей защиты от возможных угроз нарушения достоверности электронного документа.

Основными угрозами для электронного документооборота могут быть названы отказ от авторства либо присвоение авторства документа, отказ от факта передачи либо приема документа, ложное утверждение о факте передачи либо приема документа, незаконное изменение или уничтожение электронного документа. При этом вышеуказанные действия могут быть осуществлены через внедрение средств программного воздействия (скрытого и не оставляющего следов) а также используя несанкционированный доступ к средствам ЭЦП²³.

Основные меры по защите электронных документов от угроз нарушения их достоверности должны включать меры как технического, так и организационного плана. Первые включают в себя использование технологий ЭЦП, а также применение программных средств защиты от несанкционированного доступа к средствам ЭЦП. Вторые состоят из применения организационных мер защиты от несанкционированного доступа к средствам ЭЦП, а также регистрация и квитирующие фактов отправки/приема электронных документов.

На наш взгляд, при обеспечении защиты важно именно сочетание мер организационного и технического характера, поскольку условием наличия у электронного документа юридической силы является именно сочетание ЭЦП и соблюдение правил использования системы в процессе документооборота (в отличие от обычного документа, для придания юридической силы которому требуется лишь ряд реквизитов).

2.5. Электронное голосование как новый этап развития ГАС “Выборы”

Одной из новелл российского избирательного законодательства является возможность проведения электронного голосования на избирательных участках. Это в полной мере соответствует общей тенденции совершенствования избирательных технологий в развитых демократических странах. Однако данная возможность подвергнута серьезному законодательному ограничению. ФЗ “Об основных гарантиях” устанавливает, что общее число избирательных участков, где проводится электронное голосование, не должно превышать одного процента от числа избирательных участков, образованных на территории, на которой проводятся выборы или референдум, но в любом

²³ Концепция развития безопасности информации в ГАС “Выборы”.

случае не менее, чем на пяти избирательных участках.

Развитие электронного голосования в Российской Федерации сдерживается несколькими факторами: достаточно высокая стоимость комплексов для электронного голосования и сопутствующей инфраструктуры, низкая электоральная и техническая культура избирателей, отсутствие доверия к технологии электронного голосования (возможно, наиболее сильный сдерживающий фактор).

Необходимо отметить, что отсутствие доверия имеет под собой вполне объективные причины, заключающиеся в несовершенстве программного обеспечения комплексов для электронного голосования и трудностях защиты его от несанкционированного доступа.

Данное программное обеспечение, как любое другое, может содержать ошибки, которые способны вызывать сбои в работе устройств для электронного голосования, что может привести к искажению или потере результатов выборов. Достаточно большое количество подобных случаев было зафиксировано в США, где с 2000 года активно внедряется система электронного голосования²⁴.

Не исключена возможность несанкционированного воздействия на программное обеспечение данных устройств с целью фальсификации результатов голосования. Даже если исключить возможность воздействия через сеть Интернет, несанкционированная модификация данных программ может быть осуществлена на стадии разработки, тестирования и эксплуатации лицами, имеющими доступ к данным программам. Данные угрозы усугубляются тем, что они могут воздействовать не только на отдельные комплексы, но и на всю систему в целом.

Американские эксперты предлагают следующие решения, которые, на наш взгляд, необходимо учитывать при создании и развитии электронного голосования в России²⁵.

Во-первых, необходимо дублирование электронного бюллетеня копией на бумажном носителе. Бумажный бюллетень должен распечатываться комплексом для электронного голосования автоматически непосредственно после такого голосования. Это будет служить одновременно двум целям. Первое – это позволит избирателю удостовериться, что его голос записан в соответствии с его намерениями. Второе – это позволит произвести повторный (ручной) пересчет голосов в случае возникновения оснований для этого (например, при обнаружении программной ошибки или факта несанкционированного доступа к программному обеспечению).

Во-вторых, программное обеспечение комплексов для электронного голосования должно быть открыто для общественной проверки. Это будет выполнять также две функции. С одной стороны, это позволит любому заинтересованному

²⁴ Schneier, B. Crypto-Cram Newsletter. Цит. по www.wired.com.

²⁵ Schneier, B. Crypto-Cram Newsletter; Zetter, K. Building a Better Voting Machine. Цит. по www.schneier.com.

лицу (кандидату, партии, общественной организации) проверить данное программное обеспечение и выявить в нем ошибки, т.е. тем самым повысить надежность. С другой стороны, это повысит общественное доверие к электронному голосованию. Если программное обеспечение открыто для доступа обществу, это многократно повышает уверенность избирателей в том, что автоматизированная система отражает действительные результаты голосования.

Данное предложение может показаться спорным, т.к., скорее всего, будут выдвинуты предположения о том, что коды программного обеспечения, находящиеся в открытом доступе, могут быть использованы злоумышленниками. Однако, представляется, что это может быть предотвращено путем ограничения доступа к программному обеспечению комплексов электронного голосования (отсутствие подключения к сети Интернет и т.д.)

Другой причиной, подрывающей доверие к технологии электронного голосования, является вполне реальная возможность незаметно для избирателей контролировать их волеизъявление с помощью электронных технологий (например, через скрытое “запараллеливание” процедур регистрации на участке и голосования). Для сохранения тайны голосования с использованием электронных технологий необходимы качественно иные гарантии, нежели при обычном голосовании.

Отдельная проблема, связанная с электронным голосованием, это уровень правового регулирования. Нормы законов, регламентирующие электронное голосование, носят преимущественно отсылочный характер. Согласно п. 15 ст. 64 ФЗ “Об основных гарантиях”, ЦИК России устанавливает порядок электронного голосования, подсчета голосов избирателей, участников референдума и установления итогов голосования на избирательном участке, а также особенности установления вышестоящими комиссиями итогов голосования и определения результатов выборов, референдума с учетом итогов электронного голосования. На наш взгляд, данная регламентация должна осуществляться на уровне Федерального закона, что служило бы гарантией достоверности результатов электронного голосования.

Говоря о развитии электронного голосования, необходимо разделять две технологии: электронное голосование на избирательном участке и электронное голосование через Интернет. Если первое, как мы видим, несмотря на трудности, уже реализуется, то второе в нашей стране пока только в проекте (в отличие от США, Великобритании).

Электронное голосование через Интернет имеет ряд несомненных преимуществ. Во-первых, это удобство голосования и минимальные затраты времени на голосование. Следовательно, можно ожидать повышения процента голосующих граждан и повышения доверия граждан к лицам, избранным в результате выборов. Во-вторых, это низкие затраты на проведение выборов, поскольку можно использовать уже существующее оборудование телекоммуникационных сетей для проведения голосования.

Однако, как отмечает А.А. Вешняков, требующих разрешения проблем в

данной технологии пока гораздо больше²⁶.

Во-первых, эти технологии фактически не обеспечивают анонимность голосования. Эта проблема остается даже при многоступенчатом доступе на сервер для голосования и использовании динамической адресации.

Во-вторых, не решена проблема аутентификации, т.е. установления подлинности избирателя при регистрации, и связанная с ней проблема надежности ключей для доступа на сервер для голосования. Специалисты предлагают два возможных решения²⁷. Первый – выдача ключей на длительное время (для участия в нескольких выборах). Однако продолжительный период хранения резко снижает надежность этих ключей. Они могут быть похищены либо из базы данных избирательной комиссии, либо у самого избирателя. Второй – выдача ключа на одни выборы непосредственно перед ними. В этом случае отсутствует преимущества (удобство и минимальные затраты времени), так как накануне голосования избиратель должен лично посетить избирательный участок, зарегистрироваться и получить ключ для доступа.

В-третьих, не существует надежного механизма защиты от попыток неоднократного доступа на сервер для голосования одного и того же избирателя.

В-четвертых, требуется создать защиту промежуточных результатов голосования, размещенных на серверах, от несанкционированного доступа посторонних лиц или преждевременного доступа членов избирательных комиссий. Уровень защиты должен быть рассчитан на программистов высочайшей квалификации, которых могут нанять лица, заинтересованные в фальсификации итогов.

В-пятых, для реализации проектов технологий Интернет-голосования необходим высокий уровень развития сети. Она должна иметь разветвленную структуру, многократное резервирование (с помощью наземных линий и спутниковых средств), высокую надежность и огромную пиковую пропускную способность (для сокращения времени ожидания для голосования). Большинство существующих информационно-коммуникационных сетей связи в России в настоящий момент лишь частично удовлетворяют вышеперечисленным техническим требованиям.

Таким образом, развитие технологий электронного голосования представляется крайне перспективным. Однако в настоящий момент их внедрению препятствует целый комплекс проблем, решение которых потребует значительных временных и материальных затрат.

3. Основные выводы

²⁶ Вешняков А.А. Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации.// Информационное право. 2006. № 3. Цит. по СПС “Консультант Плюс”.

²⁷ Макаров Б.А. Обзор существующих технологий тайного голосования.// Политический маркетинг. 2003. № 1. Цит. по СПС “Гарант”.

Рассмотрев в данной статье правовые, организационные и технические аспекты функционирования ГАС “Выборы”, мы попытались дать целостное представление о правовом регулировании настоящей автоматизированной системе, обозначили проблемы, актуальные на данный момент, предложили пути совершенствования правового регулирования отношений, связанных с использованием ГАС “Выборы”.

1. Использование автоматизированной системы на выборах ведет к росту оперативности подведения итогов выборов и в целом избирательного процесса, а также облегчает охват избирателей, но в то же время ставит новые проблемы в части обеспечения анонимности, безопасности и точности определения волеизъявления граждан. Если с точки зрения правового регулирования ГАС “Выборы” представляет собой автоматизированную информационную систему, то, с теоретической точки зрения, данная система, являясь гарантией избирательных прав граждан, может быть охарактеризована как элемент избирательной системы Российской Федерации.

2. В части обеспечения информационной безопасности ГАС “Выборы” можно сказать, что нынешний уровень ее развития в целом отвечает тем требованиям, которые могут быть предъявлены к настоящей системе. Однако не исключены возможности незаконного проникновения и намеренного сбой работы системы со стороны лиц, имеющих на законном основании к ней доступ. Поэтому в частности предлагается ввести в группы контроля лиц, обладающих образованием соответствующего профиля.

3. Принятие ФЗ “О защите персональных данных” требует приведения к единому знаменателю понятийный аппарат обоих законов, но, к сожалению, федеральный законодатель данный вопрос пока не решил. Желательно прямо в ФЗ “О ГАС “Выборы”” установить перечень персональных данных, хранящихся в этой системе, цель, условия получения данных. Требования к защите персональных данных ограничивают широту использования ГАС “Выборы” в целях, не связанных с выборами или референдумом, необходимостью законодательного (а не по усмотрению ЦИК России) закрепления такой возможности.

4. В вопросе электронного документооборота необходимо отметить, что, на наш взгляд, подлинность и достоверность электронных документов гарантируется не только реквизитами самого электронного документа, его заверением в установленном порядке ЭЦП, но и всей совокупностью организационных, технических и правовых условий, обеспечивающих безопасное функционирование ГАС “Выборы”. При этом необходимо устранить противоречие между ФЗ “Об основных гарантиях”, не наделяющих информацию, переданную посредством ГАС “Выборы”, юридической силой и ФЗ “О ГАС “Выборы”, который придает юридическую значимость переданным в установленном порядке с помощью ГАС “Выборы” электронным документам, в пользу последнего.

5. Говоря об электронном голосовании на избирательном участке непо-

средственно, можно отметить, что частично оно может быть использовано уже в ходе избирательных кампаний 2007–2008 годов, для этого уже в значительной мере созданы юридические, организационные и технические предпосылки. В части же электронного голосования через “Интернет” можно отметить, что, несмотря на большие преимущества такого способа волеизъявления, на современном этапе развития его организация вызывает много проблем за рубежом и до решения этих вопросов ввести голосование через “Интернет” в нашей стране в ближайшие годы не представляется возможным.

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

Магданов

Антон Львович,

студент 3-го курса факультета
государственного
и международного права
Байкальского государственного
университета экономики и права

Научный руководитель:

Игнатенко

Виктор Васильевич,

доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации,
председатель Избирательной комиссии
Иркутской области

Особенности квалификации подкупа избирателей как конституционно-правового деликата

Введение

В последние годы проблема борьбы с подкупом избирателей приобрела особую остроту. Этот вид избирательных правонарушений является одним из самых серьезных нарушений законодательства о выборах. Подкуп избирателей направлен на подрыв фундаментальных основ избирательного права и нарушает принципы равенства кандидатов и свободы волеизъявления избирателей. Несмотря на практически непрерывный процесс совершенствования российского законодательства о выборах целый ряд вопросов законодательного регулирования конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей остается вне поля зрения законодателя. В судебной практике встречаются противоречивые и неоднозначные подходы к квалификации подкупа избирателей как конституционно-правового деликта. Имеющиеся пробелы в законодательстве позволяют отдельным виновным лицам избегать ответственности за подкуп избирателей.

В отечественной юридической науке уделяется недостаточное внимание исследованию правовых проблем борьбы с подкупом избирателей. До сих пор в стране нет монографических исследований, специально посвященных

целостному и комплексному освещению актуальных теоретических и прикладных проблем конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей. Вышеизложенным объясняется актуальность избранной нами темы исследования.

1. Особенности юридической природы конституционно-правовых деликтов

Конституционное право характеризуется наличием собственного потенциала обеспечения действенности своих норм, то есть собственного института юридической ответственности. Так, по мнению С.А. Авакьяна, каждая отрасль права должна обеспечивать реализацию своих норм собственными средствами, в том числе мерами ответственности¹. Конечно, действие норм одних отраслей права может охраняться нормами других отраслей, однако, действие норм избирательного права не может обеспечиваться только мерами административной и уголовной ответственности. В юридической литературе справедливо отмечается, что “традиционное деление юридической ответственности на четыре вида – уголовную, административную, дисциплинарную и гражданско-правовую является неполным, так как не учитывает современных политико-правовых реалий”².

В современной российской правовой системе институт конституционно-правовой ответственности является реально функционирующим видом публичной правовой ответственности. К сожалению, до настоящего времени конституционно-правовая ответственность не получила целостного и комплексного закрепления в законодательстве о выборах, и в большей мере имеет фрагментарный характер законодательной регламентации.

У конституционно-правовой ответственности не существует единой процедурной формы применения. Почти каждой мере конституционно-правовой ответственности соответствует свой особый порядок ее назначения и исполнения³.

Все виды юридической ответственности имеют в принципе общие объективные и субъективные основания, которыми являются закрепленные в законе 1) противоправность деяния; 2) причинная связь между ним и наступившим вредным результатом; 3) вина нарушителя⁴. Однако это не лишает

¹ Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2002. С. 9–3.

² См.: Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: “Круглый стол” журнала “Государство и право” // Государство и право. 2000. № 3. С. 24.

³ Штурнев А.Е. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в Российской Федерации. Иркутск, 2004. С. 19, 22.

⁴ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 62.

каждый вид юридической ответственности присущих ему специфических черт и не исключает различной роли элементов состава в отдельных видах правонарушений.

Назначение конституционно-правовой ответственности в избирательном праве не сводится исключительно к наказанию лиц, допустивших нарушение законодательства о выборах. Ее главная задача заключается в том, что она призвана стимулировать позитивную деятельность потенциального субъекта избирательных правоотношений, в противном случае используются присущие этому виду ответственности меры, выражающиеся в установлении для правонарушителя определенных отрицательных последствий в виде санкций, связанных с лишением лица его специального избирательно-правового статуса либо с применением к нему других мер, влекущих прекращение, ограничение либо иное умаление его прав в избирательном процессе, налагаемых на него в особом процессуальном порядке¹.

Основанием конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения служит, прежде всего, совершение субъектом конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения конституционно-правового деликта².

В действующем российском законодательстве отсутствует понятие конституционно-правового деликта. Однако данная проблематика активно исследуется рядом авторов³.

Содержание этого понятия, предлагаемое различными авторами, зависит от понятия конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения. Так, В.О. Лучин определяет конституционно-правовой деликт как “деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не отвечающее должному поведению и влекущее за собой применение мер конституционно-правовой ответственности”. Такое определение в принципе применимо при любом понимании конституционно-правовой ответственности. Однако недостатком данного определения является то, что в такой сфере как юридическая ответственность необходимо точно определить те нормы, за нарушение которых наступает ответственность. Понятие “должное поведение” допускает возможность многозначного толкова-

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 63.

² Забровская Л.В. Конституционно-правовые деликты: Дис. канд. юрид. наук. М., 2002. С. 13.

³ Лучин В.О., Боброва Н.А. К вопросу о конституционных деликтах // Укрепление правовой основы – закономерность развития Советского государства. Куйбышев, 1990; Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 38; Виноградов В.А. О конституционной деликтности законодательства субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании. М., 1999. С. 258; Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1. С. 12.

ния, что в свою очередь необоснованно расширяет поле для усмотрения правоприменителя¹.

Применительно к конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения можно дать следующее определение исследуемому понятию: *конституционно-правовой деликт в избирательном праве есть виновное деяние (действие или бездействие) участника выборов, нарушающего нормы избирательного законодательства, за совершение которого в этом законодательстве предусмотрены специальные меры конституционно-правовой ответственности*².

Исходя из вышеприведенного понятия конституционного деликта, можно выделить следующие присущие ему основные неотъемлемые свойства: 1) противоправность; 2) виновность; 3) общественная вредность; 4) наказуемость. Вместе с тем, деяние может быть общественно вредным, посягать на общественные отношения, противоречить предписаниям норм избирательного права, однако, если в законодательстве о выборах не предусмотрена конкретная форма конституционно-правовой ответственности за такое деяние, то деяние не может считаться деликтом. Кроме этого, конституционно-правовой деликт может быть совершен только субъектом, имеющим в избирательном праве специальный правовой статус индивидуального или коллективного субъекта³. В первом случае – это кандидаты и зарегистрированные кандидаты в депутаты или на выборные должности, а также лица, избранные депутатами или выборными должностными лицами; во втором случае – это избирательные объединения и избирательные комиссии.

При этом для признания определенного деяния конституционно-правовым деликтом по избирательному праву необходимо обязательное наличие одновременно всех указанных выше признаков.

2. Понятие подкупа избирателей как конституционно-правового деликта

Исходя из содержания п. 2 ст. 56 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (далее – ФЗ об основных гарантиях), можно сделать вывод о том, что подкуп избирателей как конституционно-правовой деликт, является основанием конституционно-правовой

¹ Конституционное право в Российской Федерации: Курс лекций: В 9 т. Т.1. Основы теории конституционного права / М.П. Авдеенкова, Ю.А. Дмитриев. М., 2005. С. 290.

² О понятии избирательного правонарушения (деликта) см. также: Игнатенко В.В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе. Иркутск, 2003. С.18.

³ Конституционное право в Российской Федерации: Курс лекций: В 9 тт. Т. 1. Основы теории конституционного права / М.П. Авдеенкова, Ю.А. Дмитриев. М.: Издательство “Весь Мир”, 2005. С. 291.

ответственности. За данное правонарушение в законодательстве о выборах предусмотрены следующие меры конституционно-правовой ответственности: 1) отмена регистрации кандидата (списка кандидатов), предусмотренная подп. “г” п. 5 ст. 76 ФЗ об основных гарантиях; 2) отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов); 3) отмена решения об итогах голосования, результатах выборов, предусмотренная подп. “б” п. 2 ст. 77 того же Федерального закона. При этом следует подчеркнуть, что данные меры, сочетая в себе негативное воздействие на правонарушителя, имеют своей целью не только наказание, но и восстановление нарушенных прав¹. То есть эти меры направлены на принудительное осуществление права, восстановление нарушенного порядка, устранение последствий нарушения избирательного законодательства².

В наиболее общем плане под подкупом избирателей понимается предоставление (или обещание предоставления) имущественных выгод избирателям с целью реализации ими своего активного избирательного права для достижения определенного результата на выборах³. Вместе с тем, законодатель не дает легальное определение подкупу избирателей, хотя для правильной квалификации данного правонарушения в этом имеется настоятельная необходимость. В связи с этим предлагается дать следующее определение рассматриваемому правовому понятию. *Подкуп избирателей как конституционно-правовой деликт – это совершение определенными участниками выборов противоправных действий путем предоставления или обещания предоставления различных имущественных благ избирателям, с целью склонить их к голосованию в желательном для субъекта правонарушения варианте (под условием голосования “за” или “против” конкретного кандидата, спис-*

¹ Данная мера конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей была предусмотрена в 2006 г. До недавнего времени подкуп избирателей, осуществленный кандидатом при его выдвижении до принятия решения о его регистрации, не признавался конституционно-правовым деликтом. Федеральном законом от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ “О внесении изменений в федеральные законы “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации” было предусмотрено в качестве основания для отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов установленный решением суда факт подкупа избирателей, совершенный в период от выдвижения до регистрации кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, избирательным объединением, доверенным лицом избирательного объединения, а также действовавшим по их поручению иным лицом или организацией.

² Игнатенко В.В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе. С. 28.

³ Штурнев А.Е. Указ. соч. С. 76.

⁴ Там же. С. 136.

ка кандидатов либо в зависимости от результатов выборов либо не принимать участия в голосовании), влекущее применение установленных в избирательном законодательстве определенных мер конституционно-правовой ответственности.

Совершение любого из деяний, подпадающих под определение подкупа избирателей, выступает фактическим основанием применения мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения в отношении лиц, имеющих особый правовой статус в избирательном процессе. К таким противоправным деяниям в соответствии с п. 2 ст. 56 ФЗ об основных гарантиях относятся: 1) вручение избирателям денежных средств, подарков и иных материальных ценностей, кроме как за выполнение организационной работы (за сбор подписей избирателей, агитационную работу); 2) производство вознаграждения избирателей, выполнявших организационную работу (сбор подписей избирателей, агитационная работа), в зависимости от итогов голосования или обещание произвести такое вознаграждение; 3) проведение среди избирателей состоящих в организации льготной распродажи товаров, проведении торговли товарами со специально оговоренной скидкой, по льготной рассрочке платежа либо по ценам, которые являются ниже цен, сложившихся или установленных в данной местности на такие же или аналогичные товары; 4) бесплатное распространение среди избирателей любых товаров, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании; 5) предоставление избирателям услуг безвозмездно или на льготных условиях; 6) воздействие на избирателей посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования); 7) оказание избирателям услуг иначе, чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного управления.

Таким образом, следует констатировать, что в законодательстве о выборах не дается определение подкупу избирателей как конституционно-правовому деликту, а состав данного правонарушения как основания конституционно-правовой ответственности остается не достаточно формализованным. Это обуславливает относительно широкое поле для усмотрения правоприменителей, что, в конечном счете, иногда ведет к неоднозначным подходам при рассмотрении конкретных избирательных споров.

Рассмотрению конкретных особенностей квалификации подкупа избирателей следует предварить краткую характеристику самого понятия квалификации правонарушения. Квалифицировать (от латинского – qualis) – значит отнести некоторое явление по его качественным признакам, свойствам к какому-либо разряду, виду, категории. Квалификацию правонарушения можно определить как установление и юридическое закрепление точного соответствия между признаками совершенного деяния и признаками состава правона-

рушения, предусмотренного правовой нормой¹. В свою очередь под составом правонарушения понимается система признаков определенного правонарушения (деликта), определяющих его, согласно действующему закону, как противоправное и юридически наказуемое². Являясь информационной моделью правонарушения определенного вида, состав правонарушения является юридическим основанием квалификации этого правонарушения и включает в себя следующие элементы (взаимосвязанные группы признаков): объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону.

Итак, обратимся к исследованию конкретных признаков объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны подкупа избирателей как самостоятельного конституционно-правового деликта.

3. Особенности квалификации подкупа избирателей по признакам объекта и объективной стороны

Объектом любого избирательного правонарушения (деликта) являются охраняемые законодательством о выборах общественные отношения, связанные с реализацией гражданами избирательных прав, на которые совершено неправомерное посягательство. Определение избирательных прав граждан дается в ст. 2 ФЗ об основных гарантиях – это конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в предвыборной агитации, в наблюдении за работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определения результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

Субъективное избирательное право как возможность определенного поведения имеет богатое содержание. Это, в свою очередь, означает: 1) возможность принимать участие в выборах (активное избирательное право), возможность быть избранным (пассивное избирательное право); 2) возможность бездействия при осуществлении активного или пассивного избирательного права; 3) возможность требовать от обязанных лиц создания надлежащих условий для осуществления избирательных правовых возможностей; 4) возможность обладателя избирательных прав прибегнуть к помощи и защите государства. Избирательные права обладают субъективным характером. Это выражается в том, что, во-первых, они принадлежат личности, а во-вторых, выступают как вид и мера ее возможного правового поведения. “Как бы

¹ Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1999. С. 4.

² Там же. С. 59. Вопрос о понятии и содержании состава правонарушения остается в юридической науке спорным. В данном вопросе мы придерживаемся точки зрения, высказанной В.Н. Кудрявцевым.

мы ни рассматривали и ни определяли субъективное право, – пишет Н.И. Матузов, – несомненным и бесспорным остается одно: оно всегда означает для лица определенную правовую возможность, дозволенность, управомоченность, особое разрешение или полномочие, исходящее от государства и гарантируемое им”¹.

Характеристика субъективных избирательных прав как возможного поведения имеет и практическое значение: инициатива в их осуществлении должна всегда исходить от самой личности. Участие граждан в выборах является свободным и добровольным. Конституция Российской Федерации 1993 года подчеркивает, что свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа, поэтому с юридической точки зрения недопустимо принудительное осуществление избирательного права. Никто не вправе воздействовать на избирателя с целью принуждения его к участию или неучастию в выборах. Никто не вправе влиять на его свободное волеизъявление.

Применительно к подкупу избирателей, объектом этого правонарушения являются урегулированные законодательством общественные отношения, возникающие при проведении агитации и направленные на обеспечение правового равенства кандидатов и свободы волеизъявления избирателей при голосовании². Следует учитывать некоторую особенность данных отношений – они ограничены по времени и находятся во временных пределах конкретной избирательной кампании кандидата или избирательного объединения.

Как известно, под предметом правонарушения понимаются любые вещи материального мира, с определенными свойствами которых закон связывает наличие в действиях лица признаков конкретного состава правонарушения³. В большинстве случаев подкуп избирателей, как конституционно-правовой деликт, имеет предмет. Однако в отдельных случаях подкуп избирателей не имеет своего предмета, например, в случае воздействия на избирателей посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ.

Важно учесть то, что согласно п. 2 ст. 56 ФЗ об основных гарантиях, печатные материалы (в том числе иллюстрированные) и значки, специально изготовленные для избирательной кампании, не являются предметом подкупа. Судебной практикой признано, что в качестве печатных материалов могут выступать не только традиционные предметы – листовки, брошюры, буклеты. По одному из дел суд пришел к выводу о том, что распространенные кандида-

¹ Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. С. 97.

² Игнатенко В.В. Указ. соч. С. 79.

³ О понятии предмета правонарушения см.: Тацкий В.Я. Объект и предмет преступления по советскому уголовному праву. Харьков, 1982. С. 47; Тумаркина Л.П. Коммерческий подкуп. М., 2005. С. 41.

том полиэтиленовые пакеты могут быть использованы в качестве печатного агитационного материала¹. Разумеется, в таких случаях полиэтиленовые пакеты выступают небумажными материальными носителями печатной информации, имеющей признаки предвыборной агитации, и должны изготавливаться специально для избирательной кампании конкретного кандидата. По итогам рассмотрения другого дела суд решил, что автомобильные ароматизаторы не относятся к печатной продукции, не могут рассматриваться как значки, а являются товаром, и их бесплатное распространение среди избирателей в период предвыборной агитации может быть расценено как подкуп избирателей².

В целях определения предмета подкупа избирателей целесообразно провести определенную параллель с аналогичными понятиями, содержащимися в уголовном праве. Так, Верховный Суд Российской Федерации, обобщая судебную практику по делам о коммерческом подкупе, определил в качестве предмета этого преступления не только деньги и иное имущество, но и услуги имущественного характера, оказываемые безвозмездно, а также выгоды³. Под выгодами в данном случае понимается, в частности, занижение стоимости товаров и услуг, что характерно для подкупа избирателей. Из предложенного нами определения подкупа избирателей можно сделать вывод о том, что воздействие на волеизъявление избирателей может осуществляться только путем предоставления имущественных благ. А как быть с иными благами неимущественного характера? Например, когда подкупаемое лицо обещает избирателям трудоустроить их или продвинуть по службе, создать дополнительные рабочие места. Следует отметить, что согласно действующему законодательству о выборах данные действия не являются противоправными. В этой связи представляется целесообразным предложить законодателю расширить круг неправомερных действий по осуществлению подкупа избирателей путем предоставления подкупаемым избирателям не только имущественных, но и иных благ.

Таким образом, с учетом современного состояния правового регулирования конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей под предметом этого правонарушения следует понимать деньги и иное имущество (ценные бумаги, материальные ценности), а также безвозмездные и льготные услуги различного характера.

Если для квалификации деяния в уголовном праве стоимостной размер предмета подкупа имеет непосредственное правовое значение, то для наступ-

¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2005 г. по делу № 7-Г05-19 // СПС “Консультант Плюс” (судебная практика).

² Игнатенко В.В. Обзор судебной практики рассмотрения дел о подкупе избирателей // Избирательное право. 2006. № 4. С. 26–28.

³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2000 г. № 6 “О судебной практике по делам о взятничестве и коммерческом подкупе” // СПС “Консультант Плюс” (судебная практика).

ления конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей стоимостной размер предмета деликта такого значения не имеет. Так, по итогам рассмотрения одного из дел Верховный Суд Российской Федерации прямо указал, что при решении вопроса, имел ли место подкуп избирателей, не учитывается стоимость товаров, услуг, работ¹.

Объективная сторона подкупа избирателей характеризует это противоправное деяние с внешней стороны. Подкуп избирателей имеет формальный состав правонарушения. Необходимыми элементами объективной стороны состава этого деликта являются: противоправное действие, время его совершения, а также необходимые признаки подкупающего и подкупаемого лиц. Наступление вредных последствий в виде искажения волеизъявления избирателей от совершения противоправных действий по подкупу избирателей не является обязательным.

С объективной стороны подкуп избирателей выражается в совершении одного из действий, указанных в п. 2 ст. 56 ФЗ об основных гарантиях. В юридической литературе описаны наиболее часто встречающиеся в электоральной практике технологии осуществления фактического подкупа избирателей, которые не во всех случаях образуют состав избирательного правонарушения: 1) “прикормка”, когда будущий кандидат занимается благотворительностью и раздачей будущим избирателям различных товаров; 2) “договор”, когда кандидатами официально заключаются фиктивные договоры, предусматривающие выполнение избирателями работ (услуг), а денежные выплаты осуществляются реально; 3) “карусель”, именуемая также “чистый бюллетень”, “вертушка”, “вертолет”, которая состоит в осуществлении следующих действий: избирателя просят за вознаграждение вынести из помещения для голосования чистый бюллетень; этот бюллетень заполняется “покупателями” и предлагается для сброса в ящик для голосования другому избирателю; после этого последний выносит “покупателю” свой чистый бюллетень и получает вознаграждение; 4) “автобус”, когда в массовом порядке избирателей подвозят к помещениям для голосования с вручением последующих вознаграждений; 5) “демпинг”, когда избирателям оказываются бесплатные услуги от имени кандидата или поддерживающей его организации или когда среди избирателей проводится бесплатная раздача товаров или их продажа по заниженным расценкам².

В последние годы получила распространение практика осуществления подкупа избирателей под видом заключения с избирателями фиктивных договоров на проведение организационной работы. Как отмечается в литературе, в данном случае имеет место мнимая сделка, поскольку она совершена

¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 марта 2006 г. по делу № 39-Г06-27// СПС “Консультант Плюс” (судебная практика).

² Дамм И.А. Коррупция в российском избирательном процессе: понятие и противодействие: Дисс. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2006. С. 88.

лишь для вида, без намерения создать соответствующие ей правовые последствия. Такая сделка согласно ч. 1 ст. 166, ч. 1 ст. 170 Гражданского кодекса Российской Федерации ничтожна, и, соответственно, недействительна независимо от признания ее таковой судом¹. Данная рекомендация является полезной в правоприменительных целях, однако ее явно недостаточно для осуществления эффективной борьбы с этим правонарушением.

В целях осуществления эффективной борьбы с подкупами избирателей в виде раздачи избирателям денег под видом выполнения ими работ по фиктивным договорам с кандидатом или избирательным объединением на проведение организационной работы представляется целесообразным дополнить ФЗ об основных гарантиях положением о том, что расчеты с избирателями за выполнение таких договоров могут осуществляться только в безналичной форме путем перечисления денежных средств из избирательного фонда на счет гражданина, открытый в банке. Необходимо также законодательно закрепить основные реквизиты указанных выше договоров. Было бы полезным, на наш взгляд, установление в налоговом законодательстве положения о том, что доходы граждан, полученные ими во время выборов из избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений, подлежат обязательному налогообложению с представлением специальной декларации в налоговые органы не позднее двух месяцев со дня голосования.

Кроме отмеченных предложений, представляется обоснованным изменить редакцию п. 2 ст. 56 ФЗ об основных гарантиях с целью исключения правовой возможности вручения избирателям в качестве расчета за выполнение организационной работы подарков и иных материальных ценностей, даже если они приобретены за счет средств избирательного фонда. К сожалению, в настоящее время законодательно не запрещена ситуация трудно контролируемого натурального расчета кандидата с избирателями за проведенную ими организационную работу посредством передачи им подарков и иных материальных ценностей. Вместе с тем, средства избирательных фондов должны расходоваться исключительно целевым образом. Более того, по гражданскому законодательству подарок – это всегда безвозмездный дар. Вручением подарка по определению нельзя оплачивать проделанную организационную работу.

Организованный кандидатом для избирателей бесплатный концерт, в ходе которого осуществлялась предвыборная агитация, как правило, признается в судебной практике подкупом избирателей независимо от того, что расходы на проведение концерта были оплачены из средств избирательного фонда кандидата. Это связано с тем, что концертная деятельность не отнесена избирательным законодательством к массовым мероприятиям предвыборной

¹ Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2007. С. 534-535.

агитации, и при обычных условиях осуществляется для граждан на платной основе¹.

Как было отмечено, обязательным элементом объективной стороны является время совершения правонарушения. Общественные отношения, возникающие при проведении агитации и направленные на обеспечение свободы волеизъявления избирателей при голосовании, ограничены по времени рамками конкретной избирательной кампании кандидата, избирательного объединения. Согласно п. 20 ст. 2 ФЗ об основных гарантиях избирательная кампания кандидата, избирательного объединения осуществляется в период со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов до окончания голосования в день голосования. В этой связи, например, раздача подарков избирателям кандидатом до его выдвижения, не может быть расценена как подкуп избирателей².

Для признания деяния подкупом избирателей, важно, чтобы наряду с наличием других обязательных элементов объективной стороны, подкупаемое лицо обладало совокупностью необходимых признаков, то есть являлось избирателем, как это определено законодательством о выборах Российской Федерации. В соответствии с п. 18 ст. 2 ФЗ об основных гарантиях избирателем признается гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, то есть: 1) достигший возраста 18 лет; 2) дееспособный; 3) не содержащийся в местах лишения свободы по приговору суда. Следовательно, к примеру, нельзя признать подкупом избирателей действия кандидата, который во время избирательной кампании дарил подарки в школе ученикам начальных классов.

Применительно к рассматриваемому правонарушению подкупающими лицами являются: кандидат, избирательное объединение, их доверенные лица и уполномоченные представители, иные лица и организации, действующие по их поручению.

Определенные сложности возникают при квалификации подкупа избирателей, когда речь идет об иных лицах и организациях, действующих по поручению кандидатов, избирательных объединений, их доверенных лиц и уполномоченных представителей, действия которых указывают на совершение ими подкупа избирателей. Судебная практика рассмотрения подобных дел является неоднозначной. Даже факты привлечения к административной, либо уголовной ответственности вышеприведенных лиц за подкуп избирателей не являются прямым основанием конституционно-правовой ответственности

¹ См., например: определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2003 г. по делу № 4-Г03-2 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2003. В 2 т. Т.1. М., 2004. С. 297. См. также: Комментарий к Закону Иркутской области “О выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области” / Под ред. В.В. Игнатенко. Иркутск, 2004. С. 372.

² См.: определение Верховного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2005 г. по делу № 7-Г05-19 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

самого кандидата, избирательного объединения, что зачастую обуславливается недоказанностью фактов причастности кандидата, избирательного объединения к данным правонарушениям¹.

Верховный Суд Российской Федерации при рассмотрении одного из дел с учетом конкретных фактических обстоятельств не признал снижение розничных цен на хлеб и хлебобулочные изделия подкупом избирателей, так как оно явилось плановым и решение о нем было принято правлением РАЙПО задолго до начала избирательной кампании². В другом случае регистрация М. кандидатом в депутаты была отменена в связи с участием М. в благотворительных программах, что судом было квалифицировано как подкуп избирателей. Однако сам по себе факт участия кандидата в мероприятии благотворительного характера не является доказательством того, что именно по его поручению раздавались избирателям товары. По данному делу заместителем Председателя Верховного Суда Российской Федерации был принесен протест, который был удовлетворен³.

Таким образом, действия иных лиц и организаций, содержащие в себе признаки подкупа избирателей, осуществляемые по поручению кандидата, избирательного объединения, их доверенных лиц и уполномоченных представителей, могут быть основанием конституционно-правовой ответственности кандидатов и избирательных объединений в том случае, если в судебном порядке будет доказан тот факт, что они действовали по поручению кандидатов, избирательных объединений, их доверенных лиц и уполномоченных представителей. Конституционно-правовая ответственность кандидата, избирательного объединения в данном случае будет зависеть от факта его причастности к противоправным действиям, а также от того, будет ли данный факт доказан в судебном порядке.

Кроме обязательных элементов объективной стороны правонарушения выделяются также и ее факультативные элементы – место совершения правонарушения, особенности предмета подкупа и другие обстоятельства совершения деликта.

Особенности квалификации подкупа избирателей по признакам субъекта и субъективной стороны

Субъект как элемент состава подкупа избирателей представляет собой характеристику лица, совершившего данное правонарушение. На него законодатель возлагает конституционно-правовую ответственность за отклонение его поведения от модели, установленной диспозицией избирательно-право-

¹ Игнатенко В.В. Обзор судебной практики рассмотрения дел о подкупе избирателей // Избирательное право. 2006. № 4. С. 24.

² См.: определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2006 г. по делу № 9-Г06-9 // СПС «КонсультантПлюс» (судебная практика).

³ Игнатенко В.В. Обзор судебной практики рассмотрения дел о подкупе избирателей // Избирательное право. 2006. № 4. С. 33.

вой нормы. Под этим лицом необходимо понимать участника избирательных правоотношений, имеющего специальный правовой статус, закрепленный законодательством о выборах.

Субъект конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения характеризуется следующими признаками: 1) он является участником избирательных правоотношений и обладает специальным, закрепленным действующим законодательством о выборах правовым статусом; 2) на него возложена обязанность отвечать за свое юридически значимое поведение; 3) в законе предусмотрена возможность претерпевания им мер конституционно-правовой ответственности, связанных с лишением лица его специального статуса либо с применением к нему других мер, влекущих прекращение, ограничение либо иное умаление его прав в избирательном процессе, налагаемых на него в особом процессуальном порядке.

Особенностью субъекта конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей является «обладание специальным правовым статусом в избирательном процессе – наделение его законодательством о выборах особым объемом прав и обязанностей, реализуемых этим субъектом в ходе избирательной кампании»¹. В отличие от конституционно-правовой ответственности к административной и уголовной ответственности за правонарушения в избирательной системе могут привлекаться также лица, не наделенные избирательной правосубъектностью.

Общей чертой конституционно-правовой и административной ответственности является то, что к этим видам ответственности могут привлекаться как индивидуальные, так и коллективные субъекты². При этом в общетеоретическом плане под коллективными субъектами конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения следует понимать соответствующее образование, обладающее признаком организационного единства, который позволяет выступать ему как единое целое в качестве субъекта избирательного права, и действующее от своего имени в сфере избирательных правоотношений³. К таким субъектам можно отнести избирательные объединения и избирательные комиссии.

Применительно к подкупу избирателей его субъектами являются кандидаты и избирательные объединения. При этом следует различать подкупающих лиц, признаки которых относятся к объективной стороне деликта, и субъектов подкупа избирателей. Признаки подкупающего лица и субъекта подкупа избирателей совпадают в том случае, когда подкуп избирателей осуществляется непосредственно самим кандидатом.

¹ Штурнев А.Е. Указ. соч. С. 40.

² Там же. С. 41.

³ Рымарев Д.С. Вина как субъективное условие конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения // Избирательное право. 2006. № 4. С. 39.

При характеристике субъективной стороны избирательного правонарушения следует заметить, что в теории права субъективная сторона как правовая категория включает в себя три элемента: вину, мотив и цель. При этом указывается, что вина – важнейшая составляющая субъективной стороны правонарушения, а мотив и цель выступают в качестве ее дополнительных элементов, не всегда необходимых для признания того или иного деяния правонарушением¹.

Применительно к конституционно-правовой ответственности за подкуп избирателей цель также является обязательным элементом субъективной стороны данного правонарушения, причем мотив как внутреннее побуждение лица на совершение того или иного противоправного деяния, как правило, при доказывании факта совершения избирательного правонарушения, не учитывается. Здесь цель понимается как мысленная модель желаемого будущего результата, к достижению которого стремится лицо при совершении неправомерного деяния. В отношении к подкупу избирателей цель данного деликта состоит в склонении избирателей реализовать принадлежащие им субъективные избирательные права не свободно, а в интересах подкупающего, и с тем, чтобы определенным образом повлиять на результаты голосования. В этой связи Верховным Судом Российской Федерации неоднократно обращалось внимание на то, что действия кандидатов и иных, указанных в законе лиц, могут быть квалифицированы как подкуп избирателей лишь при наличии доказательств того, что эти действия осуществлялись по отношению к избирателям под условием голосования “за” или “против” конкретного кандидата в депутаты или на выборную должность либо ставились в зависимость от результатов выборов².

Таким образом, для квалификации важно, чтобы субъект правонарушения желал склонить избирателя к голосованию в желательном для него варианте. Так, по итогам рассмотрения одного из дел, суд не признал, что кандидатом Ш. совершался подкуп избирателей. Этот кандидат принимал участие в проведении праздника старшего поколения, делал подарки совету ветеранов, принимал участие в других праздниках. Но поскольку эти действия не были связаны с проведением избирательной кампании и не имели своей целью склонить избирателей голосовать определенным образом, суд не расценил их в качестве подкупа избирателей³. Также не могут квалифицироваться как подкуп избирателей обещания кандидата исполнить наказания избирателей, на основе которых был составлен проект предвыборной программы кандидата⁴. В этой связи следует констатировать, что отсутствие цели как элемента субъек-

¹ Рымарев Д.С. Указ. соч. С. 35.

² См.: определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2005 г. по делу № 48-Г05-27.

³ См.: решение Томского областного суда от 5 апреля 2002 г. // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

⁴ См.: определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 марта 2006 г. по делу № 9-Г06-7 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

ективной стороны подкупа избирателей (то есть желания подкупающего лица склонить избирателя к голосованию в выгодном для него варианте) исключает сам факт правонарушения.

Вина представляет собой необходимый элемент субъективной стороны любого избирательного правонарушения. Она является обязательным требованием при привлечении к конституционно-правовой ответственности. Последняя, как разновидность юридической ответственности, обладающая всеми признаками последней, характеризуется тем, что ее основанием является противоправное и виновное деяние.

При исследовании вины как элемента субъективной стороны подкупа избирателей мы, прежде всего, должны разграничивать понятия вины индивидуальных субъектов (кандидатов) и вины коллективных субъектов (избирательных объединений) подкупа избирателей.

Вопрос о вине физических лиц как субъектов юридической ответственности наибольшую разработанность в литературе получил в рамках исследований по уголовному праву, где вина представляет собой “неотъемлемый признак преступления, характеризующий психическое отношение лица к совершаемому им общественно опасному деянию и его общественно опасным последствиям, выражающаяся в форме умысла и неосторожности”¹. Применительно к административной ответственности, следует констатировать, что по отношению к физическим лицам вина также определяется как “психическое отношение нарушителя к совершенному им правонарушению и его последствиям”². Кроме того, подкуп избирателей как административное правонарушение может быть совершен умышленно либо неосторожности³.

В конституционном праве вина определяется не только через социальную составляющую. Относительно индивидуальных субъектов в содержании вины также подчеркивается и их психическое отношение к своим противоправным действиям и их возможным вредным последствиям как важная составляющая субъективной стороны конституционного правонарушения⁴. Однако, учитывая абсолютно определенный характер санкций, характерных для мер конституционно-правовой ответственности, форма вины не влияет на квалификацию правонарушения. Вина, как правило, считается установленной, если субъект ответственности причастен к нарушению. Вместе с тем, практика судов по вопросу о трактовке вины применительно к избирательным правонарушениям, весь

¹ Гиляев Ф.Г. Социально-психологические и уголовно-правовые черты вины: Учебное пособие. Уфа, 1979. С. 18.

² Игнатенко В.В. Указ. соч. С. 54.

³ Игнатенко В.В. Ответственность за административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан и их право на участие в референдуме. Иркутск, 2005. С. 83.

⁴ Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, 1980. С. 73.

ма любопытна. Так, в 2003 году Верховный Суд Российской Федерации по заявлению ЦИК России отменил регистрацию кандидата Ш., состоявшего в федеральном списке кандидатов одной из политических партий, ввиду недостоверности подписи кандидата в заявлении о согласии баллотироваться¹. В данном случае кандидат был явно непричастен к допущенному правонарушению и не мог выступать субъектом конституционно-правовой ответственности. Отмена регистрации кандидата была фактически связана с тем, что кандидат не выразил свое согласие на участие в выборах в порядке, установленном законом².

Исследование вопроса вины коллективных субъектов во многом является общей проблемой как для административной, так и для конституционно-правовой ответственности³. Применительно к административной ответственности следует заметить, что определение вины коллективных субъектов получило соответствующее законодательное закрепление в ч. 2 ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Согласно этой норме юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых указанным Кодексом предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

При привлечении коллективного субъекта к конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, речь также идет о надлежащем соблюдении лежащих на этом субъекте соответствующих обязанностей, строго регламентированных избирательным законодательством. Действиями коллективного субъекта в этом случае признаются именно действия так называемого “уполномоченного органа” коллективного субъекта, на осуществление которым он уполномочен законом, с учетом конкретной ситуации. В частности, такими действиями могут служить действия уполномоченного представителя избирательного объединения, на совершение которых он специально уполномочен законом или уставом.

Как представляется, применительно к квалификации подкупа избирателей есть все основания утверждать, что коллективный субъект избирательных правоотношений (избирательное объединение) признается виновным в совершении данного деликта в случае несоблюдения им ограничений и запретов по недопущению подкупа избирателей. Противоправные действия избирательного объединения могут выражаться в соответствующих действиях правомочного (уполномоченного) органа избирательного объединения, его

¹ См.: решение Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2003 г. по делу № ГКПИ 03-1461 // Избирательное право и право на участие в референдуме граждан РФ в решениях Верховного Суда РФ. Отв. ред. В. И. Казьмин. М., 2004. Т. 1. С. 198.

² Сидякин А.Г. Отказ в регистрации и отмена регистрации кандидата (списка кандидатов): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 49.

³ Штурнев А.Е. Указ. соч. С. 40.

доверенных и уполномоченных лиц, а также по их поручению иными лицами и организациями. Коллективный субъект избирательных правоотношений признается невиновным в совершении избирательного правонарушения, в случае если будет установлено, что он, “в лице соответствующего уполномоченного органа, принял все возможные меры к надлежащему исполнению обязанности и предотвращению нарушения”¹.

В отличие от правил, применяемых к установлению вины коллективных субъектов, где противоправные действия уполномоченного лица признаются виной всего коллективного субъекта, применительно к отмене регистрации кандидата это означает ответственность только данного кандидата как субъекта конституционно-правовой ответственности.

Основные выводы

По итогам проведенного исследования следует отметить следующие основные выводы.

Под подкупом избирателей, как конституционно-правовым деликтом, понимается совершение определенными участниками выборов противоправных действий путем предоставления или обещания предоставления различных имущественных благ избирателям с целью склонить их к голосованию в желательном для субъекта правонарушения варианте (под условием голосования “за” или “против” конкретного кандидата, или избирательного объединения, либо в зависимости от результатов выборов, либо не принимать участия в голосовании), которое влечет применение соответствующих мер конституционно-правовой ответственности.

Квалификацию подкупа избирателей как конституционно-правового деликта следует проводить на основе анализа его признаков, составляющих объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону.

В качестве обязательных признаков объективной стороны подкупа избирателей выступают признаки самого противоправного деяния, время его совершения, а также признаки подкупаемого и подкупающего лиц. Следует отличать признаки подкупающих лиц, входящих в объективную сторону подкупа избирателей, и признаки субъекта подкупа избирателей. Признаки подкупающего лица и субъекта подкупа избирателей совпадают только в том случае, когда данное правонарушение совершается непосредственно самим кандидатом в депутаты или на выборную должность.

Вина является неотъемлемым признаком субъективной стороны подкупа избирателей и должна дифференцированно трактоваться применительно к индивидуальным (кандидаты) и коллективным субъектам (избирательные объединения) подкупа избирателей.

Цель применительно к подкупу избирателей является его обязательным квалифицирующим признаком.

⁴ Рымарев Д.С. Указ. соч. С. 41.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Карпова

Марина Алексеевна,

студентка 4-го курса
юридического факультета
Байкальского государственного
университета экономики и права
(филиал в г. Братске)

Научный руководитель:

Шинкевич

Ольга Владимировна,
и.о. заведующей кафедрой
юриспруденции Байкальского
государственного университета
экономики и права
(филиал в г. Братске)

Проблемы совершенствования избирательного права в Российской Федерации

Введение

Демократические, свободные 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.

Выборы, как и референдум, представляют собой узаконенную форму прямого народного волеизъявления, важнейшее проявление демократии. Через выборы граждане оказывают воздействие на формирование органов государственной власти и тем самым реализуют свое право на участие в управлении государственными делами.

Выборы и демократия взаимозависимые, но не совпадающие категории. Демократические, свободные, открытые и конкурентные выборы – итог длительной эволюции социальных, политических и правовых институтов.

Главное значение в становлении действительно демократических институтов публичного властвования приобретают состояние и уровень развития по-

литической и правовой культуры граждан, их реальной способности действительно быть субъектами политического и избирательного процесса.

Данная тема, по мнению автора, актуальна в настоящее время, так как в любой стране гражданское общество, основанное на плюрализме мнений и интересов людей, в состоянии обеспечить добровольное законопослушание граждан, избежать острых социальных взрывов и кровавых столкновений, только если органы государственной власти будут образованы на справедливой выборной основе и при активном участии большинства граждан этой страны. Демократические, честные и свободные выборы – это альтернатива гражданской войне и силовому решению вопроса о власти. Честные и свободные выборы – это “лекарство” от терроризма и гражданской войны. В условиях наличия в некоторых странах оружия массового поражения гражданская война даже в одной стране может привести к исчезновению человечества на нашей планете. Несовершенство избирательного права является одной из причин всплеска терроризма в России и в других странах мира. Поэтому выявление и устранение недостатков избирательного права в целях построения стабильно развивающегося, правового государства, а также создания высокой защищенности прав граждан, имеет важнейшее значение в настоящее время.

Цель данной работы состоит в том, чтобы рассмотреть проблемы российского избирательного права, нарушения прав участников избирательного права, а также выработать направления совершенствования существующих недостатков. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Рассмотреть понятия, историю развития и основные моменты реформирования избирательного законодательства и избирательного права;
2. Проанализировать нарушения избирательного права в ходе проведения избирательных кампаний;
3. Изучить основные направления разрешения существующих проблем избирательного права.

1. Избирательное законодательство и избирательное право: понятия, история развития и основные моменты реформирования

Избирательное право прочно заняло свою нишу в общей системе права Российской Федерации и уже имеет свою политическую и юридическую историю развития и совершенствования. В рамках весьма ограниченного периода времени произошли структурные изменения всех составных элементов – институтов и процедур, юридических норм и ценностей, учреждений и гарантий, обеспечивающих реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления¹.

Избирательное законодательство – это совокупность нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере реализации гражданами Российской

¹ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян. М., Формула права, 2005. С 336.

Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, организации и проведения избирательного процесса. Избирательное право – это совокупность юридических норм, регулирующих отношения в процессе организации и проведения выборов, определяющих конституционное право граждан избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления.

Можно выделить ряд основных этапов становления и развития избирательного права и законодательства Российской Федерации: период перестроенного советского избирательного права и законодательства (1989–1991 гг.); период переходного постсоветского избирательного права и законодательства (1992–1994 гг.); период регулярного парламентского избирательного права и законодательства (1995 год – по настоящее время).

Основные этапы формирования системы современного избирательного права и законодательства Российской Федерации привязаны к четырем электоральным циклам по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации соответственно: 1995–1996 гг.; 1999–2000 гг.; 2003–2004 гг. и 2007–2008 гг.

В механизме реформирования избирательного права Российской Федерации прослеживается известная цикличность действий: разработка концепции реформ, публичные слушания, разработка и принятие законопроектов, проведение конкретной избирательной кампании, обобщение накопленного электорального опыта, обоснование очередных изменений в избирательном праве.

Другой момент реформирования избирательной системы Российской Федерации касается статуса Федерального закона о гарантиях избирательных прав в системе избирательного права в целом². Новый вариант Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (далее – ФЗ об основных гарантиях) конкретизировал сами избирательные права, порядок их реализации, правоприменительные процедуры. Институты избирательного права, определенные в данном Законе, касаются практически всех аспектов избирательного процесса в целом: во-первых, реализации субъективного избирательного права на отдельных его стадиях; во-вторых, организации и проведения выборов; в-третьих, юридической ответственности за нарушение законодательства о выборах.

2. Анализ нарушений избирательного права при проведении выборов

На этапе выдвижения и регистрации кандидата на основе ФЗ об основных гарантиях таким кандидатом в соответствующую избирательную комиссию

² Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” / Справочно-правовая система “Консультант Плюс”.

представляется письменное уведомление в порядке, установленном законом³.

Кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата после поступления в соответствующую избирательную комиссию уведомления, и представляемого вместе с уведомлением заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности.

Нередко возникают вопросы в отношении достоверности сбора подписей. ФЗ об основных гарантиях четко регламентирована процедура сбора подписей.

Законом предусматривается процедура проверки соблюдения порядка сбора подписей избирателей, достоверности сведений об избирателях, а также основания для признания подписей недействительными. Проверке могут подлежать все представленные подписи или их часть, но не менее 20 процентов от установленного законом необходимого для регистрации кандидата, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жеребья). При проведении проверки подписей избирателей, в том числе при выборке подписей для проверки, вправе присутствовать любой кандидат, представивший необходимое для регистрации количество подписей избирателей, его уполномоченные представители или доверенные лица. Такое положение говорит о независимости при принятии решения, равном положении всех кандидатов. По окончании проверки подписных листов составляется итоговый протокол. Копия протокола передается кандидату. Повторная проверка подписных листов, внесение изменений в протокол комиссией, составившей протокол, после принятия ею решения, не допускаются⁴.

В новейшей практике рассмотрения дел о защите избирательных прав граждан интересен случай, который произошел на выборах главы города Мегиона в 2005 году. Решением суда города Мегиона от 21 марта 2005 года была отменена регистрация кандидата на должность главы муниципального образования г. Мегион Кузьмина А.А. по фактам подкупа избирателей, злоупотребления свободой агитации⁵. Как установил суд, в агитационном печатном материале кандидата А.А. Кузьмина “Власть обязана слышать народ” в разделе 5 под заголовком “Как будет при мэре Кузьмине” содержатся следующие высказывания, приписываемые кандидату: “Наша задача – обеспечить пожилым людям нормальную, достойную старость”. Суд посчитал, что кандидат тем самым пообещал избирателям предоставить материальные блага при условии его из-

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ А.Г. Сидякин. Отказ в регистрации и отмена регистрации кандидатов: проблемные моменты. // Журнал о выборах. 2006. № 2. С. 27–32.

брания. Кроме того, суд указал, что решение вопросов пенсионного обеспечения не входит в компетенцию органов местного самоуправления.

26 марта 2005 года, накануне дня голосования, судебная коллегия по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры своим кассационным определением отменила решение суда города Мегиона и вынесла новое решение об отказе в удовлетворении требований об отмене регистрации А.А. Кузьмина. 8 апреля 2005 года, уже после того, как он по итогам первого тура голосования 27 марта 2005 году набрал 49% голосов и был включен в бюллетень для повторного голосования, президиум суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры рассмотрел дело в надзорной инстанции и отменил кассационное определение, оставив в силе решение суда первой инстанции, после чего кандидат А.А. Кузьмин был исключен из бюллетеней для повторного голосования. 29 июня 2005 года Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассматривая дело в надзорной инстанции, отменила постановление президиума суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, указав на незаконность отмены регистрации после первого тура голосования, и прекратила производство по делу ввиду истечения сроков, установленных законом для рассмотрения дел соответствующей категории⁶. Таким образом, юридическая оценка действий А.А. Кузьмина не дана, но с точки зрения действующего законодательства обещания предоставления избирателям материальных благ в случае избрания при отсутствии возможности реализации этих обещаний законным способом, в соответствии с решениями органов государственной власти и органов местного самоуправления, которые приняты или могут быть приняты с учетом финансовых возможностей соответствующего бюджета, являются подкупом избирателей.

Наибольшую общественную опасность представляет подкуп избирателей в день голосования. Не меньшую общественную опасность, чем подкуп избирателей, представляют угрозы избирателям (например, невыплатой зарплаты, массовыми увольнениями, отключением источников энергоснабжения), в случае избрания или неизбрания определенного кандидата. В связи с этим автор предлагает установить конституционно-правовую ответственность в виде отказа в регистрации и отмены регистрации кандидата за угрозы избирателям от кандидата, его доверенных лиц, уполномоченных представителей либо от иных лиц по их просьбе или поручению либо с их согласия. Полагаю необходимым также установить уголовную ответственность за угрозы избирателям, предусмотрев наказание в виде лишения свободы.

Исходя из взаимосвязанных положений пункта 1 статьи 56, подпункта “д” пункта 5 статьи 76, подпункта “к” пункта 24 статьи 38 ФЗ об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации могут быть следующие злоупотребления свободой агитации, допущенные кандидатом, избирательным объединением, их доверенными лицами: злоупо-

⁶ Там же.

требление свободой массовой информации в любых формах; публичные выступления с призывами к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации либо направленные на пропаганду войны; включение аналогичных призывов в предвыборные программы и агитационные материалы; агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду.

В статье 1 Федерального закона от 21 июля 2002 года № 114-ФЗ “О противодействии экстремистской деятельности” содержатся развернутые определения понятий экстремистская деятельность, экстремистские материалы⁷. Под экстремистскими материалами понимаются предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы. Из анализа определений ясно, что положения избирательного законодательства взаимосвязаны с положениями законодательства о противодействии экстремистской деятельности. Полагаю, что многочисленные отсылочные и бланкетные нормы неуместны в правовом регулировании конституционно-правовой ответственности участников избирательного процесса, поскольку они осложняют ориентацию в законодательстве и квалификацию соответствующих деяний. В целях упрощения законодательного регулирования конституционно-правовой ответственности предлагаю соответствующее основание отказа в регистрации и отмены регистрации изложить в следующей редакции: “установление фактов злоупотребления свободой агитации”.

Злоупотребление свободой агитации как основание отмены регистрации встречается в судебной практике достаточно редко. Так, 8 июня 2002 года Приморский краевой суд по жалобе Т.М. Черноусовой отменил регистрацию кандидата в депутаты Законодательного Собрания Приморского края по избирательному округу № 8 И.А. Журенкова за злоупотребления свободой массовой информации при проведении предвыборной агитации. Как установил суд, И.А. Журенков оплатил из избирательного фонда публикацию в газете “Приморье день за днем” статьи “Открытое письмо”.

Статья, представляющая собой дословное воспроизведение письма избирателя С.А. Иванова, жителя Первомайского района, ветерана Великой Отечественной войны, содержала сведения, порочащие честь, достоинство и деловую репутацию Т.М. Черноусовой, затрагивающие права других лиц, а также призывы к насильственным действиям⁸.

⁷ Федеральный закон от 21 июля 2002 года № 114-ФЗ “О противодействии экстремистской деятельности”. СПС “Консультант Плюс”.

⁸ Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме / Под ред. А.Г. Сидякина. М., ИКД Зерцало-М., 2005. С. 598–600.

В то же время обращения кандидатов в защиту отдельных этносов, обращения к отдельным национальным группам, констатация национальных проблем в разных городах и соответствующая негативная оценка деятельности органов власти суды обычно не признают злоупотреблением свободой массовой информации. Так, 29 августа 2002 года Красноярский краевой суд отказал в удовлетворении заявления В.В. Макарова об отмене регистрации кандидата на должность губернатора Красноярского края О.Н. Ульянова. Кандидат В.В. Макаров поставил в вину кандидату О.Н. Ульянову распространение агитационного печатного материала “Момент истины”, в котором были помещены статьи “Пимашков сдал Красноярск в аренду: китайцы заполонили город”, “Кавказ подо мною... или я под ним?”, снабженные фотографиями. Суд посчитал, что в статье критикуется деятельность органов местного самоуправления города со ссылкой на неблагоприятное положение в области привлечения иностранной рабочей силы, а также осуществления предпринимательской деятельности представителями китайской, корейской национальностей и кавказцами, а негативные оценки предпринимательской деятельности отдельных представителей той или иной национальности не распространяются на всех представителей той или иной национальности⁹.

Проведенное исследование проблем конституционно-правовой ответственности кандидатов в избирательных объединениях за нарушение правил предвыборной агитации позволяет по результатам анализа положений избирательного законодательства и практики его применения сформулировать следующие основные выводы.

1. Конституционно-правовая ответственность в виде отказа в регистрации и отмены регистрации устанавливается федеральным законодателем не за любые нарушения правил проведения предвыборной агитации, а лишь за те, которые, по мнению законодателя, представляют наибольшую общественную опасность и способны существенно исказить волеизъявление избирателей. К таким правонарушениям в настоящее время относятся подкуп избирателей, злоупотребление свободой массовой информации и нарушения законодательства об интеллектуальной собственности.

2. Представляется необходимым уточнить формулировки диспозиций норм, устанавливающих конституционно-правовую ответственность в виде отказа в реализации пассивного избирательного права, а частности: сформулировать основание отказа в регистрации и отмены регистрации – злоупотребление свободой массовой информации, привести определение этого правонарушения и исключить из соответствующих норм закона дублирующие положения и излишние отсылки к другим законодательным актам. Предусмотреть отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов) за подкуп избирателей; ввести и сформулировать новое основание отказа в регистрации и отмены регистрации кандидата (списка кандидатов) – “угрозы избирателям”.

⁹ Там же.

3. Необходимо в порядке обобщения судебной практики по делам о защите избирательных прав граждан дать официальные разъяснения судам по вопросам квалификации подкупа избирателей, максимально приближенные к практике. В частности, следует разъяснить положения о взаимосвязи подкупа избирателей с предвыборной агитацией, о квалификации подкупа избирателей путем предоставления услуг безвозмездно или на льготных условиях, об оценке обещаний кандидатов, связанных с предоставлением материальных благ избирателям, во взаимосвязи с оценкой их выполнимости.

4. Целесообразно ввести в законодательное определение подкупа избирателей положение, согласно которому не являются подкупом избирателей обещания кандидатов всеми законными способами добиваться повышения уровня жизни избирателей, обещание обеспечить своевременную выплату заработной платы работникам бюджетной сферы, а также пенсий, пособий и иных платежей, предусмотренных законодательством; обещание добиваться соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан на соответствующей территории; обещания добиваться снижения или сдерживания роста цен на услуги населению, а также добиваться законными способами принятия иных решений в интересах избирателей.

5. Следует констатировать, что с учетом процессуальных сроков обращения в суд с заявлениями об отмене регистрации кандидатов (списка кандидатов) и сроков рассмотрения соответствующих дел, установленных гражданским процессуальным законодательством с учетом особенностей избирательного процесса, меры конституционно-правовой ответственности в виде отказа в регистрации и отмены регистрации кандидата (списка кандидатов) не эффективны в борьбе с грубыми нарушениями правил предвыборной агитации (в первую очередь – подкупом избирателей) в последние дни перед голосованием и в день голосования, представляющими наибольшую общественную опасность с точки зрения искажения итогов предстоящего волеизъявления, следовательно, эффективные средства борьбы с указанными правонарушениями надо искать в уголовно-правовой сфере.

Самым важным для всех участников избирательного процесса является этап предвыборной агитации, т. е. деятельности, осуществляемой в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию¹⁰.

На этапе предвыборной агитации, анализируя судебную практику, можно выявить следующие нарушения, довольно часто допускаемые кандидатами:

1. Использование кандидатом, избирательным объединением в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо

¹⁰ Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом;

2. Неоднократное использование кандидатами, руководителями избирательных объединений преимуществ должностного или служебного положения;

3. Установление фактов подкупа избирателей кандидатами, избирательными объединениями, их доверенными лицами и уполномоченными представителями, иными лицами и организациями, действующими по поручению кандидатов, избирательных объединений, их доверенных лиц и уполномоченных представителей.

Рассматривая гражданское дело по заявлению кандидата В. об отмене регистрации кандидата в депутаты Калининградской областной Думы Б., можно сделать вывод о том, что кандидат В. использовал преимущества служебного положения, а также совершил подкуп избирателей, тем самым нарушил избирательное законодательство¹¹.

По результатам долгосрочного наблюдения хода избирательной кампании по региональным выборам депутатов региональных законодательных собраний, представительных и исполнительных органов власти муниципальных образований 8 октября 2006 года можно сделать следующие выводы¹²: большинство нарушений касались обещаний передачи материальных ценностей заведомо незаконным путем в формах, запрещенных законом; несоблюдения правил распространения агитационных материалов; использования административного ресурса, давления на кандидатов. Большинство нарушений связано с неравным доступом кандидатов и партий в средствах массовой информации, что является прямым следствием злоупотреблением вышеупомянутого использования административного ресурса. Активно использовались незаконные технологии ведения контрагитации (подложные и анонимные агитационные материалы, подкуп, давление).

Пример давления на кандидата можно увидеть в Астраханской области. 4 октября пресс-служба Астраханского УВД сообщила, что рано утром накануне, 3 октября, неустановленные лица совершили поджог офиса кандидата в депутаты Государственной Думы области Олега Сарычева, незадолго до этого восстановленного в правах кандидата решением Верховного Суда Российской Федерации. Суд счел, что факт подкупа избирателей кандидатом или его законными представителями не установлен. 8 октября О. Сарычев уверенно победил, набрав 42,33% голосов.

¹¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 марта 2004 г. № 71-Г06-13. Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

¹² Результат долгосрочного наблюдения хода избирательной кампании по региональным выборам 8 октября 2006 года. Ассоциация «Голос».

В Ставропольском крае на выборах Пятигорской городской думы за неделю до выборов Пятигорский городской суд рассмотрел 70 исков об отмене регистрации кандидатов из-за различных нарушений¹³.

На этапе проведения голосования и подведения итогов выборов, используя материалы исследования, проведенные Ассоциацией “Голос”, по региональным выборам 8 октября 2006 г., на этапе голосования и подведения итогов выборов в ходе голосования практически во всех регионах наблюдалось большое число незначительных нарушений процедуры голосования, свидетельствующие о небрежности и недостаточной компетентности работы избирательных комиссий. Наиболее часто отмечались несброшюрованные и не заверенные списки избирателей, отсутствие информации о кандидатах и партийных списках, инструкций по правильному заполнению бюллетеней, наличие на зданиях, где располагаются участковые избирательные комиссии (далее – УИК), предвыборной агитации одной из партий (Екатеринбург, Великий Новгород, Томск и т.д.).

К существенным нарушениям относятся случаи незаконной агитации в день голосования, ограничения прав наблюдателей, незаконного голосования и прямых фальсификаций.

Во Владивостоке (Приморский край) поступило 17 заявлений от граждан и избирательных комиссий о подкупе. По данным приморского отделения политической партии “КПРФ” скупка голосов велась практически во всех районах города, избирателям платили от 200 до 500 рублей взамен бюллетеня.

В ряде регионов избирателям предоставлялась возможность воспользоваться опытной системой представления избирателям информации ГАС “Выборы” (Государственная автоматизированная система Российской Федерации “Выборы” (далее – ГАС “Выборы”) о подготовке, ходе и итогах избирательной кампании через получение сообщений SMS. Автор считает полезным и в дальнейшем развивать данные сервисы, но хотелось бы отметить дороговизну услуги и отсутствие информации о ее предоставлении для избирателей.

Особое внимание автор придает голосованию на пяти избирательных участках г. Великий Новгород, где голосование впервые в Российской Федерации проводилось с использованием комплексов электронного голосования (КЭГ).

Для обеспечения гарантий избирательных прав граждан России и для совершенствования избирательного права необходимо знать причины совершения правонарушений в области избирательного права¹⁴. Причины избирательных правонарушений можно разделить на две группы: объективные и субъективные. Субъективные причины совершения правонарушений непосредственно связаны с личностью правонарушителя, а именно:

¹³ Там же.

¹⁴ Сизикова Н.М. Причины совершения правонарушений в области избирательного права // Журнал о выборах. 2005. № 4. С. 27–30.

1. Низкая правовая культура. Как свидетельствует практика, наиболее эффективное средство привлечения внимания публики – скандал. Средства из арсенала негативной политической рекламы предоставляют возможности для оскорбления своих оппонентов.

2. Незнание норм избирательного права.

3. Осознанное неисполнение должностных обязанностей, предусмотренных избирательным законодательством. Данная причина правонарушений может быть признана самой серьезной. Необходимо перечислить основные нарушения.

Нарушения требований избирательного законодательства органами и должностными лицами исполнительной и законодательной власти. 20 декабря 1996 года президент Республики Марий Эл, используя свое служебное положение, издал указ об отмене выборов президента и парламента республики, назначенных на 22 декабря. Тем самым он оказал давление на членов Центральной избирательной комиссии Республики Марий Эл. Комиссия обжаловала его действия в суде, обратилась с заявлением в республиканскую прокуратуру, что позволило разрешить конфликт и провести выборы¹⁵.

Нарушения предписаний избирательного законодательства средствами массовой информации. Согласно статье 45 ФЗ об основных гарантиях содержания информационных материалов, размещаемых в СМИ, должно быть объективным, достоверным, не нарушающим равенство кандидатов, политических партий.

Несоблюдение норм избирательного законодательства судебными органами. Суд призван выступать в роли нейтрального арбитра в разрешении избирательных споров. Компетентность при рассмотрении исковых заявлений, неотвратимость наказания должны стать фактором, препятствующим совершению правонарушения. Противоречивые решения судов по однотипным делам указывают на необходимость специализации судей при рассмотрении гражданских дел, связанных с защитой избирательных прав граждан. Вероятно, стоит обратиться к опыту особых избирательных судов, существующих за рубежом. Например, в Бразилии создана система органов юстиции, состоящая из Высшего избирательного суда и региональных избирательных судов. В Перу действуют специализированные судебные органы, созданные при избирательных комиссиях.

4. Применение “грязных” технологий. За десять лет совершенствования избирательного законодательства многие уловки, используемые на выборах, были возведены в ранг правонарушений. И хотя в борьбе против этих уловок достигнуты значительные успехи, сегодня в области избирательных отношений существует немало неурегулированных явлений. В частности, можно указать на технологию кандидатов-“двойников”. Вот лишь один из множества примеров ее применения. На выборах депутатов Законодательного собрания

¹⁵ Там же.

Санкт-Петербурга в декабре 1998 года было представлено несколько кандидатов с одинаковыми фамилиями: четыре Андреева, три Миронова, два Кравцова.

Объективные причины избирательного правонарушения возникают тогда, когда вина предполагаемого субъекта не выявлена. Таких причин гораздо меньше, а точнее, всего две: несовершенство избирательного законодательства, несоответствие регионального избирательного законодательства федеральному¹⁶.

Несоответствие регионального избирательного законодательства федеральному часто становится причиной правонарушений в ходе избирательного процесса, так как его участникам приходится постоянно выбирать между двумя нормами.

Так, Закон Республики Дагестан “О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан” ранее устанавливал, что отдельные избирательные округа являются “женскими” или “национальными”, вследствие чего лицам иного пола или другой национальности отказывали в регистрации.

Краткий анализ причин совершения правонарушений в области избирательных отношений показывает то, что правонарушения необходимо предотвращать, совершенствуя избирательное право. Работа над устранением причин совершения правонарушений должна проводиться совместными усилиями многих властных структур при активном участии общественности.

3. Основные направления разрешения существующих проблем избирательного права

Необходимо обратить внимание на несовершенство регулирования отдельных способов предвыборной агитации (в частности, агитации посредством использования сети Интернет, мобильной связи, то есть путем рассылки сообщений агитационного характера абонентам и т.д.). Однако, как справедливо отмечают Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян, практика использования технических средств при проведении агитации будет опережать нормативное регулирование возникающих новых отношений¹⁷. Поэтому уже на данном этапе актуально принятие специальных законов, определяющих правовой статус сети Интернет, а также закрепление в избирательном законодательстве универсальных положений по вопросам агитации с использованием технических средств, содержащих общие принципы их применения в избирательном процессе.

Главная особенность политических прав и свобод заключается в их непо-

¹⁶ Сизикова Н.М. Причины совершения правонарушений в области избирательного права // Журнал о выборах. 2005. № 4. С. 27–30.

¹⁷ Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян. Конституционная ценность избирательных прав граждан РФ. М., Формула права, 2005. С. 336.

средственной связи с осуществлением власти в государстве. Более того, именно реализация этих прав и свобод и то, каким образом она осуществляется, позволяет говорить о правовом режиме, установившемся в государстве¹⁸.

При рассмотрении жалоб на нарушение избирательных прав граждан вертикаль избирательных комиссий, как правило, оказывается малоэффективной. Основным процессуальным инструментом защиты этих прав по-прежнему остаются федеральные суды общей юрисдикции. Процесс рассмотрения таких жалоб избирательными комиссиями мало формализован и недостаточно авторитетен, он автоматически прерывается при поступлении аналогичной жалобы в суд.

Среди наиболее важных изменений, произошедших в избирательном праве, можно выделить: отмена графы “против всех”, отмена порога явки, применение санкций против партии за экстремистские высказывания, запрет на прямую критику агитационных материалов (видеороликов) оппонентов. Данные поправки носят неоднозначный характер, то есть здесь есть как свои плюсы, так и минусы. Необходимо рассмотреть основные, наиболее спорные поправки.

По поводу отмены порога явки Председатель ЦИК России Вешняков А.А., считает: “На мой взгляд, это решение преждевременно. Тем более и так уже сделано много серьезных радикальных изменений в нашем избирательном законодательстве. Более того, по многочисленным встречам, которые у нас проходят с политическими партиями, кандидатами, избирателями в регионах, складывается впечатление, что многие наши граждане воспринимают отмену явки как шаг, выгодный только власти. Поэтому предлагать изменение, которое не воспринимается обществом, на мой взгляд, довольно рискованное дело”¹⁹.

До отмены порога явки при проведении выборов широко использовалось давление на избирателей посредством использования административного ресурса, то есть когда руководители требовали от работников предоставить отметку с избирательного участка. Это уже с самого начала являлось извращением избирательного законодательства. И ведь все могло доходить до угроз. С отменой порога явки такого быть не должно. Определенный уровень явки избирателей – это показатель легитимности, доверия к власти, а чем явка ниже, тем меньше доверяют власти. А без доверия строить и развивать государство невозможно.

Графа “против всех” играла роль провокатора, подталкивая человека на самое простое решение: проголосовать против всех, тем самым выразить недовольство. И это решение деструктивное. Поэтому большинство стран не использует при голосовании эту графу. С другой стороны, у графы “против всех” есть и плюс. Эта графа порой играет роль индикатора, показателя

¹⁸ В.В. Лазарев, Н.Н. Чучелина. Избирательные права граждан: опыт конституционно-правового исследования // Журнал российского права. 2005. № 3. С. 21–29.

¹⁹ Текст беседы Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова с журналистами “Российской газеты” от 23.11.2006 г.

того, что идет нормальная избирательная кампания, есть конкуренция.

К тому же во многих случаях голоса, поданные “против всех”, позволяют повышать явку избирателей, обеспечивая возможность признания выборов состоявшимися и, соответственно, избрание лица, которое в итоге не имеет поддержки большинства избирателей.

Необходимо выделить то, что базовый комплект федеральных избирательных законов обошел стороной целый ряд проблем, постоянно возникающих в ходе проведения выборов в России. Среди них можно отметить следующие:

1. Проблема миграционного голосования (проблема двойного счета). “Двойной счет” – это первичное включение избирателя в списки для голосования по месту его постоянного или преимущественного проживания, и вторичное включение избирателя в списки по месту временного пребывания. Без решения этой проблемы всегда будет нарушаться основной принцип демократического голосования: один человек – один голос. Проблема двойного счета характерна для таких категорий избирателей, как военнослужащие, студенты, моряки, рыбаки, граждане, находящиеся в больницах, санаториях, других лечебно-профилактических учреждениях, вынужденные переселенцы и лица, содержащиеся в следственных изоляторах временного содержания и т.д. Для ее решения необходимо либо ввести принципиально новый вид паспорта гражданина России, либо специальную книжку избирателя, которая существует в целом ряде стран и ведет учет всех избирателей, имеющих право голоса и принимавших участие в голосовании. Во многих странах мира такая система учета избирателей (населения) носит название “государственный регистр”²⁰.

От точности составления учета зависит качество списков. Исходя из этого, ЦИК России отнесла совершенствование системы учета избирателей, участников референдума к приоритетным направлениям деятельности на 2005 и 2006 годы. Впервые поставлена цель сформировать базы данных ГАС “Выборы” со сведениями об избирателях, участниках референдума на уровне субъектов и Российской Федерации в целом, что нашло отражение в Концепции развития и Основных мероприятиях по развитию ГАС “Выборы” в 2005–2008 годах, утвержденных 17 декабря 2004 года постановлением ЦИК России²¹.

Решение вопроса по наполнению баз данных персональными данными об избирателях позволит ставить вопрос о создании на базе ГАС “Выборы” государственного регистра населения – базового элемента системы персональ-

²⁰ Макаров Б.А. Выборы: декларации и действительность // Журнал “Политический маркетинг”. 2005. № 3. С. 19–28.

²¹ Н.А. Кулясова, А.Ю. Петухов, Н.А. Блинова. Совершенствование учета избирателей – приоритетное направление деятельности избирательных комиссий // Журнал о выборах. 2006. № 4. С. 23–26.

²² Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ “Государственная автоматизированная система Российской Федерации “Выборы” // СПС “Гарант”.

ного учета населения России²².

Концепция создания такой системы разработана Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации совместно с Министерством информационных технологий и связи Российской Федерации с участием ЦИК России и 9 июня 2005 года одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации.

Базовым элементом системы должен стать государственный регистр населения, содержащий первичные идентификационные данные обо всем населении страны.

2. С очень большой натяжкой можно назвать свободным голосование в воинских частях. Особенно это касается солдат срочной службы. Поэтому в избирательном законодательстве многих стран военнослужащие (прежде всего срочной службы) лишены активного избирательного права. В России около миллиона человек каждый год находятся в местах лишения свободы и несколько миллионов признаны недееспособными. Возникает вопрос, где хранятся миллионы паспортов этой категории граждан, кто имеет к ним доступ? Из-за того что избирательное законодательство России четко не регламентирует процедуру лишения граждан избирательных прав по стране может “гулять” несколько миллионов голосов своего рода фиктивных, мифических избирателей.

3. Проблема нарушения тайны голосования. Хотя в ФЗ об основных гарантиях в статье 7 декларируется, что голосование на выборах и референдуме является тайным, исключая возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина, на практике при желании всегда можно организовать процедуру выдачи бюллетеней таким образом, что анонимность избирателя не будет гарантироваться. Например, избирательные бюллетени могут быть пронумерованы невидимыми “симпатическими” чернилами, сложены в стопку по порядку номеров и выданы избирателю после регистрации с отметкой в отдельном списке: кому какой номер бюллетеня выдан.

4. Проблема абсентеизма (низкой явки избирателей)²³. Как активное, так и пассивное избирательное право реализуется гражданами абсолютно добровольно. В отличие от ряда других государств (Австрия, Австралия и другие), в России нет обязательного голосования. Это ставит государство и политически активных граждан в трудное положение, ибо придает результатам выборов внешне менее демократический характер.

Степень электоральной активности граждан России иллюстрируют результаты выборов, состоявшихся на протяжении последних лет. В 2004 году в выборах Президента России принял участие 69 581 761 человек, или 64,39% от числа внесенных в списки избирателей. Этот показатель выше, чем на выборах в Го-

²³ Б.А. Макаров. Выборы: декларации и действительность // Журнал “Политический маркетинг”. 2005. № 3.

²⁴ В.А. Климов, Т.Н. Буханова, И.В. Зайцев. Активность российских избирателей: проблемы и пути их решения // Журнал о выборах. 2005. № 4. С. 35–43.

сударственную Думу Российской Федерации в декабре 2003 года (55,75 %) ²⁴.

Иная ситуация складывается на региональных выборах. На выборах в органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления повсеместно активность избирателей ниже чем по федеральными избирательными кампаниями. В среднем она редко превышает 40-процентный рубеж.

Для того чтобы решить проблему абсентеизма, необходимо указать факторы, влияющие на активность избирателей: 1) Уровень выборов и их совмещение. Избиратели более ответственно относятся к выборам федерального масштаба. Явка на региональные или местные выборы при их совмещении с федеральными кампаниями значительно выше, чем в случаях, когда они проводятся отдельно. В последние годы высказывается мнение, что бесконечная чередой выборов разных уровней изрядно утомила россиян и привела к снижению их явки на избирательные участки. 2) Особенности общественно-политической жизни страны, региона во многом определяют характер поведения избирателей. Выборы показывают застарелые проблемы, волнующие жителей конкретной местности. Видя бездействие властей, избиратели порой игнорируют выборы. 3) Уровень экономического развития региона. 4) Влияние политических технологий ощущается в избирательной кампании любого уровня. Интенсивная работа СМИ, политическая реклама – это объективные явления, сопровождающие выборы. В агитационный период кандидаты стремятся использовать возможности привлечь внимание избирателей. 5) Уровень правовой культуры определяет поведение избирателей. Избиратель должен знать, какими законами регламентированы выборы, каковы права и обязанности участников избирательного процесса.

5. Анализируя причины пассивности избирателей, не следует забывать, что часть из них воздерживаются от голосования из-за болезни и в силу преклонного возраста. В настоящее время в России очень большое количество жителей – инвалиды разных групп. Часть из них голосует на избирательных участках, другим приходится делать это на дому, но, к сожалению, организаторам не всегда удается преодолеть возникающие при этом трудности. Для того чтобы своевременно диагностировать проблемы соответствующих групп избирателей и решать их, необходимо проводить регулярный мониторинг проблем, с которыми сталкиваются инвалиды при реализации своих прав, и учитывать его результаты в работе ²⁵.

6. В ФЗ об основных гарантиях среди 63 основных терминов и понятий нет определения одного из базовых понятий избирательного права – фальсификация итогов выборов. Поэтому все будущие судебные иски по поводу фальсификации итогов голосования вряд ли будут иметь судебную перспективу, так как нет определения, что такое фальсификация итогов выбо-

²⁵ Советников И.В. Реализация избирательных прав лицами с ограниченными возможностями: проблемы и решения // Журнал о выборах. 2006. № 2. С. 32–35.

ров.

В пакете федеральных законов, регулирующих избирательное право России, отсутствуют два важных правовых механизма.

Первый механизм – досрочный отзыв избирателями депутатов различного уровня и иных лиц, занимающих государственные должности в результате победы на выборах, что нарушает процесс непрерывного контроля за их работой. При отсутствии закрепленного законом механизма досрочного отзыва лиц, занимающих выборные должности в законодательных, исполнительных и представительных органах власти, контроль избирателей является не постоянным, а периодическим. Период контроля зависит от срока полномочий руководителя, занимающего выборную должность. Такой механизм позволяет каждому рядовому избирателю в любой определенный законом момент времени отозвать свой голос, отданный на выборах.

Второй механизм – оценка итогов деятельности лиц, занимавших выборные должности. В последние годы избирательные кампании во все органы власти часто проходят по одному и тому же сценарию. На один и тот же выборный пост претендует добрый десяток кандидатов, часто даже непонятно откуда появившихся. Все кандидаты обещают избирателям “золотые горы”. А избиратели лишены возможности даже путем референдума, высказать свое мнение об итогах работы такого горе руководителя или досрочно отозвать его с выборного поста. Народу предоставлено только одно право: безмолвствовать! Внедрение механизма – оценки итогов деятельности выборного лица предоставит каждому избирателю право дать свою оценку итогам деятельности любого лица, занимавшего в течение определенного времени выборную должность. Оценка итогов деятельности осуществляется путем проведения референдума с одним вопросом: как вы оцениваете итоги деятельности гражданина X. на выборном посту в течение определенного срока. Референдум совмещается с очередными или досрочными выборами. Он проводится в любом случае, независимо от того, выставляет гражданин X. свою кандидатуру на очередных выборах на следующий срок или нет. Референдум проводится даже в случае досрочного ухода в отставку или в случае отстранения от должности и т.д. Можно привести следующие доводы в пользу проведения такого референдума:

1. Каждый уходящий в отставку президент будет стремиться поднять свой абсолютный рейтинг, для того, чтобы записать свое имя в историю в позитивном свете, войти в историю со знаком плюс.

2. Такие же опросы-референдумы можно проводить при выборах мэров, глав администрации и т.д.

3. Необходимо внести в закон о выборах Президента РФ статью об обязательной оценке итогов деятельности гражданина на этом посту. Аналогичную запись внести в ФЗ об основных гарантиях и в Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года №5-ФКЗ “О референдуме Российской Федерации” (далее – ФКЗ о референдуме).

В отличие от многих зарубежных конституций, Конституция Российской

Федерации не содержит специальной главы об избирательном праве (избирательной системе)²⁶. Тем не менее, общие принципы избирательного права прямо или косвенно декларируются в ряде статей и глав конституции. Статья 32 устанавливает право граждан России избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Эта же статья Конституции Российской Федерации специально оговаривает возможность лишения избирательных прав определенной категории граждан. Статья 60 фиксирует общее правило, согласно которому гражданин может самостоятельно осуществлять свои права и обязанности с 18 лет. Фактически эта статья предоставляет гражданину право избирать (активное избирательное право) при достижении возраста 18 лет. Отдельные элементы избирательной системы России изложены также в статьях 81, 84, 96, 97 Конституции Российской Федерации.

Суммируя все вышеперечисленные базовые избирательные законы и статьи конституции, посвященные выборам и избирательному праву, можно сделать вывод, что выборы в России должны проводиться свободно и добровольно, на основе всеобщего, равного, прямого волеизъявления граждан, при тайном голосовании. Но выше автором было отмечено, что российское избирательное законодательство не устраняет ряд проблем, среди них проблема “двойного счета” и, следовательно, на выборах не всегда соблюдается основной принцип демократического голосования: один человек – один голос. Избирательная система не может гарантировать соблюдения анонимности голосования и для некоторых категорий граждан не обеспечивает свободного голосования.

Когда избиратель опускает бюллетень в ящик для голосования непосредственно за того или иного кандидата, в технологический процесс подсчета голосов включается избирательная комиссия или некоторое техническое устройство. При использовании этих технологий избиратель лишен права контролировать правильность учета выбранного им конкретного варианта голосования при подведении общих итогов выборов. Альтернативой такому положению в российском избирательном законодательстве могут выступать разработанные в России “прозрачные технологии тайного голосования избирательными бюллетенями”. Эти технологии позволяют избирателю наряду с возможностью участвовать в подлинно прямых, демократических выборах, тайно и свободно голосовать, иметь право и техническую возможность самостоятельно проверить результат учета выбранного им варианта голосования при публикации общих итогов выборов²⁷.

Демократия и выборы – неотделимые понятия. Выборы – это необходимый и важнейший механизм осуществления демократии. Выборы – это хотя

²⁶ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. М.: Юрид. лит., 1993. С. 64.

²⁷ Шапиев А.С. Конституционная ответственность и избирательное право // Журнал о выборах. 2005. № 4. С. 19–23.

и недостаточный, но необходимый признак демократического государства. Выборы дают избирательную легитимность всей структуре органов государственной власти.

Заключение

Избирательное право прочно заняло свое место в общей системе права Российской Федерации и уже имеет свою политическую и юридическую историю развития и совершенствования.

В рамках весьма ограниченного периода исторического времени произошли структурные изменения всех составных элементов – институтов и процедур, юридических норм и ценностей, учреждений и гарантий, обеспечивающих реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Сегодня Российская Федерация располагает структурированным по всем составным элементам и институтам материальным и процессуальным правом, определяющим: основные принципы и гарантии реализации активного и пассивного избирательного права граждан; порядок организации и проведения выборов – их назначения, выдвижения и регистрации кандидатов; правила информирования избирателей и ведения предвыборной агитации; правила финансирования избирательных кампаний, создания и расходования избирательных фондов; порядок голосования, подсчета голосов избирателей и определения результатов выборов; порядок разрешения избирательных споров, юридической ответственности участников избирательного процесса; порядок защиты и восстановления нарушенного избирательного права.

Российское избирательное законодательство имеет ряд проблем, среди которых можно выделить следующие: проблема “двойного счета”, действительности свободного волеизъявления избирателей в воинских частях, тайны голосования, низкой явки избирателей и другие недостатки, которые необходимо разрешать.

Общая тенденция движения гарантийного избирательного права в направлении от рамочного и пакетного законодательства к централизованному и унифицированному законодательству и смещение акцента в регулировании избирательных отношений на технологические вопросы в организации и проведении выборов сохранится и на ближайшую перспективу. Ведь сейчас имеются недостатки в регулировании отдельных способов предвыборной агитации (в частности, агитации посредством использования сети Интернет, мобильной связи, то есть путем рассылки сообщений агитационного характера абонентам, и т.д.). Однако практика использования технических средств при проведении агитации будет опережать нормативное регулирование возникающих новых отношений. Поэтому необходимо принятие специальных законов, определяющих правовой статус сети Интернет, а также закрепление

в избирательном законодательстве универсальных положений по вопросам агитации с использованием технических средств, содержащих общие принципы их применения в избирательном процессе.

В пакете федеральных законов, регулирующих избирательное право России, отсутствуют два важных правовых механизма.

Первый механизм – досрочный отзыв избирателями депутатов различного уровня и иных лиц, занимающих государственные должности в результате победы на выборах, что нарушает процесс непрерывного контроля за их работой.

Второй механизм – оценка итогов деятельности лиц, занимавших выборные должности.

Важнейшее значение имеет разработка в России “прозрачных технологий тайного голосования избирательными бюллетенями”.

Сейчас всем надо сосредоточиться на том, чтобы не превратить выборы в имитацию демократии. То есть не создавать атмосферу недоверия граждан к выборным процедурам. Тенденция к снижению активности населения на выборах уже отмечается. Властные органы должны поднимать авторитет выборов и авторитет законодательной власти, который никогда в истории России не был на высоте.

Проведение в России нормальных, справедливых демократических выборов должно стать целью работы для народных избранников в Государственной Думе Российской Федерации. Поэтому противоречия в позициях различных участников избирательного права и народных избранников неизбежны.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ**Классина****Елена Сергеевна,**

студентка 4-го курса Института государства и права Тюменского государственного университета

Научный руководитель:**Фальков****Валерий Николаевич,**

заместитель директора Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

Финансирование избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений в России и США: сравнительно-правовой анализ

В условиях противоречивого состояния демократических преобразований в России, возникает необходимость поиска и совершенствования правового механизма финансирования выборов, поскольку финансовые ресурсы всегда оказывают значительное влияние на результаты голосования.

На сегодняшний день, несмотря на урегулирование основных аспектов финансирования выборов действующим законодательством, на практике возникает множество проблем, в том числе затрагивающих финансирование избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений. Эти проблемы касаются как общих вопросов, относительно объема и качества законодательного регулирования, так и более узких, например, о правомерности установления ограничений размеров избирательных фондов, лишения ряда субъектов общественных отношений права на внесение финансовых средств в избирательные фонды кандидатов, теневого финансирования, контроля за соблюдением законодательства участниками соответствующих отношений и других явлений и процессов, возникающих в ходе проведения избирательной кампании. В целях наиболее подробного рассмотрения обозначенных вопросов представляется обоснованным применение сравнительного анализа

сложившейся в России ситуации и аналогичных решений в практике одной из наиболее развитых стран – Соединенных Штатов Америки. Выбор именно этого государства обусловлен обширным историческим опытом США, где довольно эффективная избирательная система функционирует уже далеко не первое десятилетие, а значит, возможен анализ путей решения некоторых проблем финансирования избирательных кампаний, возникающих в России сегодня, с точки зрения последствий принятия подобных решений.

В Российской Федерации законом устанавливаются предельные размеры расходования средств избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений. На первый взгляд, логика законодателя, пошедшего по пути введения определенных ограничений, вполне понятна. Установление максимальной суммы расходования средств фонда способствует соблюдению принципа равенства кандидатов, помещая их, таким образом, в одинаковые условия предвыборной борьбы. Однако определение соответствующих пределов для выборов на уровне субъектов федерации и местном уровне находится в ведении самих субъектов, что также можно объяснить необходимостью учета определенной специфики территории. С другой стороны, не является ли это нарушением того же принципа равенства? Конституция Российской Федерации четко закрепляет положение о том, что граждане России участвуют в выборах на равных основаниях (ст. 32). Почему же размер фонда гражданина, баллотирующегося в органы власти Московской области, должен отличаться от размера фонда его “коллеги” в Красноярском крае? Разумеется, различные точки зрения по данному вопросу имеют право на существование. Содержание любого из ответов будет, скорее всего, зависеть от объема трактовки принципа равенства. На наш взгляд, в данной ситуации наиболее эффективным решением было бы рассмотрение принципа равенства в совокупности с принципом справедливости и другими основными началами избирательного права и процесса. Представляется, что права кандидата вряд ли могут быть существенно нарушены при сложившемся положении вещей, поскольку он в любом случае остается в равных условиях с кандидатами, участвующими в тех же самых выборах, то есть со своими непосредственными конкурентами. Следовательно, никак не умаляются его шансы на победу в предвыборной гонке (данный подход применим и в отношении избирательных объединений). Но, несмотря на это, вопрос остается вполне актуальным. Не стоит полностью игнорировать и другой (более широкий) вариант толкования основных начал, в соответствии с которым принцип равенства может означать равенство всех кандидатов на выборах всех уровней и на всей территории государства.

Во избежание прямого столкновения двух точек зрения, представляется целесообразным закрепление на уровне федерального законодательства четкой методики определения предельного размера избирательного фонда кандидата, избирательного объединения при проведении выборов на уровне субъекта Федерации или на местном уровне. В основу такой методики могут

быть положены различные факторы, к примеру: размер территории, количество населения, размер среднего заработка и особенности ценообразования на соответствующей территории, а также многие другие. В результате, законодатель на уровне субъекта Федерации будет полностью лишен возможности установления необоснованных предельных размеров фондов, а граждане, реализующие свое пассивное избирательное право, будут всецело уравнены в правах, с учетом специфики территорий субъектов.

Если обратиться к опыту США, то на данный момент американское законодательство не устанавливает каких-либо ограничений на расходование средств избирательных фондов. Позиция США по данному вопросу представляет, как нам кажется, огромный интерес. История развития нормативных предписаний относительно предельных размеров фондов началась в США с принятием закона о федеральных избирательных кампаниях в 1971 г. и поправок к нему в 1974 г. Данный закон ограничивал расходы кандидатов на избирательную кампанию: не более \$ 25 000 на выборах в Палату Представителей и не более \$ 35 000 на выборах в Сенат¹. Однако в 1976 году Верховный Суд США, в рамках рассмотрения дела Бакли против Валео (*Buckley v. Valeo*), признал установленные ограничения нарушающими принцип свободы слова, а соответственно, неконституционными. Коалиция либералов и консерваторов, выступавших против предписаний закона о федеральных избирательных кампаниях, настаивала на том, что ограничения расходов на избирательную кампанию означают ограничение свободы слова в той же степени, в какой оно существовало бы, если бы государство напрямую запретило гражданам выражать свое мнение. Данную позицию они аргументировали следующим: презумируется (предполагается), что денежные знаки не опускаются в урны для голосования, а непосредственным фактором, превращающим финансовые средства в голоса избирателей, является “слово”, то есть открыто выраженная политическая позиция кандидата. Наличие большего объема финансовых ресурсов приводит к более обширным связям с избирателями, а в последствии, к активной поддержке кандидата на выборах и дополнительным голосам. В заключение, описанная позиция была подкреплена неоспоримым аргументом с использованием сравнительного аспекта, а именно, “институт адвокатуры также не может быть устранен всего лишь по той причине, что он может оказаться эффективным”². Верховный Суд США поддержал позицию заявителя, а законодатель лишился права ограничивать размер средств, расходующихся на избирательную кампанию, что в равной степени относилось к

¹ Smith, Bradley A. Campaign Finance Regulation: Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences [Электронный ресурс] / Hoover Institution Public Policy Inquiry: Campaign Finance – History. 2006. Режим доступа: <http://www.campaignfinancesite.org/history/book-smith.html/>.

² Mutch, Robert E. Campaigns, Congress, and Courts: The Makings of Federal Campaign Finance Law – New York: Praeger, 1988, P. 56.

нормативным предписаниям как на местном уровне и уровне штатов, так и на уровне федерации.

При изучении и анализе указанных фактов возникает вполне закономерный вопрос о конституционности предельных размеров избирательных фондов в Российской Федерации. Основной закон государства, также как и в Соединенных Штатах, закрепляет принцип свободы слова (ст. 29 Конституции Российской Федерации). Аргументы же американских граждан по поводу нарушения этого принципа законодательными ограничениями являются вполне обоснованными и по аналогии могут использоваться применительно к нашей стране. На поставленный вопрос сложно ответить однозначно. Необходимо учитывать и принцип равенства, предполагающий предоставление кандидатам и избирательным объединениям одинаковых условий предвыборной борьбы. С другой стороны, полноценное равенство прав и возможностей кандидатов и избирательных объединений является юридической утопией в силу объективных факторов. Во-первых, по своей сути оно должно предполагать полное государственное финансирование всех избирательных кампаний, ведь не у всех кандидатов и избирательных объединений есть реальная возможность привлечения финансовых средств со стороны, в силу отсутствия необходимых связей или должной общественной поддержки. Однако, разумеется, осуществление полного государственного финансирования невозможно по элементарной причине отсутствия такого объема финансовых ресурсов. Во-вторых, пытаясь всех уравнять в правах и возможностях, можно встать на путь всеобъемлющих ограничений, вплоть до предельного количества печатных агитационных материалов, количества знаков в листовках или определенного времени телефонных переговоров работников предвыборного штаба в рамках осуществления ими функций, связанных с предвыборной кампанией. Естественно, такого рода предписания были бы лишены логики, а сама возможность их установления могла бы привести к бесконечным и необоснованным ограничениям. И наконец, всецелое равенство прав и возможностей кандидатов и избирательных объединений лишило бы избирательную кампанию одной из важнейших ее составляющих – политической конкуренции.

Однако невозможность реализации принципа равенства в полном объеме не предполагает необходимости отмены любого рода ограничений, поскольку это привело бы к многочисленным злоупотреблениям со стороны недобросовестных кандидатов и избирательных объединений, а также к повсеместному нарушению прав и свобод граждан. Логично сформулировать вопрос следующим образом: отмена каких ограничений поставит кандидатов и избирательные объединения в очевидно неравное положение, и установление каких предписаний существенно нарушает другие права и свободы граждан? И уже в рамках данного рассуждения возможен анализ вопроса о конституционности предельных размеров избирательного фонда. К сожалению, в данной ситуации наиболее значительную роль всегда будут играть субъективные

оценки. У каждого существует свое понимание равенства и справедливости. Возможно, для кого-то ограничение размера фонда представляется столь же нелогичным, как и приведенный выше пример с количеством печатных знаков в агитационной листовке, а для других – это главная гарантия равного избирательного права.

Чтобы не замыкаться на субъективных факторах при решении данного вопроса, стоит обратить внимание на практические последствия установления и отмены ограничений размеров избирательных фондов, то есть провести сравнительный анализ опыта России и Америки.

Одним из главных последствий решения суда по делу Бакли против Валео стали огромные суммы денег, используемые в рамках избирательных кампаний. Ситуация значительно усугубилась еще и в связи с показателями статистики, которые упорно доказывали, что в подавляющем большинстве случаев выигрывает кандидат, потративший на избирательную кампанию больше всех остальных. Еще по данным начала 90-х годов победа в борьбе за место в Палате Представителей обходилась в среднем в \$ 543 000, а за место в Сенате – \$ 3,9 млн. В 1992 году, например, максимальный показатель затрат на избирательную кампанию в рамках выборов в Палату Представителей составил \$ 5,4 млн, в то время как расходы проигравшего рекордсмену оппонента уложились в “скромную” сумму \$ 663 027³. С течением времени, суммы продолжают неумолимо расти: в 2004 году предвыборная кампания победителя на выборах в Палату Представителей стоила в среднем уже около \$ 1 млн, в Сенат – \$ 7,2 млн. На удачное переизбрание Джорджа Буша ушло \$345 млн. В целом, на выборах 2004 года, в которых принимали участие 1403 кандидата на должности в Конгресс, затраты в ходе проведения избирательных кампаний составили \$ 1,2 млрд⁴.

В широких кругах теоретиков и практиков, обсуждающих вновь возникшую проблему, появились новые понятия – “приоритет состояния” и “избирательная конкурентоспособность”. “Приоритет состояния” – такое явление американского избирательного процесса, при котором кандидат, собравший и потративший наибольшее количество денег в рамках избирательной кампании, вероятнее всего, становится победителем на выборах, то есть еще до начала непосредственной предвыборной гонки между кандидатами возникает гонка по аккумулярованию денежных средств, результат которой, в большинстве случаев, становится определяющим фактором победы на выборах.

³ Raskin J.B., Bonifaz J. The Wealth Primary Campaign Fundraising and the Constitution [Электронный ресурс] / CnetNews.com 2000. Режим доступа: http://www.opensecrets.org/pubs/law_wp/wealthindex.htm.

⁴ Kenny, C. Capital Crimes: How our current campaign finance system breeds political corruption [Электронный ресурс] / In These Times. 2006. Режим доступа: <http://www.inthesetimes.com/article /2732/>.

“Избирательная конкурентоспособность” – неофициальный термин, используемый сторонними наблюдателями за ходом выборов, который употребляется в отношении кандидата, располагающего как минимум половиной суммы расходов на избирательную кампанию своего конкурента⁵. Стоит также особо отметить, что, в отличие от России, в США не установлено сроков проведения предвыборной кампании, а значит и осуществлять сбор финансовых средств на предстоящие выборы можно в любое время. По этой причине на практике наблюдается такое явление, как постоянно текущая кампания, то есть не прекращающееся пополнение избирательного фонда в период нахождения лица на выборной должности, с целью сосредоточить в руках наибольшее количество финансовых ресурсов для победы на предстоящих выборах. Со слов бывшего депутата Палаты Представителей США Джима Бэкаса: “Кто-либо вроде меня, занимающий обычную выборную должность, начинает думать о переизбрании с самого первого дня течения нового срока, если он действительно хочет быть переизбранным”⁶. В результате, образуется замкнутый круг, постоянная денежная гонка, основными компонентами которой становятся приглашения “на коктейль” к должностному лицу и многие другие мероприятия, проводимые в целях налаживания выгодных связей и привлечения новых источников финансирования, что фактически отвлекает представителей народа от выполнения их непосредственных функций.

Существующее положение дел, разумеется, вызывает множество проблем и отрицательных оценок в решениях Верховного Суда. Присутствие так называемого “приоритета состояния” представляется в некоторых аспектах противоречащим Конституции. В частности, по мнению Джэмина Раскина и Джона Бонифаци, тирания частных денежных средств в политике нарушает принципы политического равенства путем установления непреодолимых препятствий к замещению выборной должности для всех граждан, кроме финансовой элиты (и тех, кого она поддерживают), а также путем оставления небогатого большинства без возможности сколь-нибудь значимого выбора. Кроме того, интересы правящей элиты определяют параметры общественных дебатов и содержание законодательного регулирования⁷.

Большинство критиков решения по делу Бакли против Валео отстаивают точку зрения, согласно которой суд был неправ в своих выводах о приравнивании денег к “слову”. Один из приводимых ими аргументов заключается в том, что, если бы деньги приравнивались к возможности свободно выразить

⁵ Glossary [Электронный ресурс] / Hoover Institution Public Policy Inquiry: Campaign Finance – Current Structure. 2006. Режим доступа: <http://www.campaignfinancesite.org/structure/terms.html/> (terms – Wealth Primary & Financially Competitive).

⁶ Там же (terms – Permanent Campaign).

⁷ Raskin J.B., Bonifaz J. The Wealth Primary Campaign Fundraising and the Constitution [Электронный ресурс] / CnetNews.com 2000. Режим доступа: http://www.opensecrets.org/pubs/law_wp/wealthindex.htm/.

свое мнение, то у граждан должно было бы быть конституционное право давать взятки избранным на должности лицам, а законы, запрещающие взяточничество, нарушали бы право на свободное выражение политической позиции. Попытки оспаривания конституционности “приоритета состояния” и аргументации нецелесообразности решения Верховного Суда предпринимались неоднократно, тем не менее, на сегодняшний день, ситуация остается без изменений.

Наконец, нельзя игнорировать тот факт, что объективно политическая ситуация в США существенно изменилась по сравнению с 1976 годом. За последние годы стоимость избирательных кампаний поднялась на новый уровень и продолжает расти⁸. К чему в итоге это может привести, сложно предположить, однако, в свете сложившихся обстоятельств, вряд ли последствия обещают быть благоприятными.

Таким образом, опыт Соединенных Штатов по отмене ограничений расходов на избирательную кампанию положительным назвать нельзя. Слишком много возникает проблем на практике, из которых особую тревогу вызывает устранение менее благополучных слоев населения от непосредственного доступа к управлению делами государства. Именно поэтому, рассматривая установление предельных размеров расходования избирательных фондов в контексте его конституционности и соотношения с принципом свободы слова, не стоит забывать и о том, что политическая ситуация в стране в случае отмены таких ограничений может существенно измениться в худшую сторону. Никто не оспаривает, что и сегодня финансовые ресурсы оказывают значительное влияние на государственную политику России, тем не менее, нет никакого смысла устранять существующие барьеры и давать зеленый свет исключительно финансовой верхушке общества. Не стоит также, на наш взгляд, давать общественности лишние поводы для возмущения и провоцировать граждан на обращения в судебные органы с исками о нарушении их прав (а такие прецеденты непременно возникнут в случае повторения опыта США по отмене ограничений расходов на избирательную кампанию), тем самым, создавая дополнительную работу органам государственной власти.

В теории выявляется еще один недостаток законодательного регулирования предельных размеров расходов избирательного фонда, который, в целом, не создает каких-либо проблем на практике, однако в силу своего наличия, все-таки заслуживает внимания. Дело в том, что на федеральном уровне до 2002 года, а в большинстве субъектов Российской Федерации до сих пор, в качестве критерия предельного размера фонда используется минимальный размер оплаты труда (МРОТ) на день официального опубликования решения о назначении выборов. В связи с этим, искажается социальное значение МРОТ, увеличение размера которого автоматически влечет рост расходов на

⁸ Там же.

избирательные кампании⁹. С учетом данного факта, использование МРОТ в качестве такого критерия представляется не вполне корректным. Указанная проблема, однако, продолжает оставаться сугубо теоретической, поскольку действующее законодательство наряду с собственно МРОТ устанавливает, применительно к избирательному процессу и другим целям, базовую сумму, составляющую на сегодняшний день 100 рублей¹⁰. Российский законодатель, в отношении выборов федерального уровня, сейчас определяет предельные размеры расходов избирательных фондов в абсолютных цифрах. В мировой практике существуют и другие критерии определения предельных размеров избирательных фондов, например, исходя из количества избирателей. Так закон США о федеральных избирательных кампаниях 1971 года содержал положения об абсолютных пределах средств, затраченных на проведение любой избирательной кампании, которые составляли \$ 100 000 или \$ 0,08 в расчете на одного избирателя для выборов в Сенат¹¹. Использованный в данном случае критерий количества избирателей является вполне закономерным, поскольку всегда присутствует необходимость увеличения затрат на избирательную кампанию при росте числа граждан, на формирование мнения которых она направлена. Кроме того, использование такого критерия избавляет законодателя от необходимости пересмотра сумм, установленных в абсолютных цифрах, при изменении демографической ситуации в стране.

Разумеется, круг основных проблем финансирования избирательной кампании не ограничивается положениями о предельных размерах избирательных фондов. Стоит особо выделить также целый блок вопросов, связанных с источниками финансирования фондов, а также предельными размерами взносов в избирательные фонды. Одну из наиболее обсуждаемых проблем в этой связи представляет собой ограничение размера собственных средств кандидата, вносимых в избирательный фонд. Размер собственных средств кандидата в начале 90-х годов не ограничивался, поэтому отдельные кандидаты обладали определенными преимуществами, по сравнению с остальными. Разумеется, в первую очередь, это касается финансовой верхушки общества. Действующее федеральное законодательство, с учетом прежнего опыта, пошло по пути установления (для выборов всех видов и уровней) ограничений на суммы собственных средств, вносимых кандидатами в избирательный фонд. При этом, “потолок” для внесения собственных средств кандидата устанавливается для выборов фе-

⁹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для ВУЗов / Отв. ред. к.ю.н. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2003. С. 415–416.

¹⁰ Федеральный закон от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ “О минимальном размере оплаты труда” // СЗ РФ. 2000. № 26. Ст. 2729. Ст. 5.

¹¹ Smith, Bradley A. Campaign Finance Regulation: Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences [Электронный ресурс] / Hoover Institution Public Policy Inquiry: Campaign Finance – History. 2006. Режим доступа: <http://www.campaignfinancesite.org/history/book-smith.html>.

дерального уровня специальными федеральными законами (например, Федеральным законом от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ “О выборах в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (далее – ФЗ о выборах в депутаты Государственной Думы), а для выборов местного уровня и уровня субъектов – законами субъектов. Интересно, что установленные различными субъектами Российской Федерации предельные размеры собственных средств кандидатов колеблются в довольно широком диапазоне¹².

Ввиду анализа законодательства и практики Соединенных Штатов, возникает вопрос о целесообразности введения ограничений размеров собственных затрат кандидата на проведение избирательной кампании. В решении по делу Бакли против Валео Верховный Суд США, наряду с отменой ограничений предельных размеров избирательных фондов, признал неконституционными и ограничения размеров собственных средств. Свою позицию по данному вопросу суд сформировал, исходя из того, что невозможно коррумпировать себя собственными деньгами¹³, а значит, и установление каких-либо пределов в этом отношении нецелесообразно. Довод вполне логичный и весомый, но проблема коррупции в избирательном процессе не является единственной заслуживающей внимания. Такие выводы подтверждаются последствиями решения Верховного Суда по данному вопросу. Отсутствие в федеральных и местных законах, а также законах штатов, всяких ограничений сумм, которые состоятельные кандидаты могут направить на проведение собственных избирательных кампаний, в США обозначается неофициальным термином “лазейка для миллионера”¹⁴. Количество миллионеров в составе Палаты Представителей и Сената после вступления в силу решения по делу Бакли против Валео резко возросло. Согласно материалам сравнительного анализа Джэмина Раскина и Джона Бонифаци уже в 1992 году 71 из 435 Представителей штатов и 26 из 100 сенаторов являлись миллионерами, в то время как общее количество миллионеров по отношению к численности американского населения составляла менее 0,5%. Это означает, что миллионеры, как социальная группа, были чрезмерно представлены в Палате Представителей на 3000%, а в Сенате – на 5000%¹⁵. Каким же образом при возникновении такой ситуации могут

¹² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для ВУЗов / Отв. ред. к.ю.н. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2003. С. 407.

¹³ Горин С. Финансирование предвыборных кампаний: Интервью с Денни Макдональдом [Электронный ресурс] / США: Выборы 2000. Режим доступа: http://www.infousa.ru/government/elect_5r.pdf/.

¹⁴ Glossary [Электронный ресурс] / Hoover Institution Public Policy Inquiry: Campaign Finance – Current Structure. 2006. Режим доступа: <http://www.campaignfinancesite.org/structure/terms.html/> (terms – Millionaire Loophole).

¹⁵ Raskin J.B., Bonifaz J. The Wealth Primary Campaign Fundraising and the Constitution [Электронный ресурс] / CnetNews.com 2000. Режим доступа: http://www.opensecrets.org/pubs/law_wp/wealthindex.htm/.

быть защищены интересы других слоев населения? Разумеется, сами миллионеры могут сколько угодно доказывать, что их нахождение у власти выгодно, прежде всего, обществу в целом, поскольку они не могут быть ограничены в своей деятельности интересами “спонсоров” их избирательных кампаний, а значит, представляют интересы народа. Данная позиция, на наш взгляд, слишком поверхностна и необоснованна. Конечно, при принятии решения Верховный Суд США не стремился организовать “зеленый коридор” на выборах для богатых граждан, однако такие последствия вполне можно было предвидеть. Именно поэтому, установление ограничений размеров собственных средств кандидатов, вносимых в избирательный фонд, в России – явление вполне нормальное, и такой подход законодателя к регулированию данного вопроса позволяет обеспечить основные права и свободы всех граждан.

Что же касается ограничения размеров средств, поступающих в избирательные фонды кандидатов из других источников, то необходимость их ограничения не вызывает сомнений, в связи с принципом независимости государственной власти. Если представить, что такие ограничения будут отменены, то у представителей крупного бизнеса появится реальная возможность контроля над властью путем финансирования избирательных кампаний и, как следствие, появления в государственном аппарате “своих людей”, которые будут представлять интересы исключительно финансовой элиты общества. Позиции законодателя в России и США, а также мнение Верховного Суда США, сходятся по данному вопросу¹⁶. Разумеется, установление таких ограничений не позволяет полностью обезопасить общество от возникновения такой ситуации, но, по крайней мере, лицам, стремящимся представить свои интересы во власти, приходится искать дополнительные способы и лазейки для достижения своих целей. Иногда это оказывается сложным процессом, а в некоторых случаях, и наказуемым.

В свете вышеизложенного, хотелось бы особо отметить, что в настоящее время все чаще возникают вопросы о существовании понятия “независимый кандидат” в качестве мифа или реальности. Это обусловлено тем, что доступ во властные структуры любого уровня возможен чаще всего либо при наличии крупных финансовых ресурсов у самого кандидата, либо при поддержке его определенными финансово-промышленными группами, либо при наличии “административного ресурса” (поддержки со стороны действующей власти), интересы которых в первую очередь и будет представлять в случае избрания кандидат.

По мнению Чучелиной Н.Н., “ни для кого не секрет, что органы законодательной и исполнительной власти подвергаются влиянию со стороны различных “теневых” олигархических структур. Большинство важных решений в политике (в том числе при проведении выборов на всех уровнях) и экономике прини-

¹⁶ Smith, Bradley A. Campaign Finance Regulation: Faulty Assumptions and Undemocratic Consequences [Электронный ресурс] / Hoover Institution Public Policy Inquiry: Campaign Finance – History. 2006. Режим доступа: <http://www.campaignfinancesite.org/history/book-smith.html/>.

мается с учетом выдвигаемых ими требований¹⁷. Действительно, сложно спорить с тем, что в нашей стране развита мощная лоббистская деятельность. Однако данная реальность совсем не чужда и другим странам, в том числе США, при этом, возникают серьезные сомнения в том, где именно такая практика развита в большей степени. Лоббизм, безусловно, превратился в реальный механизм воздействия на власть для выражения интересов определенных групп и структур, поэтому и возникают сомнения в независимости кандидатов на выборах. С другой стороны, учитывая принцип народовластия, закрепленный на уровне Конституции, видится вполне логичным, что любой кандидат, в случае своего избрания, должен представлять именно интересы своих избирателей, а избиратели, со своей стороны, оказывают кандидату всяческую поддержку в период проведения избирательной кампании, в том числе и путем предоставления финансовой помощи. Кроме того, каждый здравомыслящий человек осознает увеличение реальных шансов на победу определенного кандидата при качественном и количественном увеличении его поддержки, поэтому избиратели объединяются в группы по политическим интересам и привлекают к участию крупные организации, располагающие значительными финансовыми средствами. Ничего противоправного и аморального в такой практике не усматривается. Исходя из этого, вопрос о лоббизме стоит сформулировать по-другому, то есть не о его полном устранении, как факта, нарушающего принцип независимости власти, а о контроле развития, механизмах регулирования и допустимых границах данной деятельности, ведь есть существенная разница между финансированием предвыборной кампании кандидата, например, группой работников сельскохозяйственной промышленности и владельцем крупной рекламной компании (даже при условии, что в обоих случаях кандидату будет оказана финансовая поддержка в одинаковом объеме).

Необходимо отметить, что во многих развитых государствах (США, Западная Европа) лоббизм давно является полноценным политическим институтом, позволяющим учитывать интересы различных слоев и групп населения при управлении государством. Лоббистская деятельность в этих странах подвергается законодательному регулированию¹⁸. В США граждане, осуществившие добровольные пожертвования в избирательный фонд кандидата, имеют право после его избрания лично встречаться с ним, общаться по телефону и другими способами выражать свое мнение по поводу конкретного закона, направления политики, кандидатуры на назначаемую должность и т.д. Данная практика получила название «системы доступа»¹⁹. Разумеется, положительная сторона такой систе-

¹⁷ Чучелина Н.Н. Основы финансирования избирательных кампаний в Российской Федерации // Право и власть. 2002. № 3. С. 50–59.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Glossary [Электронный ресурс] / Hoover Institution Public Policy Inquiry: Campaign Finance – Current Structure. 2006. Режим доступа: <http://www.campaignfinancesite.org/structure/terms.html/> (terms – Access).

мы заключается в том, что у граждан-избирателей имеется реальная возможность принимать непосредственное участие в управлении государством, но, к сожалению, практика показывает, что не всегда ситуация складывается так, как представлялось законодателю при написании нормы закона. Через некоторое время после введения в действие “система доступа” в США трансформировалась в так называемую “плату за плату”, другими словами, чем значительнее финансовые вложения лица (группы лиц) в избирательную кампанию, тем лучше учитываются его (их) интересы в случае избрания соответствующего кандидата²⁰. Именно поэтому крупные компании относятся к финансовой поддержке кандидатов как к виду инвестиций, причем одному из наиболее эффективных.

По данным Political Money Line, организации, занимающейся мониторингом расходов на политические цели, среди компаний, лидирующих по объемам средств, выделенных на финансирование избирательных кампаний в 2005 году United Parcel Service Inc. (\$1 400 000), AT&T Inc. (\$1 200 000), FedEx Corp. (\$975 900) и другие. По статистическим данным, предоставленным Федеральной избирательной комиссией США, General Motors, крупнейший в мире автопроизводитель, увеличил финансирования политических комитетов более чем в два раза с \$200 434 в 2001 году до \$508 080 в 2005 году. Компания потратила \$4 млн в первой половине 2005 г. на лоббирование экономических топливных стандартов и ограничения групповых исков. В этом же году крупные компании одержали несколько существенных законодательных побед. Например, под влиянием корпораций законодатели приняли постановление о переносе рассмотрения групповых исков из судов штатов в федеральные суды. Кроме того, был принят закон, усложняющий процедуру списания долгов частных лиц посредством объявления банкротства²¹. Таким образом, ввиду наличия существенных финансовых ресурсов у крупных корпораций, им удается отстаивать свои интересы и извлечь выгоду из политического процесса. К сожалению, интересы таких компаний не всегда корреспондируют интересам рядовых граждан, чем, по большому счету, нарушаются права последних.

В США существует также практика “двойного финансирования”, то есть часто крупные корпорации с целью получения доступа к любому из победителей предвыборной гонки осуществляют финансирование обоих (всех) участвующих в выборах кандидатов и/или политических партий. Такого подхода придерживаются многие “индустриальные гиганты”, включая Archer-Daniels-Midland, Atlantic Richfield Co., Philip Morris, и другие²². В связи с

²⁰ Там же (terms – Pay to pay).

²¹ Бизнес и политика в США – искусство взаимного инвестирования [Электронный ресурс] / K2Капитал. 2006. Режим доступа: <http://www.k2kapital.com/analytics/opportune/104508.html/>.

²² Glossary [Электронный ресурс] / Hoover Institution Public Policy Inquiry: Campaign Finance – Current Structure. 2006. Режим доступа: <http://www.campaignfinancesite.org/structure/terms.html/> (terms – Double giving).

этим, возникают вопросы правомерности такого рода финансирования, ведь если финансовую поддержку одного их конкурирующих кандидатов можно рассматривать в качестве выражения политической позиции лица, то финансирование кампаний нескольких (или всех) кандидатов, соревнующихся между собой, нельзя расценить иначе, как прямое стремление к контролю над властью. Тем не менее, в практике США таких вопросов пока не возникало. Что же касается России, то в нашем законодательстве также отсутствуют какие-либо запреты на подобного рода действия, однако в действительности они никем и не производятся, что само по себе не создает аналогичной проблемы.

Рассматривая круг субъектов, имеющих право осуществлять финансирование избирательных кампаний и размеры взносов в избирательные фонды, необходимо поднять и рассмотреть множество дискуссионных вопросов. Например, в Соединенных Штатах корпорациям, банкам, профсоюзам, подрядчикам федерального правительства и иностранным гражданам запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды и производить расходы в пользу кандидатов на федеральных выборах²³. С другой стороны, ряд нормативных предписаний устанавливает возможность использования некоторыми из этих субъектов финансовых средств на другие цели, на прямую не связанные с избирательными кампаниями кандидатов, однако активно используемые для их финансирования в обход закона. Каким образом это происходит?

Во-первых, при проведении федеральных избирательных кампаний частное лицо или группа лиц может осуществлять “независимые расходы”, размер которых не ограничен. Под независимыми расходами, при этом, понимаются расходы на агитацию в поддержку кандидата или направленные на поражение определенного кандидата, которые осуществляются независимо от кампании в поддержку кандидата. Данное понятие непосредственно связано с таким явлением, как “тематическая предвыборная реклама”²⁴, суть которого заключается в следующем: отдельные граждане и их группы, занимающие четкую позицию по определенному политическому вопросу, могут на законных основаниях вкладывать средства в проведение агитационных мероприятий в поддержку своих убеждений, используя в этих целях телевизионные каналы, периодические печатные издания, агитационные печатные материалы и другие ресурсы. Данные деньги не поступают в распоряжение кандидатов или политических партий, а значит, на них не распространяются ограничения,

²³ Пинто-Душинский М., Постников А. Финансирование избирательных кампаний за рубежом: Правовое регулирование и политическая практика. [Электронный ресурс] / Демократия.ру. 1999. Режим доступа: http://www.democracy.ru/library/articles/rus_1999-10.html.

²⁴ Glossary [Электронный ресурс] / Hoover Institution Public Policy Inquiry: Campaign Finance – Current Structure. 2006. Режим доступа: <http://www.campaignfinancesite.org/structure/terms.html> (terms – Independent Expenditure, Express Advocacy, Issue Advocacy).

установленные федеральным законодательством, в то время как фактически они являются существенным вкладом в финансирование федеральных избирательных кампаний.

В соответствии с решением Верховного Суда по делу Бакли против Валео, не могут быть ограничены политические выступления, включая и политическую рекламу, в которых упоминаются кандидаты в контексте высказывания точек зрения на определенную тему. Под регулирование законодательных ограничений подпадают только те мероприятия, посредством которых четко формулируется призыв к избранию кандидата или его поражению, при этом в идентификации данного кандидата не должно быть сомнений. Суд предложил также перечень формулировок, свидетельствующих о том, что выступление является не тематическим, а непосредственно направленным на избрание определенного кандидата. К таким формулировкам относятся: голосовать за, избирать, поддержать, отдать свои голоса за, голосовать против, добиваться поражения, отвергать. Естественно, дабы избежать ответственности за нарушения избирательного законодательства в области финансирования, в тематической предвыборной рекламе перечисленные формулировки не используются. Однако им без труда находится «тематический» эквивалент с не менее эффективным агитационным воздействием. Например, в рамках тематической предвыборной рекламы может быть рассмотрено заявление, сделанное в эфире одной из радиостанций Ассоциацией по контролю над огнестрельным оружием: «Наш конгрессмен (упоминание имени) голосовал за пересмотр запрета на автоматическое огнестрельное оружие. Вы представляете? Голос конгрессмена (упоминание имени) мог бы снова вложить в руки матерых преступников оружие военного назначения!» По оценкам некоторых исследователей, в 1995–1996 гг. 20–30 групп граждан США потратили на тематическую предвыборную рекламу по меньшей мере \$ 50 млн, а возможно даже, порядка \$ 100 млн²⁵. Суммы затрат на такого рода мероприятия, а также приведенный пример их содержания, не оставляют сомнений в значительном влиянии тематической предвыборной рекламы на исход выборов. Несмотря на это, американский законодатель до сих пор игнорирует наличие непосредственных связей такой рекламы и избирательных кампаний, а следовательно, не усматривает необходимости ее запрещения.

Наряду с тематической рекламой, представляют особый интерес так называемые «мягкие деньги», играющие далеко не последнюю роль при проведении избирательных кампаний в США. Эти деньги собираются и тратятся за рамками ограничений и запретов, установленных федеральным избирательным законодательством. Ранее, они, как правило, передавались отдельными

²⁵ Пинто-Душинский М., Постников А. Финансирование избирательных кампаний за рубежом: Правовое регулирование и политическая практика. [Электронный ресурс] / Демократия.ру. 1999. Режим доступа: http://www.democracy.ru/library/articles/rus_1999-10.html.

лицами или группами политическим партиям для использования на нужды “партийного строительства”²⁶, поэтому косвенным образом оказывали значительное влияние на избирательную кампанию, хотя и непосредственно не были предназначены для расходования на ее цели. Примером использования “мягких денег” может послужить пропаганда преимуществ определенной политической партии вместо агитации за ее кандидатов. В виду многочисленных споров относительно влияния “мягких денег” на политический процесс и исход выборов, было принято несколько законодательных актов с целью устранения такого влияния. В частности, в 2003 году вступил в силу запрет на использование “мягких денег” политическими партиями США. Однако стремясь с помощью запрета на использование партиями “мягких денег” ограничить влияние интересов определенных групп или отдельных лиц на политический процесс в стране, законодатель упустил из виду еще одну возможность непрямого финансирования избирательных кампаний кандидатов, которая фактически может привести к еще более существенному влиянию этих субъектов. Имеется ввиду существование так называемых “комитетов политических действий”, деятельность которых не подпадает под регулирование нормативных нововведений. Комитеты политических действий не относятся ни комитетами избирательной кампании кандидатов, ни к комитетам политических партий. Они представляют собой группы лиц, объединившихся по специальным интересам (например, деловым, трудовым или идеологическим) с целью сбора и расходования средств для продвижения или, наоборот, понижения авторитета, определенных кандидатов²⁷. Практика “мягких денег” в отношении таких комитетов не запрещена. В результате, стремясь не потерять влияния во властных структурах, крупные корпорации и некоторые состоятельные граждане увеличили объемы непрямого финансирования избирательных кампаний кандидатов через комитеты политических действий. Согласно информации агентства Bloomberg, основанной на данных Федеральной избирательной комиссии, финансовая поддержка политиков через политические комитеты выросла на 58% – с \$ 50 млн в 2001 году до \$ 79 млн в 2005 году. Закон 2003 года вынудил корпоративных “спонсоров” сконцентрироваться на развитии своих политических комитетов, бюджеты которых состоят из пожертвований сотрудников и руководителей предприятий. Некоторые компании стали нанимать консультантов для проведения специальных акций среди работников с целью увеличения их добровольных пожертвований. Причем поддержка со стороны сотрудников действительно добровольна. Некоторые из них заявля-

²⁶ Glossary [Электронный ресурс] / Hoover Institution Public Policy Inquiry: Campaign Finance – Current Structure. 2006. Режим доступа: <http://www.campaignfinancesite.org/structure/terms.html/> (terms – Soft Money, Hard Money).

²⁷ Glossary [Электронный ресурс] / Hoover Institution Public Policy Inquiry: Campaign Finance – Current Structure. 2006. Режим доступа: <http://www.campaignfinancesite.org/structure/terms.html/> (terms – Political Action Committee).

ют, что осознают влияние действий конкретных политических деятелей на благополучие их компаний, что отражается и на их личном состоянии. Ограничения прямой финансовой помощи кандидатам и политикам и запрет использования политическими партиями “мягких денег” принесли огромные прибыли консалтинговым компаниям, которые помогают политическим спонсорам собирать средства в их политические комитеты. К примеру, количество клиентов консалтинговой фирмы Democracy Data & Communications увеличилось с двух, до принятия закона, до 66, после принятия²⁸.

В этом контексте довольно сложно определить наилучший вариант решения существующих в США проблем источников финансирования избирательных кампаний кандидатов. Однако, очевидно, что эти проблемы вызваны рядом исключений из первоначальных нормативных запретов. В Российской Федерации законодатель пошел по другому пути. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” особо оговаривает, что граждане и юридические лица не имеют права оказывать кандидату, избирательному объединению финансовую (материальную) поддержку в любых формах, кроме внесения пожертвований в избирательный фонд²⁹. Исключением из этого правила может быть лишь косвенное частное финансирование в форме добровольного бесплатного личного выполнения гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц, например, сбор подписей в поддержку кандидата, выполнение работы в избирательном штабе. Однако на практике часто встречается расширительное толкование права гражданина лично выполнять работы, оказывать услуги, например, с использованием личного автомобиля, компьютера или квартиры гражданина. Возникают некоторые вопросы по поводу правомерности оказания поддержки такого рода. В законе четкие критерии решения данного вопроса на сегодняшний день отсутствуют. На практике встречается также явление организации мероприятий в поддержку определенных партий или кандидатов с неправомерным участием большого числа граждан, осуществляющих функции наблюдателей или якобы бесплатную агитацию. При этом они, как правило, постоянно проживают в другом регионе, а все их поездки, питание, проживание и другие расходы оплачиваются “теневыми” спонсорами избирательной кампании.

В связи с этим, некоторые эксперты в области избирательного права и процесса предлагают ввести общий запрет использования гражданином своего

²⁸ Бизнес и политика в США – искусство взаимного инвестирования [Электронный ресурс] / K2Капитал. 2006. Режим доступа: <http://www.k2kapital.com/analyt-ics/opportune/104508.html>.

²⁹ Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253, пункт 5. Ст. 59.

имущества, за исключением случаев, когда его стоимость незначительна (например, менее 2–3 МРОТ). В законе также предлагается предусмотреть положение о том, что все транспортные, командировочные и прочие расходы, которые производит гражданин при осуществлении деятельности в поддержку партии или кандидата, подлежат оплате из средств избирательного фонда. Критерием допустимости выполнения работы, оказания услуги может быть также ее стоимость, точнее, минимальная сумма, ниже которой поддержка будет правомерной в силу ее малозначительности³⁰.

С другой стороны, даже в условиях введения таких предписаний, установление факта их исполнения представляется довольно сложным. Логично, что кандидаты и политические партии расходуют средства своих избирательных фондов исключительно в тех направлениях, которые могут быть легко проверены правоохранительными органами, избирательными комиссиями, контрольно-ревизионными службами. Однако эти расходы являются лишь “верхушкой айсберга”, поскольку повсеместно применяется так называемое “черное” финансирование, объемы которого, по некоторым оценкам, превышают объемы расходов избирательных фондов в 4 раза³¹.

Итак, какой же из вариантов государственного регулирования источников и размеров взносов является наиболее безболезненным для страны – России или США? Прямой ответ на этот вопрос сложно сформулировать. Установленные ограничения в обоих государствах повлекли за собой возникновение обходных путей финансирования избирательных кампаний, которыми пользуются заинтересованные лица в целях контроля над властью. Только в России эти пути эквивалентны нарушению закона, а в США чаще всего просто идут в обход прямых его предписаний, хотя никто не исключает и возможности использования в Штатах незаконных схем. По нашему мнению, два разных подхода к регулированию источников и размеров взносов на проведение избирательных кампаний не вполне целесообразно сравнивать, поскольку, в данном случае, сравнение пришлось бы проводить по принципу “меньшее из двух зол”. Гораздо актуальнее задуматься о путях решения существующих проблем.

В России одним из наиболее эффективных вариантов, направленных на исправление существующих недостатков, может стать усиление контроля со стороны государственных органов за порядком финансирования избирательных кампаний и активное пресечение любых правонарушений, возникающих в этой области. В настоящее время для этих целей существуют контрольно-ревизионные службы при избирательных комиссиях различных уровней. Однако как отмечает Чучелина Н.Н., “их потенциал не задействуется

³⁰ Романенко О.В. Косвенное финансирование избирательных кампаний политических партий в России // Право и власть. 2002. № 3. С. 60–69.

³¹ Чучелина Н.Н. Основы финансирования избирательных кампаний в Российской Федерации // Право и власть. 2002. № 3. С. 50–59.

в полной мере, и поэтому многие финансовые нарушения остаются безнаказанными. У избирательных комиссий порой просто не хватает времени и технических возможностей на проведение проверок по всем поступающим к ним сообщениям о финансовых нарушениях³². Если обратиться к опыту США, то стоит отметить, что существует специальное отделение преступлений, связанных с выборами, которое действует в рамках отдела государственного контроля Управления по уголовным делам Министерства юстиции США. Персонал отделения находится в подчинении Генерального прокурора, а функции данного органа сводятся, в основном, к выявлению правонарушений в ходе выборов на федеральные должности и проведению соответствующих расследований³³. Такой подход представляется вполне целесообразным, поскольку контроль за нарушением законодательства и пресечение правонарушений в сфере финансирования избирательных кампаний осуществляется специальной структурой, действующей в системе правоохранительных органов и обладающей определенной спецификой задач. В России, несмотря на существования контрольно-ревизионных служб, ситуация складывается иным образом. Главным недостатком такого метода контроля является то, что сотрудники служб не обладают статусом представителей правоохранительных органов, а значит, не могут осуществлять в полной мере функции по привлечению нарушителей к любому виду ответственности. На наш взгляд, вполне актуальной была бы постановка вопроса о создании в России специального органа, занимающегося исключительно расследованием преступлений, связанных с выборами.

³² Чучелина Н.Н. Основы финансирования избирательных кампаний в Российской Федерации // Право и власть. 2002. № 3. С. 50–59.

³³ Красинский В.В. Там же.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Хорошева

Анна Александровна,
студентка 3-го курса
юридического факультета
Московской государственной
юридической академии

Научный руководитель:

Садовникова Галина Дмитриевна,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права
Московской государственной
юридической академии

Электорально-правовая культура школьников, или Как воспитать грамотного избирателя

*Если вы загадываете на год вперед, сажайте рис.
Если загадываете на десять лет вперед, сажайте деревья.
Если вы загадываете на всю жизнь, обучите человека.
(Китайская народная мудрость)*

*Немногие из нас понимают,
каким огромным может быть маленькое дело
(Полок, американский писатель)*

В 1879 году вышла книга А.Д. Градовского “Задача русской молодежи”. И наделала много шума. Вопреки тому, что общество, опьяненное витающими в воздухе революционными идеями, возносило на пьедестал идейную молодежь, этот человек вдруг осмелился написать следующее: “Мы живем без разума. Мы громко кричим о мировых задачах, на деле же мы не умеем учить и воспитывать своих детей.. Неучащееся поколение есть минус в народной жизни: не учась, оно губит себя, а губя себя, оно убавляет количество тех здоровых, деятельных сил, на которые каждое общество не только вправе, но обяза-

но рассчитывать для своего движения вперед”¹. Ученый пытался привлечь внимание общественности, раздираемой внутренними идеологическими процессами, к проблеме, важность которой так и не была до конца осознана ни современниками, ни, к сожалению, нами, детьми нового столетия. А ведь мы прекрасно помним, что было дальше – мало- и необразованная молодежь стала легкой добычей агитаторов и кукловодов всех мастей; урон же, нанесенный нации революцией и гражданской войной, до сих пор не поддается исчислению². Казалось бы, наученная горьким опытом держава должна прилагать все усилия, чтобы не повторять ошибок прошлого, не наступать на одни и те же грабли невежества и бескультурия. Но, как говорил Бернард Шоу, “единственный урок, который можно извлечь из истории, состоит в том, что люди не извлекают из нее никаких уроков”.

Возможно, уважаемый Читатель сочтет беспочвенным мое беспокойство; в таком случае предлагаю еще один занимательный отрывок.

“Человеческий мозг, сознание людей способны к изменению. Посеяв там хаос, мы незаметно подменим их ценности на фальшивые и заставим их в эти фальшивые ценности верить ... Эпизод за эпизодом будет разыгрываться грандиозная по своему масштабу трагедия гибели самого непокорного народа, окончательного, необратимого угасания его самосознания ... Будем братья за людей с детских, юношеских лет, главную ставку будем делать на молодежь, станем разлагать, развращать, растлевать ее. Мы сделаем из них циников, пошляков... Вот так мы и сделаем”. Остается добавить, что это – выдержки из выступления директора ЦРУ А. Даллеса, сделанного на заседании Совета по международным отношениям в 1945 году³.

Думается, вывод очевиден. Чтобы не допустить развития сценария, который сегодня, в условиях идеологического вакуума, уже не представляется таким уж неправдоподобным, необходимо как можно раньше дать в руки подрастающему поколению механизм сопротивления чужому, не всегда благотворному влиянию⁴:

¹ Градовский А.Д. Задача русской молодежи. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. Хрестоматия. М., “Весь Мир”, 2003. С. 246.

² Один из известных русофобов, Збигнев Бжезинский, помещает гражданскую войну в перечень страшных потрясений, выпавших на долю нашей страны в XX столетии и причинивших ей “беспрецедентный биологический ущерб” (З. Бжезинский. Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. М., 2006. С. 111).

³ Текст приводится по книге Н. Рыжкова “Трагедия великой страны”. М., 2007. С. 11–12.

⁴ Старая истина гласит, что только тогда из ребенка вырастает настоящий патриот и гражданин, когда он впитывает чувства патриотизма и гражданственности с детства; между тем, как справедливо замечает М.В. Аксаков, “странная судьба русского человека – у нас именно потому не обращают внимания на ... истины, что эти истины стары!” И.В. Аксаков. Ошибочность взгляда, будто свобода слова несовместима с существующей

- 1) умение самостоятельно мыслить;
- 2) способность анализировать окружающую обстановку, делать необходимые выводы;
- 3) наличие определенного объема знаний, необходимого для развития первых двух способностей.

Только в таком случае нам удастся воспитать грамотного избирателя, ответственного за свой выбор и за судьбу своей страны⁵.

Предлагаю читателю свой взгляд на возможные пути решения данной проблемы.

I. Кого учат в школе, или Школьники как носители особого типа электорально-правовой культуры

Для начала разберемся с объектом исследования. Почему именно школьники?

Как справедливо замечено в п. 3.3 постановления ЦИК России от 28 февраля 2006 года № 172/1109-4 “О Комплексе мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации на 2006–2008 годы”, систематическое правовое просвещение начинается со школьной скамьи. На этот факт неоднократно обращали внимание ученые и праведы, занимающиеся проблемами электорально-правовой культуры, и особенно электорально-правовой культуры молодежи. Так, в своем докладе на межрегиональном семинаре “Правовая культура молодежи и ее участие в избирательном процессе”, состоявшемся 5 сентября 2002 года в г. Архангельске, О.Н. Волкова подчеркнула: “Организаторы выборов накопили определенный опыт работы и с потенциальными избирателями – учениками общеобразовательных школ. Эта работа очень важна. Ведь школа – своеобразный опорный пункт для избирательных комиссий, где есть будущий избиратель, организатор выборов в лице учителя и традиционное место голосования избирателей”⁶.

у нас формой политического правления (1863 г.) Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. Хрестоматия. М., “Весь Мир”, 2003. С. 79.

⁵ В связи с этим также заслуживает особого внимания мнение А.А. Вешнякова: “Времена сегодня такие, что молодежь должна учиться очень многому: одних знаний в той или иной области науки или производства в наше время недостаточно, учиться нужно гражданской ответственности, смелости отстаивать свои позиции, готовности быть надежным защитником своего народа, а также умению выбирать” //Журнал “О выборах” 2005. № 6. С. 8.

⁶ Правовая культура молодежи и ее участие в избирательном процессе./ Материалы межрегионального семинара, состоявшегося 5 сентября 2002 года в г. Архангельске. М., 2002. С. 20.

Однако если проанализировать содержание публикаций, посвященных проблемам правового просвещения молодежи в сфере избирательного права и избирательного процесса, нетрудно заметить, что основное внимание уделяется той категории молодежи, которая уже вступила в возраст активного избирательного права. Различные социологические исследования также проводятся в основном с молодыми людьми от 18 лет и старше⁷. На мой взгляд, подобный подход нерационален, поскольку к данному возрастному порогу человек обычно подходит с почти полностью сформировавшимися взглядами и убеждениями. Да, конечно, мировоззрение еще будет меняться, этот процесс протекает в течение всей жизни, но будет происходить именно корректировка, изменение, тогда как основа закладывается именно в тот переходный период от детства к взрослости, который практически у всех приходится на школьные годы.

Поэтому целью написания данной работы было стремление обратить внимание организаций, ответственных за проведение мероприятий, способствующих повышению правовой, в том числе электорально-правовой культуры в нашей стране (а Центральная избирательная комиссия к таковым, несомненно, относится, что подчеркивается и в нормативных актах, и в литературе⁸) на школьников как особый объект правового обучения и воспитания, а также доказать, что несовершеннолетние также могут быть носителями особого типа электорально-правовой культуры.

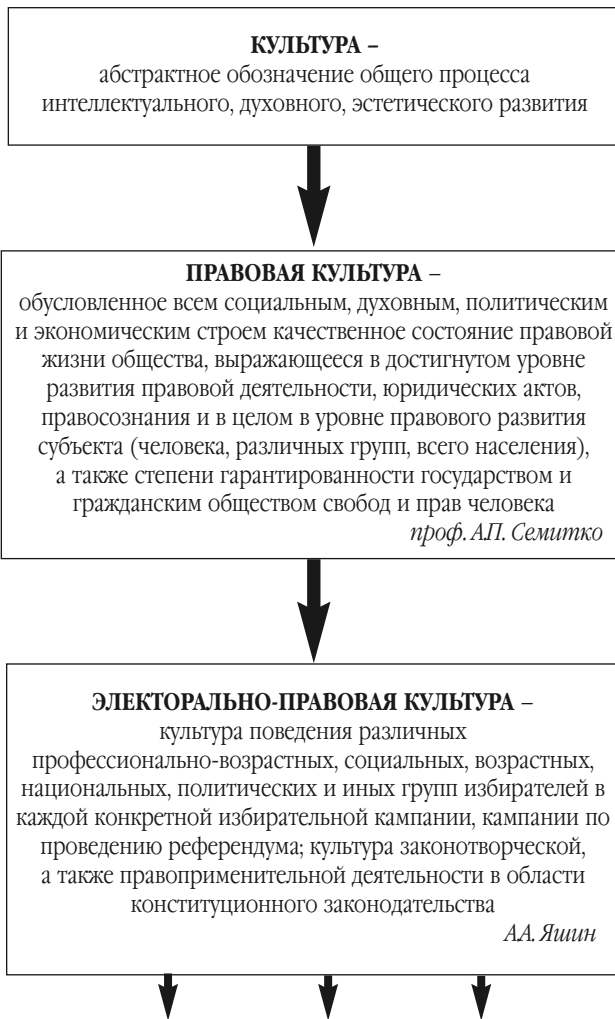
Логические взаимосвязи между такими активно употребляемыми правоведческими понятиями, как “культура”, “правовая культура”, “электорально-правовая культура”, а также место среди них нового понятия, которое я предлагаю вве-

⁷ К примеру, социологические исследования на тему правовой культуры, проведенные 12–27 мая 1996 г. коллективом ученых под руководством Ю.А. Веденеева, объем выборки респондентов – 1509 человек в возрасте 18 лет и старше Веденеев Ю.А., Смирнов В.В. Представительная демократия и электорально-правовая культура. М., 1997.

⁸ См., например: подпункт “в” пункта 9 статьи 21 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, а также ст. 20 Регламента ЦИК России, где в качестве основных ее полномочий названо правовое обучение избирателей, что на мой взгляд можно толковать расширительно и как правовое обучение будущих избирателей. Возможность подобного толкования доказывает проведение ЦИК России ряда мероприятий в этом направлении (к примеру, слеты старшеклассников, проводимые ЦИК России совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, конкурсы, олимпиады и т.д.).

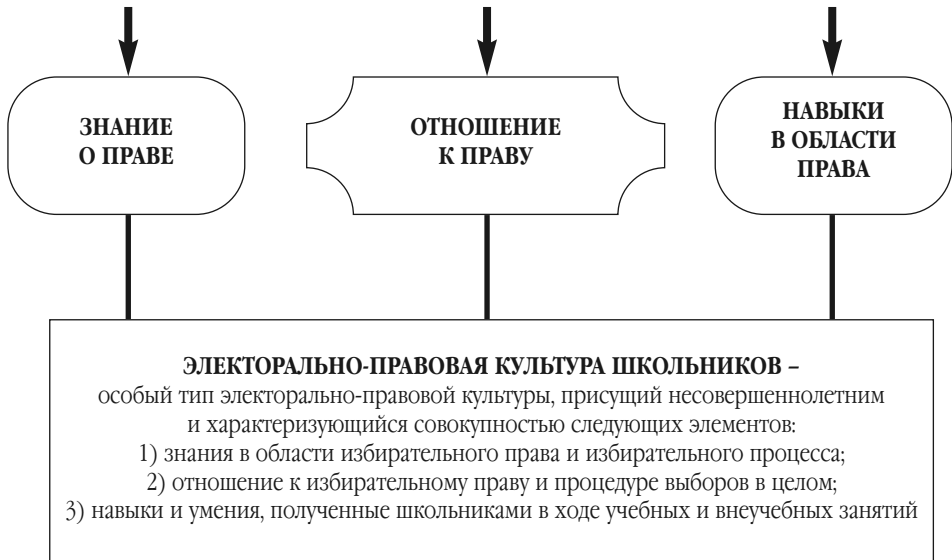
– издания, посвященные статусу ЦИК России (Центральная избирательная комиссия Российской Федерации 1993–2000. М., 2003; а также Р.Т. Биктагиров, О.Ю. Вельяшев. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации; М., 2006. В последней книге, кстати, справедливо замечено, что полномочия ЦИК России не исчерпываются нормами Федерального закона (см.: с. 94), что также является аргументом в пользу того, что правовое обучение необходимо распространять и на не-избирателей, будущих избирателей).

сти в употребление, “электорально-правовая культура школьников”, проще всего проследить по нижеприведенной схеме⁹.



⁹ При этом выделяют следующие составляющие электорально-правовой культуры Веденеев Ю.А., Смирнов В.В. Представительная демократия и электорально-правовая культура. М., 1997. С. 42:

1) Знание и понимание избирательных норм и процедур, полномочий и деятельности организаторов выборов и иных участников избирательного процесса, компетентности этих участников; 2) Интерес и отношение к выборам, к избирательным правам и возможностям участников избирательного процесса; 3) Оценка избирательного законодательства и практики его применения, всех этапов избирательной кампании и выборов, целесообразности и действенности своего участия в них; 4) Усвоение образцов и норм поведения избирателей и других участников избирательного процесса.



Значение мероприятий по повышению электорально-правовой культуры общества в целом и электорально-правовой культуры школьников в частности состоит в том, что от успешного решения существующих в данной области проблем будет зависеть решение “исходного вопроса постсоветского политико-правового развития”, о котором заговорили ученые еще в конце прошлого века¹⁰. Это вопрос о том, кому будет принадлежать государство: либо гражданам (демократическое государство), либо доминирующим социально-экономическим группам (корпоративное государство), либо чиновникам (административно-бюрократическое государство), либо самому себе (тоталитарное государство).

Перед нами со всей очевидностью предстает проблема реализации целенаправленных мер по повышению правовой культуры, действенного проведения в жизнь разрабатываемых на теоретическом уровне программ и концепций. При этом необходимо четкое осознание со стороны государства и общества того, каких целей необходимо достигнуть и в каком направлении двигаться для достижения этих целей, поскольку, как говорили К. Маркс и Ф. Энгельс, “культура, если она развивается стихийно, а не направляется сознательно ... оставляет после себя пустыню”¹¹.

Прежде чем перейти к описанию того, что уже предпринимается в нашей стране в данной сфере, а также изложению того, что, на мой взгляд, еще необходимо предпринять, остановлюсь ненадолго на разъяснении вопроса, который, возможно, уже интересует уважаемого Читателя.

¹⁰ Веденев Ю.А., Смирнов В.В. Представительная демократия и электорально-правовая культура. М., 1997. С. 22.

¹¹ Правовая культура в России на рубеже столетий. Материалы всероссийской научно-теоретической конференции. Волгоград, 2001. С. 60–63.

Имеем ли мы право применять по отношению к школьникам понятие “электорально-правовая культура”, ведь, строго говоря, они еще и электоратом-то не являются? Полагаю, на данный вопрос можно ответить утвердительно, и вот почему. Как видно из приведенной схемы, в структуре электорально-правовой культуры выделяют три основных компонента: знания о праве, отношение к праву и навыки в области права. Думается, у школьников присутствуют все три. И если в отношении первых двух компонентов справедливость данного тезиса очевидна, то возможность обнаружения и третьего, навыков в области избирательного права и избирательного процесса, я попытаюсь доказать далее.

Итак, перейдем от проблем теоретического характера к более практическим, а именно к проблеме становления гражданско-правового образования в России как необходимой предпосылки повышения электорально-правовой культуры общества в целом и электорально-правовой культуры школьников в частности.

II. Чему учат в школе,

или

Проблема гражданско-правового образования в России

Вспоминается известное стихотворение Роберта Рождественского:

Приблизительность овладела
Торопящимися людьми.
Что-то учат, о чем-то знают,
В общем – сеют, в среднем – стригут,
Приблизительно объясняют,
Относительно берегут.

Отчасти то, что происходит в современной российской школе, напоминает картину, описанную поэтом.

Школьнику приходится зубрить огромное количество предметов, которые, за немногими исключениями, не очень-то понадобятся в его дальнейшей жизни. А вот проблема граждановедческих дисциплин, готовящих ребят к принятию на себя в будущем важнейших общественных и политических функций, в том числе функции избирателя, до сих пор не решена.

Наиболее подробно концепция гражданско-правового образования изложена в Информационно-методическом письме Минобразования России от 19 марта 1996 года № 391/11 “О гражданско-правовом образовании учащихся в общеобразовательных учреждениях Российской Федерации”. Согласно данному нормативному акту в содержание гражданско-правового образования в соответствии с современными научными представлениями входят “политико-правовые вопросы, нормы конституционного и других отраслей права, вопросы правового положения личности и межнациональных отношений, нравственно-этические проблемы, профилактика правонарушений и др”.

Заслуживает внимание и сформулированное здесь же значение гражданско-правового образования: “Становлению демократического государства, преодолению кризисных процессов в России, ее развитию на основе традиций отечественной духовности, нравственности, государственности, приобретению к содружеству цивилизованных государств способствует правильно организованное гражданско-правовое образование, которое включает в себя обучение и воспитание в их неразрывном единстве. От его успешности во многом зависит построение правового государства и гражданского общества в России”.

Различными российскими и международными общественными организациями неоднократно обращалось внимание на необходимость формирования системы гражданско-правового образования в России. Соответствующие рекомендации Правительству Российской Федерации были даны, к примеру, на Всероссийской научно-методической конференции по преподаванию прав человека, состоявшейся в Москве еще в 1998 году¹² Было рекомендовано, в частности, принять постановление “Об основах государственной политики в области информатизации, просвещения и обучения правам человека”, образовать комиссию по информации, просвещению и обучению правам человека в соответствии с Планом ООН по 10-летию обучения правам человека в 1995–2004 гг. Эти призывы не были услышаны.

Интересен в связи с этим опыт ряда субъектов РФ в области преподавания основ избирательного права и избирательного процесса. Наиболее активно применяются различные методы повышения уровня электорально-правовой культуры школьников в таких субъектах, как Республика Бурятия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Красноярский край, Иркутская область, Калининградская, Калужская, Кировская, Курганская, Пензенская, Самарская, Тверская, Ленинградская области и др.

Вместе с тем груз нерешенных проблем в значительной степени сдерживает развитие гражданско-правового образования в России. Среди них – практически полное отсутствие грамотно и увлекательно написанных учебников соответствующей тематики, методической литературы, образовательных программ¹³; перегрузка школьников и кадровый дефицит в школе; необходимость спецсеминаров и курсов для учителей.

¹² Козлов Г.Я. “Некоторые проблемы формирования политико-правового сознания молодежи” / “Молодежь и выборы”. Материалы научно-практической конференции 21 февраля 2003 г. Избирательной комиссии Рязанской обл, Рязанский гос. пед. ун-т им. С.А. Есенина; Рязань, 2003. С. 21.

¹³ Этот недостаток многие школы пытаются восполнить самостоятельно, разрабатывая собственные образовательные программы, в том числе с углубленным изучением основ избирательного права и избирательного процесса. См., к примеру, Избирательное право и избирательный процесс. Из опыта работы учителей школ Республики Буря-

И еще одна проблема в настоящее время особенно актуальна. Сейчас немодно ссылаться на Ленина, но в своем проекте программы ВКП(б), в которой он, кстати, назвал молодежь “привилегированными гражданами нашего общества”, Ленин указал не те недостатки в области правового воспитания молодежи, которые, к сожалению, с течением времени так и не были искоренены. “В сфере идеологии продолжают сохраняться серьезные недостатки: кампанейщина, отрыв пропаганды от жизни и недооценка остроты назревших проблем, элементы схоластики и созерцательности. Воспитание словом далеко не всегда увязывается с воспитанием делом”¹⁴.

Как же совместить теорию правового образования с практикой¹⁵? Тем более, что круг правовых действий, которые могут самостоятельно совершать несовершеннолетние, строго ограничен, а в сфере избирательного процесса практически равен нулю. И вот здесь на помощь учителю приходит довольно разнообразный арсенал методов, которые позволяют реализовать третий компонент электорально-правовой культуры школьников, упомянутый в первой части работы – навыки в области избирательного права и избирательного процесса.

III. Как учат в школе, или Основные методы повышения уровня электорально-правовой культуры школьников

В связи с необходимостью экономить время читателя и печатную площадь издателя приходится ограничиться отсылкой к специальной литературе, где любой интересующийся почерпнет массу полезного¹⁶. Приведу лишь примерный перечень методов повышения уровня электорально-правовой культуры школьников, с успехом применяющихся в различных субъектах Российской Федерации:

тия Улан-Удэ, 2004. С. 10–12; Жилияко И.С., Фаустова Т.Н. Молодежь выбирает будущее. Методический сборник. Липецк, 1997. С. 62–65.

¹⁴ Вербицкий Н.П. Теоретические вопросы правового воспитания школьников / автореф. дисс. М., 1987.

¹⁵ В противном случае ситуация похожа на теоретическое изучение футбола (такое остроумное сравнение приведено в предисловии к изданной Избиркомом Новгородской области в 2002 году брошюре “Формируем активную гражданскую позицию”: “Много и подробно говорится о правилах, об истории игры, о выдающихся игроках и матчах, а вот поиграть учащимся не дают”).

¹⁶ Там же; Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 2006. № 9, № 10; Власть и гражданское общество в современной России: проблемы, роль и место молодежи // Сборник материалов Межвузовской научно-практической конференции. Избирком Свердловской обл., Екатеринбург, 2005; Жилияков И.С., Фаустова Т.Н. Молодежь выбирает будущее. Методический сборник Липецк, 1997; Журнал “О выбо-

1. ИГРА. Один из немногих методов (а зачастую, и единственный), позволяющих школьникам получать практические знания в области избирательного права и избирательного процесса. Д.Б. Эльконин назвал игру “арифметикой социальных отношений”, а Ж. Фабр справедливо отметил: “Школа правильно руководимой игры открывает ребенку окно в мир шире и надежнее, чем чтение...”. С успехом применяется во многих школах¹⁷.

рах”: 2007. № 2, 2007. № 1, № 6, 2005. № 2, 2004. № 2, 2003. № 2 и др.; Избирательное право в школе. Из опыта работы образовательных учреждений Республики Хакасия. Абакан, 2005; Избирательное право и избирательный процесс. В помощь учителю Улан-Удэ, 2005; Избирательное право и избирательный процесс. Из опыта работы по повышению правовой культуры молодых избирателей Улан-Удэ, 2005; Избирательное право и избирательный процесс. Из опыта работы учителей школ Республики Бурятия Улан-Удэ, 2004; “Молодежь и выборы” Материалы научно-практической конференции 21 февраля 2003 г. Избирком Рязанской обл, Рязанский гос. пед. ун-т им. С.А. Есенина; Рязань, 2003 г.; Молодежь Бурятии в избирательном процессе Улан-Удэ, 2004; “Молодежь и выборы”. Методические рекомендации по выборам в молодежные представительные органы Избирком Алтайского края, 2006; Молодежный парламент: опыт формирования политической культуры молодых северян / Избирательная комиссия Архангельской обл., Архангельск, 2002; Молодежный парламентаризм России на страницах Интернета М., 2006; Мы выбираем будущее! О проведении конкурса среди учреждений общего и профессионального образования на лучшую работу по вопросам избирательного права, законодательства о референдуме, взаимосвязи выборов с политическими, социальными и иными процессами в обществе. Екатеринбург, 2005; Подготовка и проведение ролевой политико-правовой игры для детей и подростков ВЫБОРЫ Избирком Эвенкийского АО; Тура, 2002; Подготовка и проведение учебно-деловой игры “Выборы”/РЦОИТ, Региональная благотворительная общественная организация “Лицом к человеку”, М., 2001; Правовая культура избирателей и организаторов выборов и референдумов. // Документы и материалы 1994–2001. М., 2001; Правовая культура избирателей, организаторов выборов и других участников избирательного процесса в Свердловской области. Екатеринбург, 2004; Правовая культура молодежи и ее участие в избирательном процессе. Материалы межрегионального семинара, состоявшегося 5 сентября 2002 года в г. Архангельске. М., 2002; Практика проведения выборов в органы местного самоуправления Московской области; Практика проведения демократических выборов в Московской области. М., 1999; Эстафета политической и социальной конструктивности. Опыт взаимодействия избирательных комиссий субъектов РФ с молодежными парламентскими структурами. М., 2005; Формируем активную гражданскую позицию Избирком Новгородской области; Великий Новгород, 2002; Школа и выборы: опыт, проблемы, решения Министерство общего и профессионального образования Ростовской области, Ростов-на-Дону, 2000; Яшин А.А. Конституционно-правовые основы участия молодежи в голосовании / автореф. дисс. к.ю.н. М., 1997. И т.д.

¹⁷ К примеру, ролевая игра “ВЫБОРЫ” в Эвенкийском АО, “Избирательная кампания”, “Выборы в Государственную Думу”, “Ты – будущий избиратель” в Республике Хакасия и т.д.

Замечу также, что данный метод был опробован мною на практике, о результатах чего см. приложение 2.

2. Реферат, контрольная работа, олимпиада. Относятся к традиционным конкурсным заданиям, однако с учетом веяния времени могут быть дополнены такими интересными для учащихся номинациями, как лучший Интернет-проект (к примеру, Интернет-сайт учащихся), лучшая компьютерная игра¹⁸.

3. Активные формы взаимодействия избиркомов и будущих избирателей. В данной сфере интересен опыт Краснодарского края¹⁹, где регулярно проводятся следующие мероприятия: семинары с участием членов избиркомов; выезды творческих агитбригад с целью формирования положительной мотивации участия в выборах; регулярные публикации по избирательно-правовой тематике в местных СМИ; проведение КВН “Ветер перемен”, посвященного избирательному праву и избирательному процессу; тематические дискотеки; тематические концерты.

Также существует интересный опыт проведения в школах так называемых “предвыборов”²⁰.

4. Клубы молодых избирателей. Появились еще в 1995–1999 годах более чем в 25 регионах²¹. Думается, что с того времени их число значительно увеличилось.

5. Детский и молодежный парламентаризм. О молодежном парламентаризме сейчас пишут довольно много²² (мы затрагиваем данный вопрос,

¹⁸ Так, в Свердловской области в рамках фестиваля “Юные интеллектуалы Среднего Урала” на суд жюри была представлена многоуровневая игра “Выборы”, моделирующая избирательный процесс от подачи заявления до победы кандидата (“Мы выбираем будущее! О проведении конкурса среди учреждений общего и профессионального образования на лучшую работу по вопросам избирательного права, законодательства о референдуме, взаимосвязи выборов с политическими, социальными и иными процессами в обществе”. Екатеринбург, 2005.

¹⁹ Галушко.В.Ф. Базовые комиссии и правовое воспитание молодежи / Журнал “О выборах”, 2006. № 1. С. 26–28.

²⁰ Так, каждый раз в преддверии очередных выборов в стране или республике в школе № 32 г. Улан-Удэ проводят собственные “предвыборы” по всем правилам организации избирательного процесса. И, что удивительно, результаты таких “ненастоящих” выборов обычно практически полностью совпадают с результатами выборов “настоящих” Избирательное право и избирательный процесс. Из опыта работы учителей школ Республики Бурятия Улан-Удэ, 2004. С. 69.

²¹ Яшин. А.А. Конституционно-правовые основы участия молодежи в голосовании (в выборах и референдумах) / автореф. дисс. к.ю.н. М., 1997. С. 22.

²² См, к примеру: “Молодежь и выборы”. Методические рекомендации по выборам в молодежные представительные органы / Избирательная комиссия Алтайского края, 2006; Молодежный парламент: опыт формирования политической культуры молодых

поскольку школьники принимают самое активное участие в деятельности молодежных парламентов в связи с тем, что во многих из них возрастной ценз составляет 16 лет); упоминания о детских парламентах встречаются гораздо реже²³.

6. Ученическое самоуправление. Пункт 4 статьи 50 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 (ред. 30 июня 2007 года) “Об образовании” закрепляет право обучающихся всех образовательных учреждений на участие в управлении образовательным учреждением. Наиболее действенно данное право может быть реализовано посредством органов ученического самоуправления. При этом следует подчеркнуть, что “смысл ученического самоуправления... заключается не в управлении одних детей другими, а в ознакомлении всех детей с основами демократических отношений в обществе, в обучении их управлять собой, своей жизнью в коллективе”²⁴. Участвуя в выборах органов ученического самоуправления²⁵, школьник получает необходимые навыки в области избирательного права и избирательного процесса, учится делать осознанный выбор и нести за него ответственность – одним словом, именно данный метод является, пожалуй, наиболее действенным для достижения заявленных в начале работы целей повышения электорально-правовой культуры школьников и воспитания грамотного избирателя.

Таким образом, подводя итог всему вышесказанному необходимо отметить, что электорально-правовая культура школьников как интереснейшее явление в сфере правовой культуры российского общества имеет место быть, а своевременное решение существующих проблем, основанное на уже имеющихся достижениях, является залогом успешного развития нашего государства сообразно вызовам времени.

северян / Избирательная комиссия Архангельской обл., Архангельск, 2002; Эстафета политической и социальной конструктивности. Опыт взаимодействия избирательных комиссий субъектов РФ с молодежными парламентскими структурами М., 2005; Молодежный парламентаризм России на страницах Интернета. М., 2006 и т.д.

²³ Примером может служить Луховицкая Детская Дума (“Детский Умный Маленький Актив”). См. “Практика проведения демократических выборов в Московской области” М., 1999. С. 110–111, аналогичное издание за 2003.

²⁴ Избирательное право и избирательный процесс. В помощь учителю Улан-Удэ, 2005. С. 78–96.

²⁵ Примером в этой области может служить опыт Республики Бурятия (Избирательное право и избирательный процесс. В помощь учителю / Улан-Удэ, 2005), где дети имеют возможность проявить себя уже с 5–6 летнего возраста, участвуя в выборах Президента Школы Мифотворчества; в ряде школ существует грамотно выстроенная система органов ученического самоуправления (так, в СОШ № 58 г. Улан-Удэ действуют Совет мэрии “Радужная страна”, 1–3 классы; Нижняя палата парламента школы, 5–7 классы; Верхняя палата, 9–11 классы).

И в заключение хотелось бы сказать несколько слов вот о чем.

На мой взгляд, нельзя чрезмерно преувеличивать роль школы в воспитании гражданственности, абсолютизировать возможность школы и учителей влиять на процесс формирования взрослого человека. Уровень правовой и электорально-правовой культуры отдельной личности зависит прежде всего от состояния всего общества, от совокупности всех факторов влияния на сознание школьника, среди которых не последнее место занимают родители, семья, друзья (“двор”), СМИ. Я полностью согласна с высказыванием С. Френе о том, что гражданское образование “не может осуществляться только на уроках путем заучивания правил или провозглашения высоких принципов. Можно быть прекрасно осведомленным о деятельности гражданских институтов и при этом оставаться на уровне жалкого обывателя, который не в состоянии исполнить ни одну из своих гражданских обязанностей”²⁶.

Однако мы не можем не согласиться и с другим мнением: “Конечно, школа – не единственный фактор гражданского образования и воспитания, но ее роль возрастает в условиях перемен в жизни страны”²⁷... В отличие от многих случайных неупорядоченных воздействий, школа может осуществить целостное, систематическое влияние на формирование гражданской культуры”²⁸.

И еще. Заботясь о повышении уровня школьного образования и о том, чтобы дать ребятам как можно больше знаний, мы не должны забывать, что, как поется в замечательной песне барда Александра Дольского “есть еще образование души – самое высшее образование”. И, как говорил в свое время В.Г. Белинский, “есть много родов образования и развития, и каждое из них важно само по себе, но всех важнее должно стоять нравственное. Одно образование делает нас человеком ученым, другое – человеком светским, третье – административным, военным полковником и т.д. Но нравственное образование делает нас просто человеком”.

Я искренне надеюсь, что и мои умозаключения, изложенные в данной работе, внесут свой, пусть и небольшой вклад в наше общее дело культурного возрождения страны, ведь чтобы проложить широкую дорогу к процветанию и величию России, пригодится любой, даже самый маленький камешек.

²⁶ Избирательное право и избирательный процесс. Из опыта работы учителей школ Республики Бурятия Улан-Удэ, 2004.

²⁷ В связи с этим приведу мнение С. В. Силантьева, учителя Хоринской СОШ № 1 Республики Бурятия: “Наступит день, когда выпускники школы, достигнув 18-летнего возраста, станут избирателями. Будут ли они к этому готовы? Пойдут ли молодые россияне голосовать, ясно осознавая свою роль в принятии того или иного решения? Многое зависит от нас, учителей, от того, как мы будем прививать детям правовую, избирательную культуру” Избирательное право и избирательный процесс. Из опыта работы учителей школ Республики Бурятия Улан-Удэ, 2004. С. 14–15.

²⁸ Там же. С. 129.

Электорально-правовая культура школьника (на примере отдельного класса)

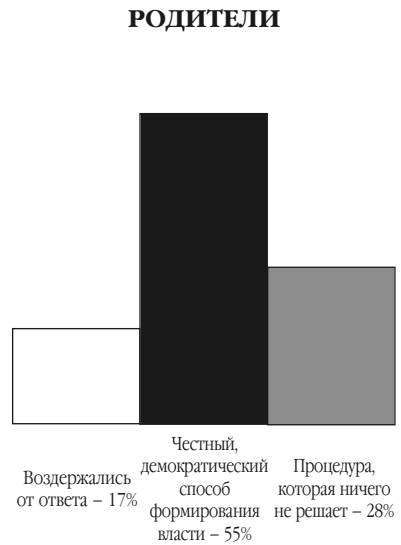
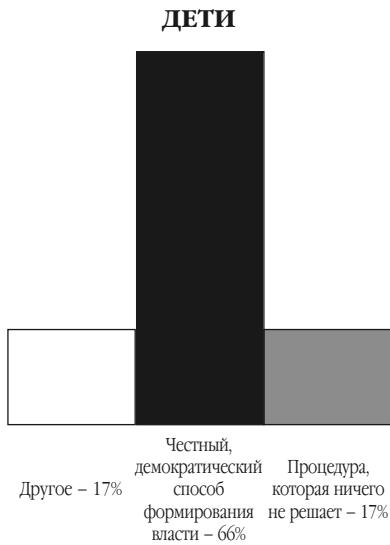
Из боязни поддаться искушению и чрезмерно увлечься теорией я решила проверить свои умозаключения на практике. Первым шагом было изучение уровня электорально-правовой культуры современного российского школьника на примере отдельного класса. В качестве объекта был выбран 7 “а” класс средней образовательной школы № 9 города Наро-Фоминска Московской области. Проведенное социологическое исследование²⁹ показало удовлетворительный уровень общих знаний об избирательном праве и избирательном процессе, а также наличие четко выраженного отношения к выборам, что подтвердило наличие первых двух компонентов электорально-правовой культуры школьников (знаний в области права и отношения к праву).

В качестве примера приведу ответы ребят и их родителей³⁰ на некоторые вопросы анкеты.

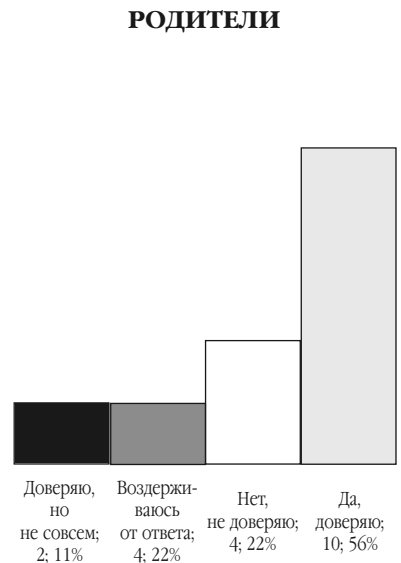
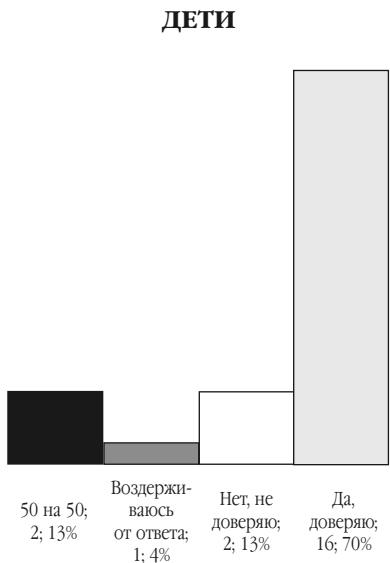
²⁹ Анкетирование проводилось 31 января 2007 года; участие приняли 23 школьника в возрасте 12–14 лет и 18 родителей. Возможно, репрезентативность подобного исследования спорна, однако, по моему мнению, класс вполне можно рассматривать в качестве своеобразной фокус-группы и применить полученные в ходе исследования результаты для дальнейшего изучения проблемы.

³⁰ Нельзя не отметить и такое важнейшее явление, как взаимосвязь, существующая в уровне правовой, в том числе электорально-правовой, культуры школьников и их родителей, что отчетливо видно из приведенных ответов на аналогичные вопросы анкеты. Эта связь проявляется в двух формах: а) Влияние уровня правовой культуры родителей, их идеологических установок и предпочтений на детей. при этом нельзя говорить о простом копировании. Так, американский исследователь В. Кей, чье мнение приводит В.П. Макаренко (В.П. Макаренко. Аналитическая политическая философия. Очерки политической концептологии М., 2002), отмечает: “Люди голосуют по примеру своих родителей не потому, что они бездумные автоматы, выполняющие заложенную в детстве программу. Люди наследуют от родителей определенный социально-экономический багаж. Рациональное размышление о собственных интересах приводит их к тем же политическим выводам, которые сделали их родители”; б) Обратное влияние, оказываемое детьми на родителей. Наличие подобного явления подтверждается многими специалистами (так, А.А. Яшин отмечает: “Нельзя забывать и о таком важном резерве повышения правовой культуры... как просветительская деятельность учащихся в семье, сообщение родителям и другим родственникам сведений из области ... избирательного права и избирательного процесса, почерпнутых ими в учебных заведениях”. А.А. Яшин. Конституционно-правовые основы участия молодежи в голосовании (в выборах и референдумах) / автореф. дисс. к.ю.н. М., 1997), что служит еще одним аргументом в пользу важности изучения электорально-правовой культуры школьников. Принимая меры по повышению ее уровня, мы тем самым опосредованно оказываем влияние на неизмеримо больший круг участников избирательного процесса.

ВОПРОС № 9. Что такое выборы по Вашему мнению?



ВОПРОС № 10. Доверяете ли Вы власти и тем людям, которые управляют нашим государством?



Ниже приводятся образцы анкет, применявшихся в ходе опроса.

Дорогие ребята!

Прошу Вас ответить на следующие вопросы:

1. Возраст 13 лет
2. Пол женский
3. Класс 7
4. Каких политических деятелей Вы знаете?
1 президент РФ (В.В. Путин), 2 мэр города,
3 депутата, 4 министра внутренних дел и т.д.
5. Какие политические партии Вы знаете?
1. «Яблоко», 2. «Справедливая Россия»
6. Смотрите ли Вы новости? Если да, то как часто? Если нет, то почему?
Новости смотрю, где-то 1 раз в день
но иногда бывает вообще не смотрю из-за
нехватки времени.
7. Какие органы и должностные лица в нашей стране избираются?
1 президент, 2 мэр, 3 вице-президент.
8. С какого возраста в нашей стране можно голосовать? с 18 лет
9. Что такое выборы по вашему мнению?
Честный демократический способ формирования власти _____
Процедура, которая ничего не решает _____
Другое Выборы - это демократическая процедура,
на которой все совершеннолетние граждане той
или иной страны избирают органы власти.
10. Доверяете ли Вы власти и тем людям, которые управляют нашим государством? Объясните, почему.
Лично я доверяю тем людям, которые управляют
нашим государством потому что этих людей
выбрали народ, мои родители и другие люди, которые
ми избирали, забирают, одобряют нашу жизнь.
Они обеспечивают малыши, дают бесплатное
образование.

БОЛЬШОЕ СПАСИБО ЗА УЧАСТИЕ!

Дорогие ребята!

Прошу Вас ответить на следующие вопросы:

1. Возраст 14
2. Пол Мужской
3. Класс 7А
4. Каких политических деятелей Вы знаете?
Путин, Баранов, Вашина, Мушкетерский
5. Какие политические партии Вы знаете?
Яблоко, ЛДПР, Единая россия
6. Смотрите ли Вы новости? Если да, то как часто? Если нет, то почему?
Смотрю почти каждый день. В первую очередь ради спорта и интересных открытий и событий.
7. Какие органы и должностные лица в нашей стране избираются?
Президент, Вице - президент, Министры, ГД, А
8. С какого возраста в нашей стране можно голосовать? 18 лет
9. Что такое выборы по вашему мнению?
Честный демократический способ формирования власти ✓
Процедура, которая ничего не решает _____
Другое _____
10. Доверяете ли Вы власти и тем людям, которые управляют нашим государством? Объясните, почему.
50% да 50% нет. Потому что не все лица государства честны.

БОЛЬШОЕ СПАСИБО ЗА УЧАСТИЕ!

Уважаемые родители!

Прошу Вас ответить на следующие вопросы:

1. Возраст 30 лет.
2. Пол Мужской
3. Образование (профессия) Высшее
4. Род деятельности в настоящее время
Военнослужащий.
5. Каких политических деятелей Вы знаете?
Б. Грозный, Ю. Лужков
В. Жириновский
Д. Зяганов
И. Хакимада
6. Какие политические партии Вы знаете?
Союз правых сил
ЛДПР
Коммунистическая партия,
Единая Россия "Справедливая Россия"
7. Смотрите ли Вы новости? Если да, то как часто? Если нет, то почему?
Да, это собственная передача на
которую я захожу у меня есть свободное
время, 2-3 раза в день.
8. Смотрите ли Вы какие-либо другие политические передачи?
Нет, свободное время рождено
семью, по вечерам смотрю новости.
9. Участвуете ли Вы в выборах? Если нет, то почему? Если да, то на каких выборах Вы голосовали в последний раз?
Нет, некогда
10. Что такое выборы по вашему мнению?
Честный демократический способ формирования власти
Процедура, которая ничего не решает
Другое Плам ч плам вся решено, а выборы
это формальность.
10. Доверяете ли Вы власти и тем людям, которые управляют нашим государством? Объясните, почему.
Наверное да. Если просят дружно,
все будет по новому, а перемены
уже начались.

БОЛЬШОЕ СПАСИБО ЗА УЧАСТИЕ!

Уважаемые родители!
Прошу Вас ответить на следующие вопросы:

1. Возраст 33 года
2. Пол женский
3. Образование (профессия) медицина
4. Род деятельности в настоящее время
нахожусь в отпуске по уходу за ребенком
5. Каких политических деятелей Вы знаете? Яр 38 лет
Кришновский, Зюганов, Какаева
6. Какие политические партии Вы знаете?
Коммунистическая партия, Единая Россия
ЛДПР
7. Смотрите ли Вы новости? Если да, то как часто? Если нет, то почему?
Да. Всегда когда успеваю.
8. Смотрите ли Вы какие-либо другие политические передачи?
Нет.
9. Участвуете ли Вы в выборах? Если нет, то почему? Если да, то на каких выборах Вы голосовали в последний раз? Да.
последней раз на выборах
президента
10. Что такое выборы по вашему мнению?
Честный демократический способ формирования власти логично верить
Процедура, которая ничего не решает
Другое _____
10. Доверяете ли Вы власти и тем людям, которые управляют нашим государством? Объясните, почему.
Да. Потому что бы веря себе
они правы

БОЛЬШОЕ СПАСИБО ЗА УЧАСТИЕ!

Деловая игра “Выборы Президента класса”

Разобравшись с первыми двумя компонентами электорально-правовой культуры школьников, я предприняла попытку выяснить, как обстоят дела с третьим (навыками в области избирательного права и избирательного процесса), для чего был использован такой замечательный метод, как деловая игра.

В теории деловая игра – это “форма воссоздания предметного и социального содержания будущей профессиональной деятельности специалиста, моделирования тех систем отношений, которые характерны для этой деятельности, моделирования профессиональных проблем, реальных противоречий и затруднений, испытываемых ... в проблемных ситуациях”³¹. На практике это увлекательнейшее мероприятие, интересное практически всем участникам, позволяющее в ненавязчивой форме преподать школьнику основы знаний в области избирательного права, а также дающее ему возможность “примерить” роли различных участников избирательного процесса – от избирателя и члена избирательной комиссии до кандидата и наблюдателя.

Деловая игра “Выборы Президента класса” была проведена мной 2 февраля 2007 года в 7“а” классе средней образовательной школы № 9 города Наро-Фоминска Московской области при содействии классного руководителя Ерошиной Галины Николаевны и директора школы Вагиной Елены Александровны и включала следующие этапы:

1) Подготовительный. “Инструктаж”, распределение ролей, подготовка домашнего задания (на должность Президента класса были выдвинуты два кандидата, каждый из которых формировал предвыборный штаб, состоявший из доверенного лица, пресс-секретаря и имиджмейкера; готовились предвыборные программы, биографии кандидатов, название, гимн и герб выдвигавшей кандидата партии, агитационные материалы).

2) Собственно игра:

а) Сбор подписей в поддержку кандидата и регистрация кандидата избирательной комиссией;

б) Презентация кандидата, его биографии и предвыборной программы, организация встречи с избирателями;

в) Голосование и подсчет голосов; объявление победителя; инаугурация Президента класса.

На мой взгляд, самым важным достижением игры была предоставленная ребятам возможность высказать, обосновать и защитить собственное мнение, что они с блеском проявили в ходе предвыборных дебатов и встречи с избирателями, на которых обсуждались самые разные проблемы политической и общественной жизни России (от проблем смертной казни, проституции, футбола, межнациональных отношений и содержания бойцовских собак в городских квартирах до того, нужно ли устанавливать квоты для женщин в полити-

³¹ Молодежь Бурятии в избирательном процессе. Улан-Удэ, 2004. С. 18.

ке, третий срок Президенту и расходовать или тратить стабфонд). Участники игры даже собственных учителей удивили серьезностью и глубиной суждений, опровергнув “primum discere, deinde vivere, denique philosophare” Декарта³².

Возвращаясь к тому, о чем было сказано в самом начале работы, подчеркну еще раз: именно такие мероприятия, возведенные в систему (имеется в виду система органов ученического самоуправления), и позволяют во многом добиться искомых целей и не словом, а делом содействовать формированию гражданского общества, состоящего не просто из индивидуумов, но из мыслящих, проявляющих активную гражданскую позицию личностей.

ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА
7“а” класса средней образовательной школы № 9
города Наро-Фоминска Московской области
2 февраля 2007 года



Город Наро-Фоминск.
СОШ № 9, 7“а” класс



Интервью
с кандидатами
в Президенты класса



Голосование

Подсчет голосов



Инаугурация Президента 7“а” класса

³² “Сперва учиться, затем жить и только после философствовать”.

Ниже приводятся образцы документов, применявшихся при проведении игры.

СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ
Выборы Президента 7 «а» класса «Л» февраля 2007 г.

№ п/п	Ф.И.О.	Год рождения	Место жительства	Номер школьного пропуска	Подпись
1	Андреев Игорь Александрович	1993	д. Демисорова 1 кв 2	1135	
2	Александрович Ана Александровна	1993	д. Демисорова 5 кв 43	1137	
3	Александрович Михаил Александрович	1993	ул. Бульварная 3 кв 67	1135	
4	Александров Сергей Александрович	1993	д. Демисорова 1 кв 28	1132	
5	Александров Андрей Александрович	1993	ул. Кузнецкая 4 кв 43	1119	
6	Александров Александр Александрович	1993	ул. Восточная 9 кв 124	1119	
7	Александров Анастасия Александровна	1993	ул. Школьная 85 кв 70	1123	
8	Александров Андрей Александрович	1993	ул. Курортная 4 кв 44	1103	
9	Александров Кирилл Александрович	1993	д. Демисорова 5 кв 7	1127	
10	Александров Евгений Александрович	1993	ул. Демисорова 1 кв 64	1124	
11	Александров Александр Александрович	1993	д. Демисорова 5 кв 7	1124	
12	Александров Александр Александрович	1993	д. Демисорова 5 кв 7	1124	
13	Александров Александр Александрович	1993	д. Демисорова 5 кв 7	1124	
14	Александров Александр Александрович	1993	д. Демисорова 5 кв 7	1124	
15	Александров Александр Александрович	1993	д. Демисорова 5 кв 7	1124	
16	Александров Александр Александрович	1993	д. Демисорова 5 кв 7	1124	
17	Александров Александр Александрович	1993	д. Демисорова 5 кв 7	1124	
18	Александров Александр Александрович	1993	д. Демисорова 5 кв 7	1124	
19	Александров Александр Александрович	1993	д. Демисорова 5 кв 7	1124	
20	Александров Александр Александрович	1993	д. Демисорова 5 кв 7	1124	
21	Александров Александр Александрович	1993	д. Демисорова 5 кв 7	1124	
22	Александров Александр Александрович	1993	д. Демисорова 5 кв 7	1124	
23	Александров Александр Александрович	1993	д. Демисорова 5 кв 7	1124	
24	Александров Александр Александрович	1993	д. Демисорова 5 кв 7	1124	
25	Александров Александр Александрович	1993	д. Демисорова 5 кв 7	1124	
26					
27					

Председатель Избирательной комиссии
Александров Александрович

ПОДПИСНОЙ ЛИСТ

Выборы Президента 7 «а» класса СШ №9 г. Наро-Фоминска «2» февраля 2007 г.

Мы, нижеподписавшиеся, поддерживаем выдвижение кандидатом в Президенты класса Демидова Елены

№ п/п	Фамилия, имя, отчество	Число, месяц, год рождения	Адрес места жительства	№№мер школьного пропуска	Подпись и дата ее внесения
1	Марианна Евдокимовна	17.07.93	Школьная ул. д. 2. № 20	№ 1121	<i>Марианна Евдокимовна</i> 01.02.07
2	Виктория Дмитриевна	25.01.95	Школьная ул. 28	№ 1136	<i>Виктория Дмитриевна</i> 01.02.07
3	Александра Александровна	12.11.93	ул. Мухоморова дом 5 кв. 1	№ 1137	<i>Александра Александровна</i> 01.02.07
4	Евдокимовна Елена	11.04.94	ул. Сахарова дом 4 кв. 1	№ 1129	<i>Евдокимовна Елена</i> 01.02.07
5	Мухоморова Дарья	03.11.93	ул. Мухоморова дом 5 кв. 1	№ 1129	<i>Мухоморова Дарья</i> 01.02.07
6	Добрынин Игорь	16.04.94	ул. Сахарова дом 4 кв. 1	№ 1120	<i>Добрынин Игорь</i> 01.02.07
7	Александровна Елена	15.01.94	ул. Мухоморова дом 5 кв. 1	№ 1130	<i>Александровна Елена</i> 01.02.07
8	Александровна Анна	15.06.93	ул. Мухоморова дом 5 кв. 1	№ 1144	<i>Александровна Анна</i> 01.02.07
9	Корсаков Андрей	04.12.93	ул. Мухоморова дом 5 кв. 1	№ 1123	<i>Корсаков Андрей</i> 01.02.07
10	Ивановна Анна	13.08.93	ул. Мухоморова дом 5 кв. 1	№ 1131	<i>Ивановна Анна</i> 01.02.07
12	Александровна Анна	16.08.93	ул. Мухоморова дом 5 кв. 1	№ 1144	<i>Александровна Анна</i> 01.02.07
13	Сидорова Анна	16.08.93	ул. Мухоморова дом 5 кв. 1	1133	<i>Сидорова Анна</i> 01.02.07
14	Корсаков Андрей	18.12.93	Савиновская ул.	№ 1135	<i>Корсаков Андрей</i> 01.02.07
15					
16					
17					
18					
19					
20					
21					
22					
23					
24					
25					
26					
27					

Подписной лист удостоверю: *Анна*

Кандидат на пост Президента класса *Елена*

Наблюдатель <u>Аверин</u>
Направлен зарегистрированным кандидатом на должность Президента 7 «а» класса <u>Корошев</u>

В избирательную комиссию 7 «а» класса

от Корошева Евгения Александровича

(фамилия, имя, отчество зарегистрированного кандидата)

НАПРАВЛЕНИЕ

В соответствии с п.3 ст.30 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Аверин Юрий Александрович
фамилия, имя, отчество,

ул. Огородная д.7
адрес места жительства наблюдателя

направляется наблюдателем в избирательную комиссию 7 «а» класса

Кандидат Корошев

(подпись)

Примечание. Направление действительно при предъявлении документа, удостоверяющего личность наблюдателя.

Печать
Подпись
Председатель
Секретарь

Handwritten signature

БЮЛЛЕТЕНЬ
Выборы Президента 7 «а» класса «02» февраля 2007 г.

Ф.И.О. кандидата	Отметка о выборе кандидата
Хорошев Е.	
Хекрашев Д.	✓

Печать
Подпись
Председатель
Секретарь

Handwritten signature

БЮЛЛЕТЕНЬ
Выборы Президента 7 «а» класса «02» февраля 2007 г.

Ф.И.О. кандидата	Отметка о выборе кандидата
Хорошев Е.	
Хекрашев Д.	710 супер + + +

Печать
Подпись
Председатель
Секретарь

Handwritten signature

БЮЛЛЕТЕНЬ
Выборы Президента 7 «а» класса «02» февраля 2007 г.

Ф.И.О. кандидата	Отметка о выборе кандидата
Хорошев Е.	✓
Хекрашев Д.	

Выборы Президента класса
« 2 » февраля 2007 г.

ПРОТОКОЛ
Избирательной комиссии класса об итогах голосования

Избирательный участок №1
Московская обл., г. Наро-Фоминск, СШ№9

Избирательная комиссия класса установила:

Число избирателей, включенных в список избирателей на момент окончания голосования	24
Число избирательных бюллетеней, полученных избирательной комиссией класса	30
Число погашенных избирательных бюллетеней	6
Число избирательных бюллетеней, выданных избирателям на избирательном участке в день голосования	24
Общее число недействительных бюллетеней	—
Число недействительных избирательных бюллетеней, не содержащих отметок ни по одной из позиций	
Скрябин В	10
Александров А	15

Перечень жалоб (заявлений), актов и иных документов, прилагаемых к протоколу:

Выборы состоялись, большинством голосов выбран (выбрана)

НЕКРАЩЕВУ Д

Председатель избирательной
комиссии класса

Юдкова СН

Юд

Заместитель председателя
комиссии

Секретарь комиссии

Регистрационное удостоверение № 1

Настоящее удостоверение выдано Морозович Игорь
в том, что он (она) официально зарегистрирован(а) Избирательной комиссией 7 «а» в
качестве кандидата на пост Президента класса.

Данное удостоверение дает право на ведение официальной предвыборной агитации,
участие во всех предвыборных процедурах, проводимых избирательной комиссией.

Дата 02.02.07

Подпись председателя
Избирательной комиссии

Юд

Приложение 3.

Положение об ученическом самоуправлении (проект)

Проект данного Положения задумывался автором как подспорье школе, которая решила ввести ученическое самоуправление, но не знает с чего начинать, а также школе, в которой уже существующее ученическое самоуправление нуждается в правовом оформлении.

При написании Положения учитывался опыт в области ученического самоуправления ряда субъектов Российской Федерации³³, а также школ Наро-Фоминского района Московской области³⁴; использовались отдельные положения таких нормативно-правовых актов, как Конституция Российской Федерации, Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 года, Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 14-ФЗ (ред. от 30 июня 2007 года) “Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации”, Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, Закон Российской Федерации от 10 февраля 1992 года № 3266-1 (ред. от 30 июня 2007 года) “Об образовании”, Закон Московской области от 27 июля 2006 года № 136/2006-ОЗ (ред. от 16 февраля 2007 года) “Об образовании”.

Автором был разработан также проект Избирательного кодекса школы, содержащий 74 статьи, объединенные в главы, разделы и части (Общая часть, включающая основные термины и понятия, принципы проведения школьных выборов, статус основных субъектов избирательного процесса, а также характеристику основных его стадий; Особенная часть, отражающая специфику проведения выборов депутатов Школьной Думы, Президента Школы, органов и должностных лиц классного самоуправления). В силу понятных причин текст Избирательного кодекса школы не приводится.

³³ Так, были проанализированы Положение о школьном самоуправлении СОШ № 31 г. Волгодонска, Положение о школьном парламенте г. Белая Калитва, Устав Школьного Самоуправления гимназии № 1579 г. Москвы, Положение о представительном органе ученического самоуправления Петрозаводской городской детской общественной организации Юниорский союз “Дорога”, Конституция и Закон о выборах Республики ЭКОС (СОШ № 58 г. Улан-Удэ, Республика Бурятия).

³⁴ Органы и организации ученического самоуправления имеются в 22 школах Наро-Фоминского района из 40 (по состоянию на 5 сентября 2006 г.); нормативные акты об ученическом самоуправлении каждой из них были изучены и проанализированы. Соответствующие материалы предоставлены Управлением по образованию Администрации Наро-Фоминского муниципального района.

ПРОЕКТ

Принято на заседании

Совета школы³⁵

Протокол № _____

от “ _____ ” _____ г.

“Утверждаю”

директор СОШ № _____

_____ г.

Положение об ученическом самоуправлении

Настоящее положение в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права (в числе Конвенцией о правах ребенка 1989 г.), Федеральным Законом от 24 июля 1998 года № 14-ФЗ (ред. от 30 июня 2007 года) “Об основных гарантиях прав ребенка”, Законом Российской Федерации от 10 февраля 1992 года № 3266-1 “Об образовании”, Законом Московской области от 27 июля 2006 года № 136/2006-ОЗ (ред. от 16 февраля 2007 года) “Об образовании”, Типовым положением “Об общеобразовательном учреждении” (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2001 года № 196), Уставом (наименование школы), иными локальными нормативными актами устанавливает общие принципы организации ученического самоуправления в (наименование школы), определяет гарантии его осуществления.

Раздел 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Ученическое самоуправление является формой осуществления учащимися права на участие в организации школьной жизни, в том числе путем непосредственного либо через органы ученического самоуправления участия в принятии решений, затрагивающих права и обязанности учащихся.

1.2. Ученическое самоуправление строится на основе принципов приоритетности подготовки учащихся к полноценной жизни в обществе, развития у них общественно значимой и творческой активности, воспитания высоких нравственных качеств, патриотизма и гражданственности.

1.3. Целями ученического самоуправления являются:

1.3.1. Представительство и защита прав и интересов учащихся в предусмотренных настоящим Положением формах;

1.3.2. Обеспечение необходимых условий для всестороннего развития личности и творческой самореализации школьников;

1.3.3. Удовлетворение потребностей учащихся в дополнительных образовательных услугах;

³⁵ Иным органом самоуправления образовательного учреждения, которым в соответствии с пунктом 2 статьи 35 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 “Об образовании” могут быть совет образовательного учреждения, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет, иные формы.

1.3.4. Повышение уровня организации образовательного процесса и внеклассных мероприятий путем сотрудничества ученического, родительского и педагогического коллективов в предусмотренных настоящим Положением формах.

1.4. В целях реализации вышеуказанных целей формируются органы ученического самоуправления, избираются должностные лица ученического самоуправления.

Раздел 2. ОРГАНЫ И ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА УЧЕНИЧЕСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

2.1 Органами ученического самоуправления являются выборный представительный орган – Школьная Дума, а также формируемый им коллегиальный исполнительный орган – Школьное Правительство³⁶. Высшим должностным лицом школьного самоуправления является Президент Школы. Порядок формирования органов ученического самоуправления, порядок избрания Президента Школы определяются настоящим Положением, а также принимаемыми в соответствии с ним иными правовыми актами, актами ученического самоуправления.

2.2. Органы и должностные лица ученического самоуправления действуют на основе следующих принципов:

2.2.1. Законность, соответствие всех действий и решений органов и должностных лиц ученического самоуправления Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, законам Российской Федерации, соответствующего субъекта Российской Федерации, нормативным актам министерств и ведомств, нормативным актам органов местного самоуправления, Уставу школы, иным нормативным актам, включая настоящее Положение.

2.2.2. Равенство прав всех учащихся независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждений, общественной активности (в том числе участия либо неучастия в работе органов ученического самоуправления), успеваемости в учебе, иных обстоятельств.

2.2.3. Добровольность участия учащихся во всех мероприятиях, проводимых органами ученического самоуправления, включая право не участвовать в выборах и работе органов и должностных лиц ученического самоуправления.

2.2.4. Гласность в работе органов и должностных лиц ученического самоуправления, включая обязанность доведения принимаемых ими решений до сведения всех учащихся.

2.2.5. Демократизм. Приоритет мнения большинства при обязательном учете мнения меньшинства.

³⁶ Наименования органов и должностных лиц ученического самоуправления могут определяться в каждой школе самостоятельно, сообразно сложившимся традициям.

2.2.6. Свобода мнений и суждений, дебатов и дискуссий.

А) ШКОЛЬНАЯ ДУМА

2.3. Школьная Дума является представительным и законодательным органом ученического самоуправления.

2.4. Школьная Дума избирается сроком на один учебный год³⁷. Порядок выборов депутатов Школьной Думы определяется специальным нормативным актом, принятым в соответствии с данным Положением³⁸.

2.5. Депутатом Школьной Думы может быть избран ученик 8–11 классов³⁹, не лишенный в соответствии с нормативными актами о выборах в органы ученического самоуправления избирательного права⁴⁰.

2.6. Школьная Дума вправе:

2.6.1. Проводить на территории школы собрания, в том числе закрытые, и иные мероприятия с периодичностью, установленной Регламентом Школьной Думы. Принятые на этих собраниях решения Школьная Дума обязана доводить до сведения школьной администрации, а также всех учащихся. Для этого могут использоваться специально отведенные места (стенды), а также школьные средства массовой информации (школьная газета и т.д.).

2.6.2. Направлять в администрацию школы письменные запросы, предложения (в том числе по организации образовательного процесса, воспитательного процесса, внеклассных мероприятий), получать на них официальные ответы.

2.6.3. Знакомиться с нормативными актами школы и их проектами и вносить к ним свои предложения; получать от администрации школы информацию по вопросам организации учебного процесса и внеклассных мероприятий.

2.6.4. Проводить встречи с директором школы и другими представителями администрации с периодичностью, установленной Уставом школы, иными правовыми актами школы.

2.6.5. Проводить среди учащихся опросы и референдумы.

2.6.6. Вносить в администрацию школы предложения о поощрении и наказании учащихся, а при рассмотрении администрацией школы вопросов о

³⁷ Вариант – 2 года (Школьный Исполнительный Комитет – ШИК – Верейской СОШ № 1).

³⁸ К примеру, Избирательным кодексом школы.

³⁹ Варианты: учениками 9–11 кл. (СОШ № 6 г. Наро-Фоминска); 5–11 кл.; учениками, достигшими возраста 14 лет; иное, согласно сложившимся в данной школе традициям.

⁴⁰ Так, может быть лишен активного избирательного права ученик, допустивший нарушение Устава школы, совершивший иной дисциплинарный проступок – в течение месяца, учебной четверти, учебного года в зависимости от тяжести проступка. К примеру, согласно п. 2.8–2.9 Положения о Совете старшеклассников Наро-Фоминской СОШ № 7 не могут быть членами Совета старшеклассников учащиеся, “не подчиняющиеся Уставу школы, не выполняющие правила поведения”.

дисциплинарном воздействии по отношению к учащимся давать заключение о целесообразности его применения.

2.6.7. Участвовать в разрешении конфликтных вопросов между учениками, учителями и родителями.

2.6.8. Осуществлять совместную деятельность с органами ученического самоуправления других учебных заведений, в том числе путем проведения совместных внеклассных мероприятий, организации конференций, встреч.

2.6.9. Осуществлять иные полномочия в соответствии с законодательством, Уставом школы, иными правовыми актами.

2.7. Заседания школьной думы проводятся по мере необходимости, но не реже 1 раза в месяц⁴¹. Заседания должны проводиться во время, свободное от основных занятий. Заседание правомочно в случае присутствия на нем более половины списочного состава депутатов.

2.8. По общему правилу заседания Школьной Думы являются открытыми. На заседаниях Школьной Думы вправе присутствовать представители школьной администрации, коллективов педагогов и родителей. Учащиеся, не являющиеся депутатами Школьной Думы, вправе присутствовать на ее заседаниях при наличии условий для этого (помещений достаточной вместительности и т.д.). Депутаты вправе в случае необходимости проводить закрытые заседания с обязательным уведомлением Администрации школы о результатах обсуждения.

2.10. Порядок проведения заседаний определяется Регламентом Школьной Думы, принимаемым на первом заседании большинством голосов депутатов. В таком же порядке назначается Председатель Школьной Думы, его заместители.

2.11. Постановления Школьной Думы принимаются большинством голосов если иной порядок не предусмотрен настоящим Положением, нормативными актами ученического самоуправления.

2.12. Постановления Школьной Думы имеют рекомендательный характер. Постановления Школьной Думы подлежат обязательному рассмотрению Администрацией школы не позднее недели со дня принятия. О результатах рассмотрения депутаты Школьной Думы уведомляются в письменном виде. Одобренные Администрацией школы постановления Школьной Думы являются обязательными для применения и доводятся до сведения всех учащихся не позднее трех дней со дня одобрения.

Б) ШКОЛЬНОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

2.13. Школьная Дума формирует Школьное Правительство, состоящее из следующих министерств, возглавляемых министрами:

⁴¹ Варианты: 1 раз в неделю (Селятинская СОШ № 2), 1 раз в две недели (СОШ № 6 г. Наро-Фоминска), 1 раз в четверть (Наро-Фоминская СОШ № 1), 1 раз в полугодие (Ап-релевская СОШ № 2).

2.13.1. Министерство образования. Функции:

- разработка и направление школьной администрации предложений по совершенствованию учебного процесса;
- участие в организации олимпиад, конкурсов, фестивалей, предметных недель;
- осуществление координации интересов школьников и учителей в различных сферах учебного процесса;
- оказание помощи в учебе неуспевающим.

2.13.2. Министерство труда. Функции:

- организация добровольных работ по благоустройству школы и пришкольных территорий;
- проведение встреч с представителями служб занятости населения, представителями работодателей с целью содействия трудоустройству будущих выпускников.

2.13.3. Министерство культуры. Функции:

- проведение различных внеклассных мероприятий;
- содействие оформлению стендов, украшению школы.

2.13.4. Министерство здравоохранения. Функции:

- проведение различных спортивных соревнований;
- пропаганда здорового образа жизни, организация соответствующих выставок, оформление стендов, проведение внеклассных мероприятий.

2.13.5. Министерство связи:

- координация деятельности органов ученического самоуправления с различными органами педагогического и родительского коллективов;
- информирование о деятельности органов ученического самоуправления (оформление информационных стендов, выпуск ученической газеты и т.д.).

2.13.6. Министерство иностранных дел. Функции:

- взаимодействие с органами ученического самоуправления других учебных заведений, организация совместных мероприятий, экскурсий, конференций.

2.14. По мере необходимости могут образовываться иные министерства и комитеты, деятельность которых не противоречит целям, указанным в настоящем Положении.

В) ПРЕЗИДЕНТ ШКОЛЫ

2.15. Президент Школы является высшим должностным лицом школы, избираемым на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании учениками 8-11⁴² классов.

2.16. Срок полномочий Президента Школы – 1 учебный год. Президентом Школы может быть избран учащийся 8–11 классов, не лишенный избиратель-

⁴² Иное по усмотрению школы.

ного права в соответствии с нормативными актами о выборах в органы ученического самоуправления. Одно и то же лицо не может занимать пост Президента Школы более двух сроков подряд.

2.17. Президент Школы является гарантом прав и свобод учащихся, представителем интересов ученического коллектива во взаимоотношениях с родителями, педагогами, а также с коллективами учащихся, родителей и педагогов других школ.

2.18. Порядок выборов и отрешения от должности Президента Школы регламентируются специальным актом, принимаемым Школьной Думой.

Раздел 3. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ УЧАЩИХСЯ НА ТЕРРИТОРИИ УЧЕНИЧЕСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

3.1 Все учащиеся независимо пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждений, общественной активности (в том числе участия либо неучастия в работе органов ученического самоуправления), успеваемости в учебе, иных обстоятельств имеют равные права, а именно:

3.1.1. Право на защиту чести и достоинства, уважение со стороны других учащихся, а также педагогов, иных работников школы, представителей органов государственной власти и местного самоуправления, родительского коллектива;

3.1.2. Право свободно высказывать взгляды, мнения, суждения, не нарушая при этом законные права и интересы других людей;

3.1.3. Право получать знания, отвечающие требованиям государственных стандартов обучения в условиях, способствующих самореализации и творческому развитию личности учащегося; право на обучение в пределах этих стандартов по индивидуальным учебным планам, а также на ускоренный курс обучения; право на получение дополнительных (в том числе платных) образовательных услуг;

3.1.4. Право учиться в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены;

3.1.5. Право на отдых, включая право на перерыв, имеющий продолжительность, достаточную для питания;

3.1.6. Право на бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами библиотек;

3.1.7. Право искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, не нарушая при этом норм, установленных Уставом школы, Правилами внутреннего распорядка, иными нормативными актами;

3.1.8. Свобода ассоциаций и мирных союзов, включая право на создание детских общественных объединений, выборы ученических органов самоуправления;

3.1.9. Закрепленное федеральным законодательством право на участие в управлении образовательным учреждением;

3.1.10. Право самостоятельно или через выборных представителей ходатайствовать перед администрацией школы о проведении с участием выборных представителей учащихся дисциплинарного расследования деятельности работников школы, нарушающих и ущемляющих права учащихся. Если учащиеся не согласны с решением администрации школы, они вправе через своих выборных представителей обратиться за содействием и помощью в уполномоченные государственные органы и органы местного самоуправления;

3.1.11. Право проводить во внеучебное время собрания и митинги по вопросам защиты своих нарушенных прав. Администрация образовательного учреждения не вправе препятствовать проведению таких собраний и митингов, в том числе на территории и в помещении школы, если были выполнены условия проведения указанных собраний и митингов, установленные Уставом образовательного учреждения. Такие собрания и митинги не могут проводиться в нарушение установленных законодательством Российской Федерации требований соблюдения общественного порядка и не должны препятствовать образовательному и воспитательному процессам;

3.1.12. Право получать информацию о любых нормативных актах, принимаемых в школе, если они затрагивают права и интересы учащихся. Подобные правовые акты (тексты уставов, правил внутреннего распорядка), а также списки органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц (с указанием способов связи с ними), осуществляющих контроль и надзор за соблюдением, обеспечением и защитой прав учащихся, должны помещаться для ознакомления в общедоступных местах (на стендах, в школьной газете и т.д.);

3.1.13. Право отказаться от привлечения учащихся без их согласия, без согласия их родителей к труду, не предусмотренному образовательной программой;

3.1.14. Право отказаться от посещения мероприятий, не предусмотренных учебным планом;

3.1.15. Право на получение помощи в реализации и защите своих прав со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, педагогов и родителей.

3.2. Каждый учащийся наряду с правами несет следующие обязанности:

3.2.1. Соблюдать общеобязательные требования, зафиксированные в Конституции Российской Федерации, законодательстве Российской Федерации, Уставе школы, Правилах внутреннего распорядка, иных нормативных актах, действующих на территории школы;

3.2.2. Беспрекословно и добросовестно исполнять законные требования школьной администрации, педагогов, иных работников школы;

3.2.3. Бережно относиться к имуществу школы, принимать необходимые меры к его сохранности, своевременно сообщать педагогам, иным работникам школы об угрозе уничтожения, утраты или повреждения школьного имущества;

3.2.4. Соблюдать учебную дисциплину, добросовестно относиться к учебному процессу;

3.2.5. Уважать взгляды и убеждения, свободу и достоинство других членов школьного коллектива, подчиняться иным правилам человеческого общежития.

Раздел 4. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

4.1. Настоящее Положение вступает в силу со дня его утверждения.

4.2. Изменения и дополнения в настоящее Положение вносятся принявшим его органом по его инициативе, а также по инициативе органов ученического самоуправления.

4.3. Не допускаются изменения и дополнения, ухудшающие положение учеников, а также умаляющие значение органов ученического самоуправления.

ПООЩРИТЕЛЬНАЯ ПРЕМИЯ

Кругленя**Анна Николаевна,**

студентка 4-го курса факультета права и социальных технологий Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета

Суворина**Елена Валерьевна,**

студентка 4-го курса факультета права и социальных технологий Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета

Научный руководитель:**Климова****Юлия Николаевна,**

зав. кафедрой гражданско-правовых дисциплин факультета права и социальных технологий Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета, кандидат юридических наук

Учебно-практическое пособие для старшеклассников и молодых потенциальных кандидатов на выборные должности “Я и выборы в моем регионе”

Практика последних выборов в стране показывает, что такое негативное социальное явление как нежелание молодежи участвовать в выборах, в науке получившее название электорального (политического) молодежного абсентеизма, приобретает все большие масштабы. В целях борьбы с молодежным абсентеизмом, стимулирования электоральной активности всех групп молодежи, как уже получивших избирательные права, так и имеющих право получить эти права в будущем (дети), и повышения правовой культуры молодого избирателя нами была выработана концепция правового просвещения посредством использования учебных пособий. По нашему мнению, именно данная форма правового просвещения способна пробудить интерес по отношению к выборам у детей самого младшего возраста и развить такую заинтере-

сованность у подростков, которая не должна исчезнуть при их столкновении со сложным и порой непонятным языком правовых норм. Работа над модернизацией и претворением в жизнь данной концепции (в виде издания, распространения и введения в обучающий процесс) ведется с 2005 года.

Со структурой и основными положениями указанной концепции можно ознакомиться с помощью предложенной ниже таблицы:

№	Возраст	Особенности подачи материала	Акцент	Избирательное право	Форма
1	5–6 лет	Наглядность, образность, доступность	Вовлечение читателя в игру	Активное	Детская книжка
2	7–11 лет	Наглядность, образность, доступность	Ребенок-читатель – непосредственный участник всех действий (не обязательно игровых)	Активное с элементами пассивного	Книжки с заданиями
3	12–16 лет	Наглядность, доступность, информативность	Обращение к читателю как к другу, равному	Активное и пассивное	Брошюра, руководство к действию
4	17–21 год	Наглядность, краткость, призывность	Апелляция к скрытым талантам читателя	Пассивное	Брошюра, руководство к действию
5	22–30 лет	Лаконичность, призывность, подкрепленность эмпирическими данными	Призыв к стабилизации политической ситуацией силами читателя	Пассивное	Теоретико-практическое пособие

В настоящее время из концепции реализованы 3 положения о правовом просвещении молодежи (для возрастных категорий 7–11, 12–16 и 17–21 года). Одно из них – учебно-практическое пособие “Я и выборы в моем регионе”, которое направлено на изучение теоретических правовых основ реализации пассивного избирательного права и приобретение практических навыков организации работы потенциального кандидата на выборную должность.

Весьма удачной нам представляется его форма – не просто учебник, излагающий сухую информацию о пассивном избирательном праве, а настоящее руководство к действию, детально, по шагам расписывающее, что надо сделать, какие документы представить, куда обратиться и пр.

Пособие адресовано, прежде всего, молодому гражданину России – старшекласснику и молодому потенциальному кандидату на выборные должности, интересующемуся возможностями своей политической карьеры в качестве народного избранника в Молодежный Парламент, а также в федеральные, региональные и местные органы власти.

Учебное пособие “Я и выборы в моем регионе: руководство к действию” нацелено на решение следующих задач:

- Ознакомление подростка с пассивным избирательным правом и процедурой его реализации;
- Содействие формированию активной гражданской позиции подростка;
- Приобщение подростка к работе с нормативно-правовыми актами (на данном возрастном этапе – в упрощенной форме);
- Развитие логического мышления, способности к синтезу и анализу представленного материала;
- Осуществление правового просвещения и воспитания молодого поколения, содействие борьбе с молодежным абсентеизмом.

При написании учебного пособия для подростков нами соблюден ряд требований, разработанных с учетом специфики данной возрастной группы, которые позволяют достичь наилучшего результата в усвоении читателем соответствующего материала: это требования доступности, наглядности, информативности.

Требование доступности выражается в использовании наиболее простого, понятного и доступного для подростка языка. Поэтому нами выбрана такая форма изложения правового материала как рассказ, беседа с молодым кандидатом. В тексте часто используются обращения к читателю: “посмотри”, “запомни”, “подумай”, “тебе не кажется?”. В пособии описывается порядок действий не какого-то абстрактного кандидата, а шаги к победе самого читателя: “ты должен подать документы, ты становишься зарегистрированным кандидатом и т.п.”. Сложный язык правовых норм должен передаваться максимально приближенно к обыденной речи, все специальные термины должны быть подробно разъяснены.

Требование наглядности служит для укрепления в сознании подростка интереса по отношению к выборам. На данном этапе правового просвещения это особенно важно, ведь учебное пособие рассчитано в основном на подростков, которые уже заинтересовались избирательным правом. Столкнувшись со сложным и сухим текстом законов, они рискуют потерять эту заинтересованность, а задача пособия – сохранить и усилить ее. Для этого в тексте пособия используются наглядные примеры, цветные иллюстрации, схемы, графики, таблицы.

Для разделения массива правовой информации на смысловые части в тексте учебного пособия предусмотрен ряд рубрик, каждая из которых обозначается в тексте с помощью небольшой яркой картинки – значка. Так, рубрика “Мотай на ус!” позволяет сконцентрировать внимание на наиболее важных для данного шага сведениях, например, когда необходимо запомнить сроки обжалования действий (бездействия), нарушающих избирательные права, или когда указывается на наступление административной, уголовной или иной ответственности за неполное или недостоверное предоставление финансовых отчетов.

Рубрика “Мудрость поколений” содержит эпиграф к каждому шагу кандидата в виде поговорки, крылатого выражения или изречения кого-либо из известных мыслителей, а также предлагает обратиться к “мудрости поколений” по ходу определенного шага. Это позволяет подростку не только настроиться на необходимый лад, но также обогащает его внутренний мир словами бессмертной классики как, например, широко известное изречение И.В. Гете “Быть человеком – значит быть борцом”, нацеливающее читателя в том числе и на нелегкую предвыборную борьбу.

Сведения, касающиеся выборов в Молодежный Парламент, также выделены в отдельную рубрику “Впереди паровоза”, в тексте которой используется иной шрифт, чем в основном тексте, посвященном выборам в органы государственной власти и местного самоуправления, что препятствует смешению получаемой правовой информации.

Для проверки и закрепления полученных знаний после каждого шага кандидата предусмотрена рубрика “Вопросы для самоконтроля”, а для тех, кто желает глубже изучить процедуру того или иного шага – рубрика “Багаж знаний”, представляющая собой перечень нормативно-правовых актов и литературы по соответствующей тематике. Рубрика “Из практики судов” предлагает ознакомиться с судебными решениями, вынесенными по избирательным спорам, касающимся конкретного шага кандидата. Это дает возможность читателю разобраться, как на практике могут реализовываться и защищаться избирательные права. И, наконец, для того, чтобы расслабиться и на минуту отвлечься от сложной правовой информации читателю предлагается рубрика “Расслабься” – веселые афоризмы или анекдот на определенную тему.

Требование информативности означает, что из учебного пособия подросток должен почерпнуть достаточно большой объем информации, описывающей все его действия на пути к победе на выборах. Тем самым пособие должно послужить реальным руководством к действию молодого кандидата.

Краткое содержание учебного пособия

Структурно учебно-практическое пособие “Я и выборы в моем регионе” состоит из следующих элементов: предисловия, 2 основных частей и заключительного слова.

В Предисловии указывается на адресата пособия – молодого гражданина России – старшеклассника и молодого потенциального кандидата на выборные должности, интересующегося возможностями своей политической карьеры в качестве народного избранника в Молодежный Парламент, а также в федеральные, региональные и местные органы власти. Кроме того, в предисловии авторы обращают внимание на сферу применения пособия – процесс обучения основам избирательного права старшеклассников, слушателей, студентов по специальности Юриспруденция и Государственное и муниципальное управление, и всех интересующихся вопросами реализации пассивного избирательного права.

Пособие состоит из двух основных частей:

В первой части приводятся разделы, обозначаемые как Шаги по виртуальной лестнице, ведущей к победе на выборах. Каждый шаг:

- 1) содержит доступное изложение требований соответствующих нормативных актов к кандидатам;
- 2) раскрывает алгоритм действий участников избирательного процесса, обладающих пассивным избирательным правом;
- 3) включает сравнительную характеристику процедуры выборов, проводимых в соответствии с избирательным законодательством, и выборов в Молодежный Парламент (на примере округа Муром).

В конце Шага сформулированы вопросы для самоконтроля, приведена подборка законов, литературы, судебной практики и веселых анекдотов или афоризмов о выборах.

Вторая часть представляет собой Виртуальный портфель, включающий наиболее важную информацию, имеющуюся в руководстве, а также приложения образцов документов, упоминаемых в тексте, план-график шагов кандидата на выборах, словарь кандидата и перечень рекомендуемой литературы.

Итак, в первой части учебно-практического пособия в Шагах раскрываются следующие вопросы:

Шаг 1 – узнать о порядке проведения выборов

Данный шаг предваряет изречение Р. Кирхгофа о том, что “нет ничего практичнее хорошей теории”, настраивающее читателя на получение в этом Шаге в первую очередь теоретических знаний. Первый Шаг позволяет узнать кандидату об основных нормативно-правовых актах, регламентирующих порядок проведения выборов в своем регионе, которые в пособии именуются “путеводителем по избирательному процессу”. К ним относятся Федеральный закон от 12.06.2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Закон Владимирской области от 13.02.2003 № 10-ОЗ “Избирательный кодекс Владимирской области”. Какую же дорогу показывает этот путеводитель? Конечно дорогу к тому, чтобы стать кандидатом на выборах во Владимирской области или Российской Федерации, поэтому в рубрике “Мотай на ус” раскрывается, что действующее законодательство предусматривает три вида выборов:

1. Выборы в федеральные органы государственной власти (Президент Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Российской Федерации (нижней палаты Федерального Собрания Российской Федерации)).

2. Выборы в органы государственной власти субъекта Российской Федерации – в нашем случае Владимирской области (в соответствии с Избирательным кодексом жители Владимирской области могут выбирать депутатов Законодательного Собрания области).

3. Выборы в органы местного самоуправления (в соответствии с Уставом округа Муром выборными являются должности главы округа Муром и депутатов Совета народных депутатов округа Муром).

О требованиях, предъявляемых к кандидатам, сроке полномочий, составе органа и порядке его формирования рассказывает специальная красочная табличка в тексте Шага 1. На выборах любого уровня кандидат должен обладать пассивным избирательным правом, не быть лишенным дееспособности и не находится в местах лишения свободы по приговору суда. А еще всегда помнить мудрую мысль Пьера Буаста о том, что “В высших должностях, так же как и на слишком возвышенных местностях, люди подвергаются головокружениям”.

Поскольку молодость и энтузиазм, переполняющий обычно молодых читателей вряд ли позволят ждать достижения возраста 21 года и более, чтобы быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, то в рубрике “Впереди паровоза” обращается внимание читателя на то, что он может быть избран и с 16 лет. Речь идет о различных молодежных структурах, действующих под кураторством органов государственной власти и местного самоуправления. Ныне во Владимирской области действуют Молодежные Парламенты, т.е. постоянно действующие выборные органы, представляющие интересы молодежи во взаимоотношениях с органами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями округа, принимающие участие в формировании и реализации молодежной политики.

Становясь кандидатом и мечтая быть избранным в тот или иной орган власти, не следует забывать, что в реализации пассивного избирательного права огромная роль принадлежит избирателям и избирательным комиссиям. Поэтому в Шаге 1 рассказывается также о том, что избирателями являются граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет и обладающие активным избирательным правом (на выборах в Молодежный парламент – 16–25 лет), а также приводится наглядная пирамида избирательных комиссий, возглавляемых Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (систему комиссий на выборах в Молодежный Парламент округа Муром составляют Избирательная комиссия о. Муром по выборам в Молодежный Парламент, окружные и участковые избирательные комиссии). Кроме того, именно в начальном Шаге 1 раскрывается соотношение известных на уже стадий избирательного процесса с Шагами, включенными в пособие, и разъясняется, какие Шаги и почему носят факультативный характер.

Шаг 1 завершает страничка из виртуального ежедневника кандидата, вопросы для самоконтроля, перечень нормативно-правовых актов, список литературы и анекдот на тему.

Шаг 2 – выдвинуть свою кандидатуру

“Быть человеком – значит быть борцом” – говорил И.В. Гете, и если читатель точно решил, что будет претендовать на выборную должность, то придется “побороться” – выдвинуть свою кандидатуру. Шаг 2 как раз и объясняет, что “граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно или в со-

ставе списка кандидатов”. При этом непосредственное выдвижение осуществляется путем самовыдвижения или путем выдвижения избирательным объединением. Выдвижение же кандидатов в составе списка кандидатов возможно только избирательным объединением. При выборах в федеральные органы государственной власти на выдвижение кандидатов отводится не менее 40 дней (при досрочных выборах – не менее 30 дней), при выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации (например, Владимирской области) – не менее 30 дней, а при выборах в органы местного самоуправления (например, округа Муром) – не менее 20 дней.

Весьма важным является и вопрос о документах, которые необходимо подать для выдвижения своей кандидатуры. В тексте Шага 2 в рубрике “Мотай на ус” для разъяснения указанного вопроса используются веселая цепочка картинок, называющая среди требуемых документов: письменное уведомление о выдвижении; письменное заявление о согласии баллотироваться; сведения о доходах, имуществе, вкладах в банках, ценных бумагах; документ о принадлежности кандидата к политической партии, копия паспорта или документа, заменяющего паспорт; копии других документов (с образцами можно ознакомиться в Отделении 3 Виртуального Портфеля). В рубрике “Впереди паровоза” обращается внимание читателя на то, что при выдвижении кандидатуры на выборах в Молодежный Парламент округа Муром подаются документы, отличные от указанных: заявление о выдвижении кандидата, заявление о согласии баллотироваться, протокол о выдвижении от избирательного объединения.

Не упускается в пособии из виду и тот факт, что выдвижение кандидата должно быть поддержано подписями избирателей или внесением избирательного залога. Количество подписей, необходимое для регистрации кандидата на федеральных выборах составляет не более 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, 1% на выборах в представительный орган субъекта Российской Федерации и местных выборах. Формально сбор подписей представляет собой внесение избирателем в подписной лист сведений о себе, осуществление росписи, выражая тем самым согласие на выдвижение данного кандидата (образец подписного листа легко можно найти в Виртуальном Портфеле кандидата в отделении 3). На выборах в Молодежный Парламент также необходимо осуществить сбор подписей, но в меньшем количестве (не менее 20) и с помощью подписного листа, но иной формы (его тоже можно найти в Виртуальном Портфеле). Альтернативой сбора подписей является внесение избирательного залога на специальный счет избирательной комиссии: “Иными словами, не хочешь собирать подписи, мучить себя и жителей своего округа – внеси установленную законом сумму денежных средств на специальный счет в банке. Размер избирательного залога составляет 15% от предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата”.

В конце Шага 2 можно обнаружить страничку из виртуального ежедневника кандидата, вопросы для самоконтроля, перечень нормативно-правовых ак-

тов, список литературы, анекдот на тему и пример из судебной практики к данному Шагу – Решение Владимирского областного суда от 14.03.2005 года. В последнем речь идет о рассмотрении заявления об отмене регистрации кандидата в депутаты Законодательного Собрания Владимирской области, который, как утверждает истец, использовал рекламные сюжеты, не оплаченные из избирательного фонда кандидата.

Шаг 3 – создать свой избирательный фонд

Гораций Уолпол писал: “Каждый человек имеет свою цену”. В период выборов о цене кандидат обычно вспоминает, когда приходит время создавать избирательный фонд. Как говорит закон, “кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до их регистрации этой избирательной комиссией”. Другими словами, законодателем время создания избирательного фонда определено достаточно точно – между выдвижением и регистрацией кандидата. Создавать избирательные фонды обязаны все кандидаты. Исключение – кандидат в депутаты или на должность главы муниципального образования с числом зарегистрированных избирателей в округе менее 5 тысяч; он может не создавать избирательный фонд при условии неиспользования им денежных средств на цели финансирования своей кампании.

В Шаге 2 раскрывается также понятие избирательного фонда, процедура его создания, а веселые наклейки на полях пособия обращают внимание читателя на реквизиты Сбербанка Российской Федерации, Владимирского и Муромского отделений Сбербанка России. Избирательный фонд – это денежные средства, которые перечисляются на финансирование избирательной кампании кандидата. Перечисляются эти денежные средства и впоследствии хранятся на специально открытом для этой цели с разрешения избирательной комиссии банковском счете (открывается счет в филиале Сбербанка России, а при его отсутствии в иной кредитной организации). Не позднее чем через три дня после его открытия, но и не позднее дня представления документов на регистрацию реквизиты счета представляются избирательной комиссии. Зачастую для решения своих финансовых вопросов кандидаты назначают уполномоченных представителей по финансовым вопросам, а вот избирательные объединения обязаны назначать указанных лиц в любом случае. В целях разъяснения читателю информации об источниках формирования избирательного фонда кандидата используются две наглядные схемы о разрешенных и запрещенных источниках.

В рубрике “Мотай на ус” в данном Шаге сконцентрирована важная информация о том, что избирательный фонд – это фонд целевого расходования средств: “Учти, что купить себе квартиру, машину, очаровательную норковую шубу для девушки или шапку для мальчика по соседству не удастся!”. Избирательный кодекс Владимирской области даже устанавливает предельную вели-

чину расходования – “она не может превышать 1,5% величины прожиточного минимума во Владимирской области, установленного постановлением Губернатора области и действующего на день назначения выборов, умноженного на количество избирателей соответствующего избирательного округа”. А в рубрике “Впереди паровоза” содержится прекрасная новость – создавать избирательный фонд на выборах в Молодежный парламент округа Муром не придется вовсе, т.к. все затраты будут осуществляться централизованно.

Завершает Шаг 3 страничка из виртуального ежедневника кандидата, вопросы для самоконтроля, перечень нормативно-правовых актов, список литературы, анекдот на тему и рубрика “Из практики судов”, в которой содержится Постановление мирового судьи второго судебного участка г. Киржача и Киржачского района Владимирской области от 14.10.2005 г. о прекращении производства по делу об административном правонарушении в отношении кандидата, который при формировании избирательного фонда внес на его счет наличными из собственных средств сумму, превышающую двадцатикратную величину прожиточного минимума во Владимирской области, установленную постановлением губернатора Владимирской области.

Шаг 4 – зарегистрировать свою кандидатуру

Открывает этот Шаг рубрика “Мудрость поколений”, в которой содержится изречение В.О. Ключевского: “Достойный человек не тот, у кого нет недостатков, а тот, у кого есть достоинство”. С него-то и начинается повествование о регистрации кандидата как своеобразной гарантии его статуса.

Чтобы стать зарегистрированным кандидатом на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления в избирательную комиссию необходимо предоставить следующие документы, которые логически выстроены в одной из схем Шага 4: подписные листы; протокол об итогах сбора подписей избирателей; список сборщиков подписей, нотариально удостоверенные сведения о них и их подписи (или копия платежного документа о перечислении избирательного залога с отметкой филиала Сбербанка России); решение политической партии о выдвижении кандидата, списка кандидатов, если на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации федеральные списки кандидатов, выдвинутые этой политической партией, были допущены к распределению депутатских мандатов; первый финансовый отчет (с образцами документов можно ознакомиться в Отделении 3 Виртуального Портфеля). Причем подписные листы должны быть доставлены в избирательную комиссию надо не позднее чем за 40 дней до дня голосования до 18 часов. Получив документы, избирательная комиссия выдает письменное подтверждение, в котором указывается время и дата приема. Заметим, что подписные листы – не пустая формальность и очень сильно повлияют на решение о регистрации, “поэтому лучше все предусмотреть заранее и при сборе подписей не писать вымышленных имен (типа Иван Федорович Крузенштерн) и не просить друга Васю расписаться за тебя раз пять”.

А все потому, что после получения подписных листов избирательная комиссия не только заверяет их своими печатями, но и осуществляет проверку подписей, содержащихся в подписных листах, выделяя недействительные и недостоверные подписи (разницу между ними можно узнать из яркой схемы в тексте Шага 4). Кроме того, в рубрике “Мотай на ус” указывается, что “при обнаружении среди проверяемых подписей 10 и более процентов недостоверных и недействительных подписей или недостаточного для регистрации соответствующего кандидата количества достоверных подписей комиссия отказывает в регистрации кандидата”. О других основаниях отказа в регистрации кандидата также можно узнать из красочной схемы в данном Шаге. Если избирательная комиссия принимает решение о регистрации кандидата, то важным последствием такого решения является выдача кандидату удостоверения о регистрации с указанием даты и времени регистрации, образец которого содержится в Отделении 3 Виртуального Портфеля.

Как отмечается в рубрике “Впереди паровоза” основанием для регистрации кандидата на выборах в Молодежный Парламент являются подписные листы с не менее чем 20 подписями избирателей. Дата и точное время регистрации каждого кандидата заносятся в специальный документ – протокол регистрации. С этого момента кандидат считается зарегистрированным.

Итог Шагу 4 подводят страничка из виртуального ежедневника кандидата, вопросы для самоконтроля, перечень нормативно-правовых актов, список литературы, анекдот на тему и пример из судебной практики по данному Шагу – Решение Ковровского городского суда Владимирской области от 13 ноября 2005 года об отказе в признании незаконным постановления окружной избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата в депутаты Ковровского городского Совета народных депутатов Л.А. Силкина по причине предоставления подписных листов с ошибкой в написании фамилии Силкина через “а” как Салкин.

Шаг 5 – провести предвыборную агитацию

“Всякий вправе творить по-своему...”, – писал К.Ф. Гораций. Это касается и периода выборов, где всякий кандидат вправе проявить фантазию в форме проведения предвыборной агитации. О том, что такое предвыборная агитация и каковы ее составляющие в образной форме рассказывает рубрика “Мотай на ус”.

Кандидат вправе выбрать любой вид агитации (агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, или посредством проведения агитационных публичных мероприятий, или посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов, или иными не запрещенными законом методами) и перейти к расходованию созданного избирательного фонда. “И не стоит переживать, что какой-нибудь кандидат с большим-пребольшим избирательным фондом вдруг скупит все печатные площади в газетах или эфирное время на телевидении”. “Закон суров, но справедлив” и потому га-

рантирует всем зарегистрированным кандидатам равные условия доступа к средствам массовой информации, а также равное предоставление средств агитации.

Официально агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Для сравнения – на выборах в Молодежный Парламент агитация начинается не с выдвижения, а с регистрации кандидата и прекращается она в ноль часов по местному времени накануне дня, предшествующего дню голосования. В период предвыборной агитации действует значительное количество ограничений и запретов. Обо всем этом повествуют соответствующие наглядные схемы в тексте Шага 4.

Кроме того, руководствуясь изречением М. Бирбома: “Все, что стоит делать, уже делалось, поэтому теперь, мне думается, есть смысл обратить внимание на то, чего делать не стоит”, в Шаге 4 читатель в общем виде знакомится с понятием и основными приемами “грязных” или “черных” PR-технологий. Их повсеместное изучение – дело специалистов, для молодого читателя главное – “вооружится” знанием и победить честно, “всем ветрам назло”.

В конце Шага 5 читатель обнаруживает уже знакомые страничку из виртуального ежедневника кандидата, вопросы для самоконтроля, перечень нормативно-правовых актов, список литературы, анекдот на тему и постановление мирового судьи судебного участка № 1 Ленинского района г. Владимира от 21.03.2005 года о прекращении производства по делу об административном правонарушении в связи с истечением срока давности привлечения к ответственности главного редактора газеты “Призыв” за нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов, референдумов, разместившего на первой полосе газеты статью, текст и форма подачи которой подпадают под признаки предвыборной агитации.

Шаг 6 – узнать результаты выборов

“Глубочайшим свойством человеческой природы является страстное стремление людей быть оцененными по заслугам”, – писал У. Джеймс. И, соответственно, Шаг 6 описывает порядок того, как кандидат может узнать о том, оценили ли избиратели его заслуги. Однако рубрика “Мотай на ус!” в первую очередь обращает внимание читателя на то, что выборы могут быть признаны несостоявшимися, а результаты выборов – недействительными. Все предусмотренные действующим законодательством случаи признания выборов несостоявшимися и признания недействительными результатов выборов подробно и наглядно изложены в схемах. Далее кандидату предлагается потребовать в избирательной комиссии представления для ознакомления итогов голосования по каждому избирательному участку, а также результаты выборов по избирательному округу. При этом читателю напоминает, что избирательные комиссии, конечно же, направят общие данные о результатах выборов по избирательному округу в средства массовой информации. Кроме того, узнать результаты выборов можно и в Интернете, в

том числе на официальном сайте Избирательной комиссии Владимирской области, Интернет-адрес которой указан на специальной картинке. Что касается выборов в Молодежный Парламент, то их результаты можно также узнать через газеты, радио, телевидение и Интернет. “Но гораздо важнее и почетнее то, что после подписания протокола об итогах выборов (образец которого представлен в Виртуальном Портфеле) окружная избирательная комиссия по выборам в Молодежный Парламент в течение 3 дней извещает избранных кандидатов. И конечно, в подтверждение их нового статуса выдает им удостоверение установленного образца (с образцами которых также можно ознакомиться в Виртуальном Портфеле)”. Шаг 6 завершают несколько слов о том, что в случае поражения на выборах читатель не должен отчаиваться: “ведь теперь с тобой “целый чемодан” неоценимого опыта, который обязательно пригодится тебе в жизни и которым ты когда-нибудь непременно сможешь гордиться! К тому же, при большом желании всегда можно попробовать покорить этот “олимп” еще раз!”. В соответствующих рубриках предлагаются вопросы для самоконтроля, перечень литературы и нормативно-правовых актов по данному шагу, а также приводится Решение Киржачского районного суда Владимирской области от 26.10.2005 г. по делу № 2-576, касающееся признания решения участковой избирательной комиссии об итогах голосования по одномандатному избирательному округу № 2 по выборам депутатов Совета народных депутатов г. Киржач незаконным.

Шаг 7 – представить финансовый отчет

Что сделано, того не переделывай – гласит латинская поговорка, а Шаг 7 напоминает читателю о необходимости предоставления в избирательную комиссию итогового финансового отчета, что должно быть сделано не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов. При этом читателю предлагается подробное описание документов и сведений, включаемых в финансовый отчет, проиллюстрированное соответствующей схемой: полные и достоверные сведения о размерах избирательного фонда кандидата, обо всех источниках его формирования, обо всех расходах из средств этого фонда, а также первичные финансовые документы, подтверждающие поступление и расходование средств избирательного фонда. Рубрика “Мотай на ус!” обращает внимание на то, что данный шаг строго обязателен и указывает на наступление уголовной, административной или иной ответственности в случае неполного или недостоверного представления финансового отчета. Однако как отмечено в рубрике “Впереди паровоза”, все сказанное об итоговом финансовом отчете не относится к выборам в Молодежный Парламент: “у кандидатов, избранных в Молодежный Парламент, нет такой обязанности – предоставить финансовые отчеты. Ведь на таких выборах кандидаты вообще не создают избирательных фондов и им просто не в чем отчитываться такими финансовыми документами!”.

В конце Шага 7 читателю предлагается ответить на вопросы для самоконтроля и ознакомиться с рекомендуемой литературой и нормативно-правовыми актами по этому шагу, а также отвлечься, прочитав анекдот на тему.

Шаг 8 – участвовать в повторных выборах или повторном голосовании

Прежде всего здесь указывается, что данный шаг является факультативным, т.е. не обязательным. Ведь обстоятельства, при которых происходит назначение повторных выборов или повторного голосования, наступают отнюдь не всегда. Однако если такие обстоятельства все же наступили, то кандидат должен “идти вперед, все вперед, с жизнью, которая никогда не останавливается”, как писал Эмиль Золя. Для этого читатель должен разобраться, чем повторное голосование отличается от повторных выборов: “если назначается повторное голосование, то повторяется только сама процедура голосования без предшествующих ей стадий. Если же назначаются повторные выборы, то начинать придется с самого начала, ведь процедура будет повторяться заново с первого шага”. При этом рубрика “Мотай на ус!” напоминает, что повторное голосование на сегодняшний день предусмотрено только Федеральным законом РФ “О выборах Президента Российской Федерации”. Далее читателю дается подробное пояснение о том, в каких случаях и в какие сроки проводятся повторные выборы и повторное голосование. Рубрика “Впереди паровоза” отмечает, что на выборах в Молодежный Парламент также возможно проведение повторных, а также досрочных выборов. Досрочные выборы в Молодежный Парламент проводятся, когда его член объявляет о досрочном прекращении своих полномочий – в соответствии с п. 1 ст. 25 Положения “О выборах в Молодежный Парламент округа Муром” проводятся досрочные выборы по тому округу, по которому этот член Молодежного Парламента был избран. Что касается повторных выборов в Молодежный Парламент, то здесь отмечается ряд трудностей, т.к. не во всех субъектах Российской Федерации, в которых существуют Молодежные Парламенты, проведение повторных выборов оказывается возможным. Так, Положение “О выборах в Молодежный Парламент округа Муром” не говорит ничего определенного о повторных выборах. С одной стороны, п. 2 ст. 22 говорит: “Выборы признаются состоявшимися, если на избирательный участок явилось не менее 25% избирателей”. А что происходит, если избирателей явилось менее 25% – остается непонятным. “Налицо пробел в законодательстве!”, – указывают авторы и призывают читателя: “Надеемся, что ты, когда станешь членом Молодежного Парламента, не оставишь этот вопрос без внимания – вынесешь его на рассмотрение Молодежного Парламента и выступишь с инициативой в Совете народных депутатов. Твои последователи будут тебе благодарны!”.

Шаг 8 предлагает читателю ответить на вопросы для самоконтроля, изучить рекомендуемую литературу и нормативно-правовые акты, ознакомиться с определением Владимирского областного суда от 25.10.2005 по поводу оспаривания результатов повторных выборов, и прочесть выдержку из курьезного закона штата Арканзас (США) о выборах.

Шаг 9 – обжаловать решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права

“Бди!” – призывает Козьма Прутков, и Шаг 9 также призывает читателя быть бдительным, следить за тем, чтобы его избирательные права не нарушались (соответственно, данный шаг, посвященный обжалованию нарушений избирательных прав, является, как и предыдущий, необязательным). Здесь будущему кандидату разъясняется о двух возможных порядках обжалования решений, действий (бездействие), нарушающих его избирательные права, – административном и судебном. “Административный порядок защиты избирательных прав – это обращения с жалобами на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права избирателей, кандидатов, доверенных лиц кандидатов, избирательных объединений и их доверенных лиц, иных общественных объединений и наблюдателей, в избирательные комиссии, а также на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц в вышестоящие комиссии. А судебный порядок защиты избирательных прав – это обращение с заявлением в суд”. Две схемы подробно раскрывают, в какой орган нужно обратиться при обжаловании конкретного нарушения, картинки содержат в себе адреса Владимирского областного суда и других важнейших для данной сферы органов. Отдельные таблицы, выделенные рубрикой “Мотай на ус!”, посвящены срокам подачи жалоб и заявлений по поводу нарушения избирательных прав, а также срокам принятия решений по таким жалобам и заявлениям.

Рубрика “Впереди паровоза” указывает на то, что вопрос о защите нарушенных избирательных прав на выборах в Молодежный Парламент не так прост, как хотелось бы. Дело в том, что юридический статус Молодежного Парламента округа Муром, от которого и зависит процедура обжалования, весьма неопределенный: это явно не орган местного самоуправления или государственной власти и, скорее всего, не юридическое лицо. Молодежный Парламент округа Муром можно назвать, вероятно, простым объединением молодежи. “Тогда получается, что выборы в Молодежный Парламент – это публичный конкурс. А нормы, регулирующие проведение такого конкурса, содержатся не в избирательном, а в гражданском законодательстве, а именно – в Главе 57 Гражданского кодекса Российской Федерации”.

В заключении данного шага содержатся не только вопросы для самоконтроля, перечень литературы и нормативно-правовых актов, страничка из записной книжки кандидата, определение Киржачского районного суда и анекдот на тему, но и напоминание читателю о том, что “право на обжалование дано тебе, чтобы ты смог защитить свои нарушенные права. Не стоит злоупотреблять этим правом! Если тебя постигла неудача, возьми себя в руки и не поддавайся обидам “на весь мир”! Вместо того чтобы “строчить” жалобы во все инстанции и винить во всех бедах избирательные комиссии, зная, что их действия и решения справедливы и законны, лучше потратить время на то, чтобы обнаружить собственные ошибки, которые и привели к поражению. Тем

самым ты не только приобретешь хороший жизненный опыт, но и избавишь комиссии и суды от ненужной работы, а главное – сохранишь свое достоинство!”.

Шаг 10 – приступить к работе

“От человека остаются только одни его дела”, – писал Максим Горький. А Шаг 10 призывает приступить к делу и раскрывает основные полномочия членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, Президента Российской Федерации, членов органов законодательной власти субъектов Российской Федерации (на примере депутатов Законодательного собрания Владимирской области), органов законодательной власти муниципальных образований (на примере депутатов Совета народных депутатов округа Муром), главы муниципального образования. Здесь авторы обращаются к читателю: “Только представь, решение каких важных, значимых для всей страны вопросов может оказаться в твоих руках? А какой груз ответственности! Но ты ведь не будешь “пасовать”, а смело возьмешься за решение проблем своей страны! Мы в тебя верим, поверь и ты в себя!”.

В рубрике “Вперед паровоза” сосредоточена информация о полномочиях членов Молодежного Парламента округа Муром, о главной форме работы Молодежного Парламента – сессиях, о полномочиях Совета Молодежного Парламента и его председателя. Кроме того, читатель узнает об том, что Совет Молодежного Парламента ежегодно отчитывается о своей деятельности перед избирателями. А из наглядной схемы читатель может почерпнуть информацию об основаниях прекращения членства в Молодежном Парламенте – добровольном и принудительном.

В Заключительном слове обращается внимание читателя на то, что его целеустремленность и деловые качества не должны “улетучиться” после победы на выборах. Они непременно должны найти применение в его работе и сделать эту работу эффективной, ведь выборные органы состоят из талантливых людей – самых лучших и достойных, одержавших победу на выборах.

Как уже отмечалось, в структуре пособия выделен и отдельный раздел – Виртуальный портфель кандидата, в котором, как в настоящем портфеле, по отделениям разложено все самое необходимое для будущего кандидата.

Отделение 1 содержит схему, разъясняющую состав, порядок формирования и срок полномочий выборных органов государственной власти и местного самоуправления, а также излагает требования к кандидатам на соответствующие должности.

В Отделении 2 собраны странички из записной книжки кандидата, где он отмечает по шагам, что и когда ему необходимо сделать.

Отделение 3 содержит образцы важнейших избирательных документов: подписного листа, удостоверений членов Молодежного парламента, заявления в избирательную комиссию и т.п.

Отделение 4 представляет План-график шагов на федеральных, региональных и местных выборах, отражающий действия кандидата, установленные за-

коном и календарные сроки выполнения этих действий, а также план-график шагов кандидата на выборах в Молодежный Парламент.

Отделение 5 – словарь кандидата – раскрывает важнейшие правовые понятия, используемые в пособии.

Отделение 6 содержит перечень рекомендуемой литературы и нормативно-правовых актов.

А отделение 7 – листы для записей кандидата.

Учебное пособие “Я и выборы в моем регионе” имеет некоторую апробацию – по нему прошла обучение группа из 10 подростков – учащихся 10–11 классов. Ознакомившись с пособием, все они отметили интерес к излагаемой информации, т.к. нами были выбраны подростки, занимающие активную гражданскую позицию, некоторые из них уже сейчас интересуются избирательным правом.

Как вы оцениваете доступность изложенной в пособии информации?

Мне было все понятно и доступно	70%
Иногда приходилось возвращаться к прочитанному	20%
Время от времени возникали трудности	10%

Какая тема оказалась для вас наиболее сложной?

Порядок формирования избирательного фонда кандидата	40%
Правовой статус Молодежного Парламента округа Муром и порядок обжалования нарушений на выборах в него	30%
Сроки обжалования нарушений избирательных прав	30%

Анализ выполнения вопросов для самоконтроля

Ответили на вопросы без ошибок	20%
Допустили 1 ошибку	60%
Допустили 2 и более ошибок	20%

Какие мысли возникли у вас после изучения

Я стал задумываться над тем, что смогу реализовать эти шаги в будущем	50%
Вряд ли я стану кандидатом, но все равно было интересно узнать новое	30%
Я определенно собираюсь применить полученные знания в будущем	20%

Таким образом, представленное учебно-практическое пособие “Я и выборы в моем регионе” должно, на наш взгляд, достаточно эффективно послужить целям борьбы с молодежным электоральным абсентеизмом, повышения

правовой культуры молодежи и стимулирования к участию в выборах, особенно посредством реализации пассивного избирательного права. Написанное в форме руководства к действию пособие должно стать для потенциального кандидата настоящим путеводителем по сложному лабиринту правовых норм действующего избирательного законодательства, который непременно приведет его если не к победе на выборах, то хотя бы к осознанию возможностей своей политической карьеры в качестве народного избранника.

РАБОТА, РЕКОМЕНДОВАННАЯ К ОПУБЛИКОВАНИЮ

Аболонин**Евгений Сергеевич,**

студент 5-го курса

Московской государственной
юридической академии**Научный руководитель:****Садовникова Галина Дмитриевна,**

кандидат юридических наук,

доцент кафедры конституционного
и муниципального праваМосковской государственной
юридической академии

Институт международных наблюдателей в избирательном процессе

Вопросам организации и проведения международного наблюдения за выборами до недавнего времени не уделялось достаточного внимания ни на практике, ни в науке избирательного права. Большинство источников посвященных данной проблематике представляли собой практические пособия, ориентированные на лиц, которые непосредственно исполняют функции наблюдателей. Ситуация начала меняться только в последние несколько лет. К тому существуют несколько причин, совершенно различного характера. Во-первых, большинство важнейших институтов избирательного права к настоящему моменту сформировались, и вряд ли будут реформироваться в ближайшее время, что, разумеется, повышает уровень внимания к так называемым второстепенным институтам, к которым иногда относят и наблюдателей.

Но более значимой представляется другая причина повышения внимания к институту наблюдателей. В современных политико-правовых реалиях институт наблюдателей, и, в первую очередь, международных наблюдателей перестает быть второстепенным.

Международное наблюдение за выборами – инструмент мировой политики. Этот тезис, возможно, еще несколько лет назад мог быть поставлен под со-

мнение. Но прошедшие в 2003–2006 годах избирательные кампании в государствах – участниках Союза Независимых Государств не оставили причин сомневаться в обоснованности приведенного утверждения. В любой сфере жизни общества и в том числе в политической абсолютно любой инструмент может быть использован и во благо и во вред. Это простейшее утверждение представляется также очевидным. Таким образом, международное наблюдение за выборами как инструмент мировой политики может быть использован как в соответствии с принципами международного права (то есть во благо), так и в противоречащих им целях – нарушения суверенитета государства, вмешательства во внутренние дела государства.

Приведенный тезис все чаще становится предметом обсуждения. Так, выступая на научно-практической конференции, посвященной проблемам развития демократии, секретарь Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам отметил, что “некоторые исследователи не без оснований считают, что международная правовая оценка результатов выборов в современную эпоху стала инструментарием влияния на внутривнутриполитические процессы государств, сравнимым с вооруженным вмешательством и методами “холодной войны”¹. В работах российских ученых и практиков говорится о “большой вероятности применения “двойных стандартов” при оценке легитимности выборов”².

Разумеется, если существует возможность использования института международного наблюдения за выборами во вред интересам государства, в котором проходят выборы, значит, государство должно разработать и использовать механизм противодействия этому.

Названный механизм, очевидно, включает в себя комплекс институтов и мер, среди которых имеют место правовые, политические, социально-экономические, организационные и другие. Настоящая работа будет посвящена правовому механизму противодействия использованию института международных наблюдателей, в целях не соответствующих принципам международного права.

В настоящей работе будет предпринята попытка провести анализ норм международного права и российского законодательства на предмет наличия и эффективности вышеназванного правового механизма, а также сформулировать некоторые предложения, направленные на создание дополнительных механизмов, которые могли бы гарантировать, что международное наблюдение за выборами не будет использовано во вред государственным интересам России.

¹ Лозовик Н.И. “Аспекты международного наблюдения БДИПЧ ОБСЕ за выборами: практика и пути совершенствования”.

² Борисов И.Б., Трунов И.Л. “Институт международного наблюдения, правовой анализ на основе выборов Президента Республики Казахстан”// Международное публичное и частное право, 2006. №3.

Международное наблюдение за выборами: понятие, сущность и цели

В научной и учебной литературе на сегодняшний день единого определения международному наблюдению за выборами нет. Довольно часто любое иностранное присутствие при проведении выборов рассматривается как международное наблюдение. Данный тезис представляется ошибочным.

Необходимо различать пять видов деятельности иностранных организаций и государств, осуществляемых при проведении выборов:

1. Посредничество, являющееся формой вмешательства третьей стороны в решение спорных вопросов с целью помочь конфликтующим сторонам прийти к взаимоприемлемому компромиссу.

2. Техническое содействие, обычно принимающее форму технической поддержки избирательного процесса.

3. Инспектирование, представляющее собой процесс проверки обоснованности всех или некоторых стадий избирательного процесса или контролирования каких-либо аспектов избирательного процесса.

4. Мониторинг, означающий полномочие наблюдать за избирательным процессом и вмешиваться в него, если нарушаются или игнорируются соответствующие законы или нормативные процедуры.

5. Наблюдение, предполагающее сбор информации и составление экспертных оценок на основе этой информации¹.

В международных актах, носящих рекомендательный характер, а также в научных разработках зарубежных неправительственных организаций неоднократно предпринимались попытки дать полное и всестороннее определение деятельности по международному наблюдению за выборами. Так в процитированном выше документе Международного института демократии и электорального содействия (International institute for democracy and electoral assistance) наблюдение за выборами определяется как целенаправленный сбор информации, касающейся избирательного процесса, и составление на ее основе экспертных оценок хода данного процесса лицами, которым по их статусу не разрешается вмешиваться в избирательный процесс и чье вовлечение в деятельность такого рода, как посредничество или техническое содействие, не должно ставить под угрозу выполнение ими своих основных обязанностей по наблюдению². Очевидно, что в данном определении хотя и принята попытка раскрыть сущность деятельности по наблюдению за выборами, но все же акценты смещены на вопрос о соотношении различных видов деятельности, осуществляемых международными организациями.

Довольно развернутое определение содержит Декларация принципов международного наблюдения за выборами, разработанная Департаментом элек-

¹ Профессиональные и этические принципы поведения наблюдателей за выборами// www.idea.org.

² Там же.

торального содействия Организации объединенных наций в 2005 году. Международное наблюдение за выборами подразумевает: систематический, всеобъемлющий и тщательный сбор информации о законах, процессах и институтах, имеющих отношение к проведению выборов, и о других факторах, касающихся общей обстановки проведения выборов; объективный и квалифицированный анализ такой информации; высказывание выводов относительно характера процесса выборов на основе самых высоких стандартов в отношении точности информации и объективности анализа¹.

По существу международное наблюдение за выборами представляет собой специфический вид деятельности уполномоченных субъектов направленный на достижение определенных целей. Таким образом, для понимания сущности международного наблюдения за выборами необходимо установить: характер осуществляемой деятельности и ее цели.

Наблюдение за выборами включает в себя следующие виды деятельности осуществляемые последовательно:

- 1) Сбор информации, касающейся организации и проведения выборов;
- 2) Обобщение и анализ собранной информации;
- 3) Сравнение результатов анализа собранной информации с требованиями международных избирательных стандартов;
- 4) Формулирование и обнаружение выводов о соответствии порядка организации и проведения выборов международным избирательным стандартам.

Целью названных видов деятельности является определение соответствия избирательных процедур международным избирательным стандартам. При этом следует учитывать, что цель деятельности, необходимая для признания данной деятельности наблюдением за выборами и цели наблюдения за выборами понятия не тождественные.

Цели международного наблюдения за выборами с использованием комплексного классификационного критерия – соответствия сущности института международного наблюдения – можно разделить на три группы: первоначальные (основные), производные (второстепенные) и противоречащие сущности международного наблюдения (противоправные). Основные цели полностью соответствуют сущности международного наблюдения, так как их достижения является основным назначением международного наблюдения. В данной группе можно выделить следующие взаимосвязанные и взаимодополняющие цели. Во-первых, легитимация избранных органов государственной власти. Во-вторых, оценка соответствия избирательной системы государства в широком смысле международным избирательным стандартам. Необходимо подчеркнуть, что обе цели тесно взаимосвязаны, и более того, провести четкую границу между ними практически невозможно.

¹ Декларации принципов международного наблюдения за выборами // Текст с официального Интернет-сайта ООН www.un.org.

Производные цели характеризуются следующими чертами: с одной стороны, их реализация не является основным предназначением международного наблюдения, но с другой стороны, так как для их достижения использование института международного наблюдения является весьма эффективным, их значимость сопоставима с первоначальными целями. При этом достижение данных целей не противоречит принципам и нормам международного права и не искажает сущность международного наблюдения за выборами. К данной группе уместно причислить следующие:

- 1) Содействие развитию демократии, признанию и защите прав человека;
- 2) Содействие повышению эффективности избирательных систем в целом, и отдельных избирательных процедур в частности;
- 3) Сравнительные исследования избирательных систем;
- 4) Иные цели и задачи, не противоречащие принципам и нормам международного права¹.

Следует подчеркнуть, что содействие демократическим преобразованиям рассматривается не как основная, а как производная цель международного наблюдения. Это один из ключевых тезисов необходимых для понимания сущности международного наблюдения.

Содействие повышению эффективности избирательных процедур осуществляется посредством формулирования и обнародования конструктивных критических замечаний, по результатам международного наблюдения за выборами. Очень часто данную цель наблюдения за выборами рассматривают как составную часть первой из названных в списке целей – содействие развитию демократии. Такой подход представляется не вполне обоснованным. Возможны ситуации, когда международными наблюдателями выявляются технические недостатки избирательных процедур, которые не влияют на соответствие последних международным избирательным стандартам.

Анализ целей международного наблюдения за выборами был бы не полным без хотя бы краткого упоминания возможности использования международного наблюдения для достижения целей противоречащих его назначению, и более того, противоречащих принципам и нормам международного права. Как было отмечено во введении, основная цель настоящей работы анализ правового механизма противодействия международному наблюдению, направленному на достижения “противоправных” целей. Таким образом, назвать и охарактеризовать их представляется крайне необходимым. Суть нарушения принципов международного права заключается во вмешательстве во внутренние дела государства, нарушение принципа государственного суверенитета. При таком развитии событий международное наблюдение за выборами является лишь прикрытием оказываемого на государство давления со стороны других государств или международных организаций. Известны как ми-

¹ О допустимости иных целей указывается в частности в: Existing commitments from democratic elections in OSCE participant states. Warsaw, 2003 P. 76.

нимум два механизма такого использования международного наблюдения. Во-первых, крайне отрицательное заключение международных наблюдателей может быть использовано для оправдания насильственного свержения власти, осуществляемого заинтересованными политическими силами внутри государства. Резкая негативная оценка мирового сообщества процедуры проведения выборов с указанием на возможность и вероятность фальсификации их результатов является поводом и одновременно оправданием массовых беспорядков, которые, в конечном счете, приводят к незаконному захвату власти. Второй механизм, заключается в применении санкций к государству, вплоть до разрыва дипломатических отношений, на основании отрицательного заключения миссии по международному наблюдению за выборами.

Завершая рассмотрение вопроса о сущности международного наблюдения, представляется необходимым рассмотреть две диаметрально противоположные интерпретации международного наблюдения. Отвечая на вопрос, чем же по существу является международное наблюдение, ученые и практики приходят к одному из следующих выводов: либо это контроль “старых демократий” над “молодыми” либо непереносимое условие международного сотрудничества в современном мире.

Так, А.В. Зиновьев и И.С. Поляшова в своем исследовании, посвященном избирательной системе России, раздел, в котором кратко характеризуется международное наблюдение за выборами, называют “международным контролем” и подчеркивают, что “осуществление международного контроля не делает чести контролируемому государству, так как свидетельствует о том, что у международного сообщества имеются сомнения в демократизме и честности проводимых выборов”¹. Надо признать, что такая позиция, но в более лояльной интерпретации, весьма распространена. Ее утверждению способствует практическая деятельность многих международных организаций, осуществляющих наблюдение за выборами, которые осуществляют наблюдение только в государствах, относительно недавно вступивших на путь демократического развития. При этом при проведении выборов в государствах “старой демократии” присутствие международных наблюдателей явление крайне редкое. Возможно, именно этот факт стал причиной возникновения и распространения такой интерпретации института международного наблюдения за выборами. Серьезной критике в последние годы подвергается в частности Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее БДИПЧ ОБСЕ). К примеру, на парламентских выборах в Азербайджане в 2005 году присутствовало более 600 наблюдателей от данной организации, а на проходивших с разницей в несколько месяцев выборах в Канаде, которая и по территории и по количеству избирателей гораздо превосходит Азербайджан – около 10 наблюдателей. Представители БДИПЧ ОБСЕ в своих публичных вы-

¹ Зиновьев А.В., Поляшова И.С., Избирательная система России: теория, практика и перспективы. СПб.: издательство “Юридический центр Пресс”, 2003. С 119.

ступлениях не однократно высказывали мнение, что международное наблюдение за выборами должно проводиться только в странах, в которых отсутствуют демократические традиции, тем самым поддерживая рассматриваемую интерпретацию наблюдения как контроля. Однако в одной из последних публикаций БДИПЧ ОБСЕ высказана прямо противоположная позиция: наблюдение за выборами необходимо в любой стране, но ограниченные финансовые и человеческие ресурсы конкретной организации, вынуждают наблюдать только в некоторых странах. Определение необходимости наблюдения в конкретной стране происходит с учетом совокупности различных факторов. «Хотя БДИПЧ на регулярной основе продолжает вести наблюдение за выборами в государствах-участниках ОБСЕ, преодолевающих последствия недемократического прошлого, Бюро также начинает обращать внимание на сложности, возникающие в ходе избирательного процесса, в давно установившихся демократиях. Например, введение новых технологий голосования может создать определенные сложности в аспектах прозрачности и подотчетности в любой стране, где такие технологии используются или рассматриваются. Страны с давно установившейся демократией склонны отдавать приоритет предоставлению права голоса, который в некоторых случаях достигается за счет выдачи открепительных удостоверений, при помощи раннего голосования или голосования по почте, и все эти аспекты избирательного процесса нуждаются в тщательном регулировании в целях обеспечения сохранности голосов и, следовательно, полного доверия к избирательному процессу»¹.

Суть диаметрально противоположной интерпретации международного наблюдения заключается в признании данного института в качестве необходимого условия нормального развития международных отношений. Наблюдение не может восприниматься как недоверие со стороны мирового сообщества, поскольку является неотъемлемым атрибутом демократии. Наблюдение за выборами недопустимо отождествлять с контролем или надзором. Стабильность избирательной системы и твердые демократические устои не отрицают необходимость осуществления международного наблюдения.

Исходя из вышеизложенного, представляется уместным сформулировать следующее определение, которое в дальнейшем будет использоваться в настоящей работе. Международное наблюдение за выборами – деятельность уполномоченных субъектов (представителей иностранных государств и международных организаций) по сбору, обобщению и анализу информации, относящейся к выборам и формулирование выводов о соответствии проводимых выборов международным избирательным стандартам.

Классификации международных наблюдателей

Согласно первой, весьма очевидной, классификаций необходимо различать наблюдателей внутренних, иностранных и международных. Не повторяя

¹ A decade of monitoring elections: the people and the practice. Warsaw, 2005. P. 10.

приведенных выше определений, можно кратко указать на то, что иностранные наблюдатели – представители иностранных организации, международных – международных организаций. Возможно, рассматривать иностранных и международных наблюдателей как две различные категории в рамках классификации. Действующее российское законодательство объединяет их в одну категорию, обоснованность такой позиции подтверждается и авторами научно-практической литературы¹.

Наиболее значимой представляется классификация, согласно которой наблюдатели подразделяются на долгосрочных и краткосрочных. Данная классификация применяется в практической деятельности БДИПЧ ОБСЕ² и иных международных организаций (в том числе, EISA – Южноафриканский избирательный институт), организующих миссии по наблюдению за выборами. На первый взгляд, классификационным критерием в данном случае является срок осуществления наблюдения. Краткосрочные наблюдатели осуществляют свои функции во время проведения голосования и подсчета голосов, то есть один день. Предшествует этому подготовительные мероприятия: обучение, ознакомление с результатами предыдущих стадий избирательного процесса, однако данная деятельность в понятие наблюдения не включается. Срок, в течение которого осуществляют свои функции долгосрочные наблюдатели, может быть различным, но в любом случае он не превышает период избирательной кампании. Таким образом, срок осуществления наблюдения краткосрочными и долгосрочными наблюдателями различен. Однако это различие представляется более уместным рассматривать не как классификационный критерий, а как следствие иного различия, которое и должно рассматриваться в качестве критерия для данной классификации. По существу данного критерия высказываются различные точки зрения. Так А.А. Давыдов указывает на различие цели наблюдения долгосрочных и краткосрочных наблюдателей. Целью долгосрочного наблюдения является приобретение углубленного знания о различных стадиях избирательного цикла, целью краткосрочного наблюдения является исполнение более классических обязанностей наблюдателя³. С приведенной точкой зрения нельзя не согласиться, однако, поскольку в настоящей работе вопросы о цели наблюдения рассматриваются в ином аспекте, то представляется необходимым использовать иной термин во избежание его двойного толкования. В качестве такого термина в настоящей работе будет использоваться “объект наблюдения”, под которым понимается, то на что направлено наблюдение. Объектом краткосрочного

¹ Комментарий к Федеральному закону от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”. Под ред. С.В. Кабышева, А.Е. Постникова. Москва, 2003.

² Election observation handbook. Fifth edition. Warsaw. 2005. P. 34–37.

³ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. к.ю.н. А.А. Вешняков. М., Издательство Норма, 2003. С. 253.

наблюдения является процесс голосования, подсчета голосов и установление итогов голосования. Объектом долгосрочного наблюдения является избирательный процесс в целом.

Относительно терминов краткосрочные и долгосрочные наблюдатели следует заметить, что они вряд ли являются удачными, поскольку ориентируют на поверхностное восприятие различий между указанными категориями. По крайней мере, для обозначения видов наблюдения, осуществляемых указанными категориями, вместо термина “краткосрочное наблюдение” представляется более уместным использование термина “наблюдение за голосованием и подсчетом голосов”, а вместо термина “долгосрочное наблюдение” – “наблюдение за выборами” (“наблюдение за избирательным процессом”). Однако в отношении наблюдателей лаконичных и понятных терминов, наиболее четко отражающих содержание, которые могли бы заменить термины краткосрочные и долгосрочные наблюдатели в научной и учебной литературе, нет. Учитывая также и то, что оспариваемые термины являются устоявшимися в практической деятельности, а их англоязычные аббревиатуры (LTO – long-term observer (долгосрочный наблюдатель) и STO – shot-term observer (краткосрочный наблюдатель) известны каждому, кто участвует в практической деятельности по осуществлению наблюдения, скорее всего они будут восприняты в научной и учебной литературе и станут традиционными, при обязательном упоминании, что они в определенной степени условны.

Кроме того, как было упомянуто выше, существуют классификации наблюдателей имеющие сугубо прикладное значение. Ниже кратко рассмотрена одна из них.

В качестве критерия классификаций может рассматриваться методология наблюдения. Проводить классификацию по данному критерию чрезвычайно сложно, так как у каждой международной организации, организующей наблюдение за выборами, может быть своя собственная методология отличная от методологии иных организаций. Тем не менее, данная классификация возможна, так как возможно выявление ключевых признаков характеризующих методологии международного наблюдения. В качестве одного из таких признаков может быть рассмотрено применение процедуры “быстрого подсчета” (quick count). Данная процедура была разработана в самом начале становления международного наблюдения за выборами и в настоящее время применяется значительной частью международных организаций. Суть названной методики заключается в том, что “наблюдатели присутствуют при голосовании и подсчете голосов на выбранных избирательных участках, фиксируют ключевую информацию в стандартных формах и передают их в центр обработки данных”¹. Миссия по наблюдению за выборами формулирует выводы на основании полученных данных.

¹ The Quick Count and Election Observation. Melissa Estok, Neil Nevitte, Glenn Cowan. Washington, 2002.

Принципы международного наблюдения за выборами

Вопрос о принципах международного наблюдения за выборами представляется крайне важным не только для науки, но и для практической деятельности, связанной данным институтом. Значимость принципов заключается в том, что именно посредством оценки их соблюдения можно проводить различие между собственно наблюдением за выборами, с одной стороны, и вмешательством во внутренние дела государства, под прикрытием международного наблюдения, с другой стороны. Последнее всегда связано с нарушением принципов международного наблюдения.

В данном разделе принципы международного наблюдения за выборами будут охарактеризованы кратко, и без указания на международные акты и положения законодательства Российской Федерации, в которых они закреплены. Такой подход обусловлен структурой настоящей работы: подробно эти вопросы будут рассмотрены ниже, в соответствующих разделах.

Анализ ряда источников, среди которых на первом месте, международные акты, позволяет сделать выводы о признании следующих принципов международного наблюдения за выборами:

1) Принцип уважения государственного суверенитета – первооснова международного наблюдения за выборами. Отрицание данного принципа превращает наблюдение за выборами в контроль;

2) Принцип законности, означающий неукоснительное соблюдение национальных законов государства и норм международного права. Это в равной мере относится и к наблюдателям и органам государств, в которых проводятся выборы;

3) Принцип беспристрастности, запрещающий международным наблюдателям высказывать свои предпочтения политическим силам, участвующим в выборах, а также использовать финансовую и иную помощь от кандидатов и избирательных объединений.

4) Принцип объективности подразумевает, что выводы международных наблюдателей должны быть основаны на фактическом материале, а также необходимость создания условий, гарантирующих достоверность исходных данных;

5) Принцип не вмешательства в избирательный процесс – один из первых провозглашенных принципов международного наблюдения;

6) Принцип содействия со стороны принимающего государства, означающий обязанность государства, в лице его органов и должностных лиц, не только не препятствовать осуществлению международными наблюдателями своих функций, но и оказывать максимальное содействие в их реализации;

7) Принцип открытости и гласности, способствующий повышению доверия к самому институту международных наблюдателей выражается в обязанности международных организаций раскрывать максимум информации о методике и иных организационных аспектах своей деятельности;

8) Принцип профессионализма, тесно связан с принципом объективности, поскольку формулирование объективных и главное достоверных выводов возможно только при высоком профессиональном уровне лиц, осуществляющих данную деятельность.

Правовой статус международных наблюдателей. Международно-правовое регулирование статуса международных наблюдателей

Общепризнанной в теории права является позиция, согласно которой правовой статус субъекта любых правоотношений включает два основных элемента – субъективные права и юридические обязанности¹. Некоторые авторы предлагают расширить понятие правового статуса двумя дополнительными элементами – гарантиями и ответственностью. Не затрагивая вопрос об обоснованности такого расширительного толкования понятия “правового статуса”, следует отметить, что в рамках настоящей работы, рассмотрение кроме прав и обязанностей, также гарантий и ответственности наблюдателей представляется необходимым.

Анализ международно-правового регулирования правового статуса международных наблюдателей необходимо проводить посредством дифференцированного рассмотрения международных актов, включающих определение территории действия акта, его юридической силы, анализа норм, с последующей оценкой применительно к главной теме настоящей работы.

Традиционно в зарубежной литературе анализ международных правовых актов, регламентирующих вопросы наблюдения за выборами принято начинать с Документа Копенгагенского совещания по человеческому измерению СБСЕ. Вопросы международного наблюдения за выборами непосредственно посвящен п. 8 названного документа. “Государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств – участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне. Такие наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс”².

¹ Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под общей редакцией академика РАН, доктора юридических наук, профессора В.С. Нерсесянца. М., Издательство НОРМА, 2001. С. 231.

² Документа Копенгагенского совещания по человеческому измерению СБСЕ. Подписан в городе Копенгаген 29 июня 1990 года.

Таким образом, рассматриваемый акт создал правовую основу для развития института международного наблюдения за выборами в государствах – участниках ОБСЕ.

Нельзя не согласиться с оценкой данного международного акта, высказанной Директором БДИПЧ Кристианом Штрохалом: “Копенгагенский документ является одним из наиболее важных международных соглашений по поддержке, защите и продвижению демократического управления и широкого спектра основных прав человека, в том числе тех, которые необходимы для проведения по истине демократического избирательного процесса”¹. Однако и идеализировать его представляется не уместным. Следует признать, что его нормы, нуждаются в конкретизации, без которой их практическое применение крайне осложнено. Как отмечают И.Б. Борисов и И.Л. Трунов “это декларационные политические (а не юридические) нормы, которые трансформируются в национальное (и наднациональное) законодательство совершенно по-разному <...> основываться на политических документах при оценивании степени соответствия демократизации общества международным обязательствам невозможно”².

В отношении правового статуса международных наблюдателей документ Копенгагенского совещания содержит только одно указание – обязанность международных наблюдателей не вмешиваться в избирательный процесс.

Следующие документ, регулирующий вопросы международного наблюдения за выборами, разработан департаментом электорального содействия ООН и подписан 27 октября 2005 года рядом международных организаций: БДИПЧ ОБСЕ, ПАСЕ, Международным фондом избирательных систем и некоторыми другими. В ближайшее время к Декларации намерены присоединиться Исполнительный комитет СНГ (являющийся активным участником процессов наблюдения за выборами в государствах – участниках СНГ), Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы (далее – АОВЦВЕ)³. Декларация не имеет общеобязательного характера, поскольку не может рассматриваться как международный договор и подписывается только международными организациями, а не государствами. Тем не менее, значимость ее принятия нельзя недооценивать, так как является первой попыткой международных организаций к саморегулированию процедур международного наблюдения, в которых, в связи с отсутствием императивных норм права, имеется ряд серьезных проблем и противоречий.

¹ A decade of monitoring elections: the people and the practice. Warsaw, 2005. P. 3–4.

² Борисов И.Б., Трунов И.Л. “Институт международного наблюдения, правовой анализ на основе выборов Президента Республики Казахстан” // Международное публичное и частное право. 2006. № 3.

³ Информация об организациях, намеревающихся подписать данный документ с интернет-сайта Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (www.cikrf.ru).

Кроме того, оценивая данный документ, нельзя не отметить, что декларация посвящена исключительно вопросам международного наблюдения и является предпосылкой к кодификации норм, регулирующих институт международного наблюдения за выборами.

Права и обязанности международных наблюдателей не рассматриваются отдельно, а регулируются посредством установления принципов наблюдения, а также прав и обязанностей международных миссий по наблюдению за выборами.

Гарантии прав международных наблюдателей в Декларации раскрываются через перечисление следующих обязательств, государства, в котором проводятся выборы:

1) выступает с приглашением или каким-либо другим образом выражает свою готовность принять международные миссии по наблюдению за выборами;

2) гарантирует беспрепятственный доступ международной миссии по наблюдению за выборами к изучению всех этапов процесса выборов и всех технических средств проведения выборов;

3) гарантирует беспрепятственный доступ ко всем лицам, участвующим в процессе выборов;

4) гарантирует свободу передвижения по стране для всех членов международной миссии по наблюдению за выборами;

5) гарантирует, что международная миссия по наблюдению за выборами может свободно издавать публичные заявления и доклады относительно ее выводов и рекомендаций по связанным с выборами процессам и событиям;

6) гарантирует, что ни один из правительственных органов, органов безопасности или избирательных органов не будет вмешиваться в отбор отдельных наблюдателей или других членов международной миссии по наблюдению за выборами и не будет пытаться ограничить их численный состав;

7) гарантирует полноценную аккредитацию по всей территории страны для всех лиц, отобранных для работы в качестве наблюдателей или других участников международной миссии по наблюдению за выборами, при том условии, что миссия будет соблюдать четко установленные, обоснованные и недискриминационные требования к аккредитации;

8) гарантирует, что ни один из правительственных органов, органов безопасности или избирательных органов не будет вмешиваться в деятельность международной миссии по наблюдению за выборами¹;

Неотъемлемой частью декларации является Кодекс поведения международных наблюдателей за выборами, регламентирующий обязанности наблюдателей. Особенностью данного документа является отсутствие различий между юридическими обязанностями и иными (в первую очередь, морально-этическими) обязательствами. В Кодексе называются следующие обязанности:

¹ Декларации принципов международного наблюдения за выборами // текст с официального Интернет-сайта ООН www.un.org.

- 1) Уважение международных норм в области прав человека;
- 2) Уважение законов страны и полномочий избирательных органов;
- 3) Уважение организационного единства международной миссии по наблюдению за выборами;
- 4) Неизменное поддержание строгой политической беспристрастности;
- 5) Не воспрепятствование процессу выборов;
- 6) Предъявление надлежащего удостоверения;
- 7) Обеспечение точности наблюдения и профессионализма;
- 8) Воздержание от высказывания замечаний для общественности или средств массовой информации до опубликования заявления миссии;
- 9) Сотрудничество с другими наблюдателями за выборами;
- 10) Обеспечение надлежащего личного поведения.

Кроме того, в Кодексе поведения международных наблюдателей регулируется вопрос об ответственности: “В случае возникновения проблем, связанных с нарушением настоящего Кодекса поведения, миссия по наблюдению за выборами проводит соответствующее расследование. Если будет установлено, что имело место серьезное нарушение, то совершивший его наблюдатель может быть лишен своей аккредитации или быть исключен из состава миссии по наблюдению за выборами. Принятие таких решений находится в исключительной компетенции руководства миссии по наблюдению за выборами”¹. Очевидно, что вопрос об ответственности наблюдателей рассмотрен односторонне – ответственность перед миссиями по наблюдению за выборами. За рамками приведенной нормы в частности и Декларации в целом, остается вопрос об ответственности наблюдателей и миссий по наблюдению за выборами перед государствам, в котором проводятся выборы.

Третьим, международным документом, который представляется необходимым рассмотреть в настоящей работе, является Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств², подписанная в Кишиневе 7 октября 2002 года, и вступившая в силу для Российской Федерации с 11 ноября 2003 года. Среди рассмотренных актов только данная Конвенция содержит императивные нормы, поскольку является международным договором.

Как следует из названия, международное наблюдение не является единственным предметом ее регулирования, тем не менее, данный факт практически не сказывается на детализации норм, относящихся к институту наблюдения за выборами. Последнему посвящена непосредственно статья 15 Конвенции, определяющая статус и полномочия международных наблюдателей.

Международные наблюдатели имеют право:

¹ Там же.

² Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств // СЗ РФ.2005. № 48. Ст. 4971.

1) на доступ ко всем документам (не затрагивающим интересы национальной безопасности), регулирующим избирательный процесс, получение от избирательных органов необходимой информации и копий, указанных в национальных законах избирательных документов;

2) на контакты с политическими партиями, коалициями, кандидатами, частными лицами, сотрудниками избирательных органов;

3) на свободное посещение всех избирательных участков и помещений для голосования, в том числе в день проведения голосования;

4) на наблюдение за ходом голосования, подсчетом голосов и установлением их результатов в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

5) на ознакомление с результатами рассмотрения жалоб (заявлений) и претензий, связанных с нарушением законодательства о выборах;

6) на информирование представителей избирательных органов о своих наблюдениях, рекомендациях без вмешательства в работу органов, осуществляющих выборы;

7) на публичное изложение своего мнения о подготовке и проведении выборов после окончания голосования;

8) на предоставление организаторам выборов, органам государственной власти и соответствующим должностным лицам своего заключения о результатах наблюдения за ходом выборов¹.

В отличие от иных актов Конвенция логически четко и последовательно устанавливает обязанности наблюдателей:

1) соблюдать конституцию и законы страны пребывания, положения настоящей Конвенции, иных международных документов;

2) иметь при себе удостоверение об аккредитации в качестве международного наблюдателя, выдаваемое в порядке, определенном страной пребывания, и предъявлять его по требованию организаторов выборов;

3) выполнять свои функции, руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, отказа от выражения каких бы то ни было предпочтений или оценок по отношению к избирательным органам, государственным и иным органам, должностным лицам, участникам избирательного процесса;

4) не вмешиваться в избирательный процесс;

5) основывать все свои заключения на наблюдении и фактическом материале.

Единственным ограничением для международных наблюдателей, которое установлено Конвенцией, является запрет на использование своего статуса для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании. За нарушение указанного запрета возможно применение меры ответственности в виде лишения аккредитации. Следует подчерк-

¹ Там же.

нуть, что данная мера применяется государством, в котором проводятся выборы, а не миссией по наблюдению за выборами, как предусмотрено рассмотренной выше Декларацией принципов международного наблюдения за выборами. Такой подход представляется более обоснованным.

Для решения главной задачи, обозначенной во введении к настоящей работе, необходимо проанализировать приведенные выше нормы международных актов с позиции их роли в механизме правовой защиты от использования института наблюдения, с целью вмешательства во внутренние дела государства.

В первую очередь, следует подчеркнуть, что декларативные нормы могут рассматриваться скорее как предпосылки к созданию системы правовых гарантий, чем в качестве самих гарантий. Установленная Документом Копенгагенского совещания по человеческому измерению СБСЕ обязанность наблюдателей не вмешиваться в избирательный процесс по существу направлена на воспрепятствование международному наблюдению, преследующему “противоправные” цели. Однако в отсутствии конкретных механизмов ее реализации она является декларативной и не может рассматриваться как эффективный способ защиты государственных интересов.

С некоторыми оговорками данный тезис относится и к большинству норм Декларации принципов международного наблюдения. Нельзя не отметить, что уважение государственного суверенитета названо в Декларации первой обязанностью наблюдателей. Однако, необходимых механизмов реализации данной обязанности в данном международном акте не приводится. Напротив, ряд обязательств государств, мешают созданию эффективного механизма противодействия вмешательству во внутренние дела государства с использованием международного наблюдения. К числу таких положений можно отнести следующие. Во-первых, Декларация запрещает органам государства, вмешиваться в процесс отбора наблюдателей в состав международной миссии. Во-вторых, Декларация устанавливает, что лишение аккредитации наблюдателя находится в “исключительной компетенции миссии по наблюдению за выборами”, причем даже в тех случаях когда, основание лишения аккредитации – вмешательство в избирательный процесс или нарушение законов государства, в котором проводятся выборы. Данная норма представляется абсолютно неприемлемой.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, напротив, содержит ряд положений, которые можно назвать элементами механизма противодействия вмешательству во внутренние дела государства с использованием международного наблюдения за выборами.

Во-первых, сам факт наличия логично структурированных закрытых перечней прав и обязанностей наблюдателей. Во-вторых, право государства, в котором проходят выборы лишать аккредитации международных наблюдателей, которые нарушают законы, общепризнанные принципы и нормы меж-

дународного права. В-третьих, Конвенция обязывает международных наблюдателей основывать свои заключения на фактическом материале. Однако последнее требование для эффективного применения нуждается в регламентации в национальном законодательстве государства.

Подытоживая данный раздел работы, представляется возможным сделать следующие выводы:

1. Правовое регулирование институт наблюдения за выборами в международных актах требует дальнейшего совершенствования в направлении создания детальных и императивных норм.

2. Принятая в рамках СНГ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод может быть достаточной основой для разработки соответствующего международного акта с большей территорией действия.

3. Хотя отдельные положения международных актов создают правовую основу и механизмы пресечения вмешательства во внутренние дела государства с использованием института международного наблюдения, тем не менее, говорить о едином и эффективном механизме явно преждевременно.

Регулирование правового статуса международных наблюдателей в законодательстве Российской Федерации

Правовой статус международных наблюдателей в Российской Федерации регулируется следующими федеральными законами. В первую очередь, это упоминавшийся ранее Федеральный закон от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ (далее ФЗ об основных гарантиях). Статус международных наблюдателей, присутствующих при проведении выборов Президента Российской Федерации, регулируется Федеральным законом от 10 января 2003 года ФЗ № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹ (далее ФЗ о выборах Президента), а наблюдателей, присутствующих при проведении выборов депутатов Государственной Думы, Федеральным законом от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ «О Выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»² (далее ФЗ о выборах депутатов Государственной Думы).

Правовое регулирование института международного наблюдения в ФЗ об основных гарантиях ограничивается следующими нормами:

1. легальное определение международных наблюдателей (подп. 43 п. 1 ст. 2);

¹ Федеральный закон от 10 января 2003 года №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (в ред. от 21.07.2005 г.) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

² Федеральный закон от 18 мая 2005 года №51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

2. право международных наблюдателей присутствовать при проведении голосования и подсчете голосов, и установлении итогов голосования (п.3 и п.6 ст. 30);

3. предоставление сведений о результатах голосования международным наблюдателям (п. 1 ст. 72).

Согласно п. 13 ст. 30 ФЗ об основных гарантиях международных наблюдатели аккредитуются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется федеральным законом.

Анализ последней нормы во взаимосвязи с положениями ст. 1 и ст. 11 того же закона, позволяет сделать вывод, что регулирование правового статуса международных наблюдателей, в том числе присутствующих при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации или муниципальных выборов, законодательством субъектов Российской Федерации не допускается. Высказываются мнения, что “тем самым российское законодательство не обеспечивает возможность участие международных наблюдателей в выборах более низкого уровня, чем федеральный, что не соответствует пункту 8 Копенгагенского документа и п. 1 ст. 15 Кишиневской конвенции”¹. Однако данную позицию не разделяет большинство ученых и практиков².

Кроме того, исходя из указанных норм ФЗ об основных гарантиях, регулирование правового статуса международных наблюдателей в Российской Федерации подзаконными нормативно-правовыми актами не допускается. Это положение не исключает возможности принятия актов, не устанавливающих дополнительных прав или обязанностей международных наблюдателей, а разъясняющих порядок применения норм федерального законодательства. Так, при проведении выборов депутатов Государственной Думы в 2003 году ЦИК России были утверждены разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва³.

Возникновение правового статуса международного наблюдателя связано с принятием решения ЦИК России об аккредитации. Закон устанавливает в качестве единственного основания принятия такого решения наличие при-

¹ Автономов А.С., Бузин А.Ю., Иванченко А.В., Кривцов В.И., Кынев А.В., Любарев А.Е. Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. Аналитический доклад. Москва, 2006.

² Научно-практический комментарий к Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Под ред. А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. Москва, 2003.

³ Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 9 июля 2003 года №17/120-4 “О разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва” // Вестник ЦИК РФ. 2003. №3.

глашения, направленного уполномоченным субъектом. Для аккредитации международного наблюдателя в ЦИК России должны быть представлены: заявление международного наблюдателя, копия приглашения, копия документа, удостоверяющего личность.

Приглашения, необходимые для аккредитации, могут быть направлены Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством Российской Федерации, ЦИК России. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, международными и национальными правительственными и неправительственными организациями, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

Полномочия международного наблюдателя подтверждаются удостоверением, форма которого определяется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Срок полномочий иностранного (международного) наблюдателя начинается со дня аккредитации в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и заканчивается в день официального опубликования общих результатов выборов Президента Российской Федерации.

Закон о выборах депутатов Государственной Думы, содержит идентичные закону о выборах Президента Российской Федерации нормы, регулирующие правовой статус международных наблюдателей.

Закон о выборах депутатов Государственной Думы также не предусматривает возможности отказа в аккредитации, основания и процедуру принятия такого решения. Тем не менее, случаи отказа в аккредитации имели место, в частности, на выборах депутатов Государственной Думы четвертого созыва (данные регулировались ФЗ о выборах депутатов Государственной Думы¹, который не содержит принципиальных различий с действующим в вопросе правового статуса международных наблюдателей). Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отказала в регистрации гражданину Украины Ф.Ф.Степаненко, который представлял Днепропетровский областной центр по вопросам прав человека. Основанием для отказа послужило отсутствие приглашения от уполномоченных субъектов. Отказ в регистрации рассматривался Верховным Судом Российской Федерации, который подтвердил законность решения ЦИК России, указав, что “закон одним из условий аккредитации иностранного (международного) наблюдателя при проведении референдума и выборов в органы государственной власти в Российской Федерации предусматривает наличие приглашения от соответствующих органов”².

¹ Федеральный закон № 175-ФЗ от 20 декабря 2002 года “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации” // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

² Решение Верховного Суда Российской Федерации № ГКПИ99-773 от 4 октября 1999 года. Текст решения цитируется по СПС “Консультант Плюс”. Судебная практика.

Тождественность норм, закона о выборах Президента Российской Федерации и закона о выборах депутатов Государственной Думы представляется более чем обоснованной, поскольку иное означало бы дифференциацию их статуса в зависимости от вида проводимых выборов. Однако в таком контексте возникает вопрос юридико-технического характера: чем обусловлена необходимость регулировать правовой статус международных наблюдателей в законах, регламентирующих процедуру выборов, вместо закрепления соответствующих норм в ФЗ об основных гарантиях. Особенно актуальным этот вопрос представляется с учетом запрета правового регулирования статуса международных наблюдателей региональным законодательством субъектов Российской Федерации.

Права и обязанности международных наблюдателей, установленные федеральными законами подробно характеризуются в актах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. В качестве примера такого акта кроме уже упоминавшихся разъяснений, адресованных международным наблюдателям, присутствовавшим при проведении выборов депутатов Государственной Думы четвертого созыва, можно назвать Разъяснения порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации¹.

Ответственность международных наблюдателей установлена ч. 11 ст. 31 ФЗ о выборах депутатов Государственной Думы и ч. 11 ст. 24 ФЗ о выборах Президента. ЦИК России вправе отозвать аккредитацию международного наблюдателя в случае нарушения им законодательства Российской Федерации, общепризнанных принципов и норм международного права. Согласно названным выше разъяснениям порядка деятельности международных наблюдателей факт нарушения, подтверждаются документы, представляемые Международным управлением Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Рассматривая нормы внутреннего законодательства Российской Федерации с точки зрения наличия механизма пресечения вмешательства во внутренние дела государства с использованием института международных наблюдателей, можно сделать вывод о наличии элементов такого механизма, которые имеют важное практическое значение. Это утверждение относится в первую очередь к положению об ответственности международных наблюдателей в идее отзыва аккредитации. Даная мера ответственности применяется в случае нарушения, в том числе, норм международного права. К нормам международного права, действующим на территории Российской Федерации, безусловно, относится и положения подп. “в”, “г” и “д” Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государст-

¹ Постановление ЦИК РФ от 22 января 2004 года № 80-681-4 “О разъяснениях порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента Российской Федерации” // Вестник ЦИК РФ 2004. № 5.

вах – участниках СНГ, предусматривающие обязанности международных наблюдателей выполнять свои функции руководствуясь принципами политической нейтральности, беспристрастности, невмешательства в избирательный процесс, основывая свои заключения на фактическом материале. Таким образом, законодательство Российской Федерации предусматривает возможность отзыва аккредитации за нарушение, названных требований.

Однако нельзя не заметить, что данный механизм имеет свои недостатки. Во-первых, отзыв аккредитации является “крайней мерой” вызывающей, как правило, серьезную критику в случае его применения. Это, безусловно, ограничивает его использование. Во-вторых, отзыв аккредитации применяется, когда нарушение уже совершено и на предупреждение и пресечение нарушений он влияет весьма опосредовано. Представляется необходимым закрепление в законодательстве Российской Федерации мер, способствующих, прежде всего предотвращению и пресечению вмешательства во внутренние дела государства, под прикрытием международного наблюдения за выборами.

Приоритетные направления регулирования статуса международных наблюдателей

Приоритетное направление правового регулирования института международных наблюдателей можно охарактеризовать как создание эффективной системы гарантий соблюдения принципов международного наблюдения за выборами, которые при таком подходе, одновременно будут являться механизмом предотвращения использования международного наблюдения для вмешательства во внутренние дела государства.

Разумеется, предшествовать созданию системы гарантий должно закрепление в международных актах, носящих не рекомендательный, а общеобязательный характер, основных принципов международного наблюдения за выборами, причем необходима их максимально возможная конкретизация.

Однако процесс принятия международных актов более чем длительный. Кроме объективных причин, данный процесс осложняется рядом субъективных факторов, выражающихся в противоречии принятия кодифицированных актов по вопросам международного наблюдения интересам отдельных зарубежных государств.

Поэтому представляется уместным создание системы гарантий в рамках законодательства Российской Федерации, не противоречащих общепризнанным принципам и нормам международного права.

Представляется допустимым регулирование статуса международных наблюдателей в ФЗ об основных гарантиях, что будет способствовать осуществлению международного наблюдения при проведении региональных и муниципальных выборов и унификации статуса международных наблюдателей в Российской Федерации независимо от вида выборов, при проведении которых они присутствуют.

Конкретные предложения, касающиеся правового регулирования международного наблюдения, представляется уместным структурировать по принципам международного наблюдения за выборами, гарантиями реализации которых они являются.

Принцип уважения государственного суверенитета и принцип законности в аспекте системы их правовых гарантий предпочтительно рассматривать взаимосвязано. Требование уважения государственного суверенитета направлено на моральное восприятие наблюдателем своих прав и обязанностей, а в правовых категориях уважение суверенитета выражается, в первую очередь, в соблюдении Конституции и законов принимающего государства. Гарантией соблюдения международными наблюдателями законов является, в частности, возможность отзыва аккредитации, в случае их нарушения. Для повышения эффективности данного механизма представляются обоснованными следующие меры. Регулирование процедуры принятия решения об отзыве аккредитации необходимо зафиксировать как можно более подробно, и не подзаконным актом, а на уровне федерального закона. Очевидно, что лишение аккредитации международного наблюдателя может быть воспринято крайне негативно иностранными государствами, что косвенно препятствует применению данной меры ответственности, даже в тех случаях, когда ее применение необходимо и обосновано. Возможно, было бы целесообразно рассмотреть вопрос о привлечение судебных органов государства к вопросу о принятии такого решения. В таком случае, основания для необоснованных негативных политических заявлений были бы сведены к минимуму. Судебная процедура лишения аккредитации (в данном случае термин отзыв уже не применим) требует комплексных изменений не только избирательного, но и гражданско-процессуального законодательства. Существующая сегодня процедура, основанная на представлении документов, подтверждающих факт нарушения, Международным управлением Аппарата ЦИК России представляется также допустимой, но ее закрепление федеральным законом повысит степень доверия к ней со стороны мирового сообщества.

Довольно сложным представляется закрепление в законодательстве гарантий объективности международных наблюдателей. Данный принцип провозглашается в основных международных актах, однако проконтролировать его соблюдения сегодня практически не возможно. Повышению объективности выводов международных наблюдателей могли бы способствовать следующие обязательства.

Как известно, большинство международных организаций, осуществляющих международное наблюдение, используют так называемую методику “быстрого подсчета”. Ее использование содержит как минимум две угрозы для объективности выводов. Первая связана с некорректными формулировками вопросов, содержащихся в отчетных формах, заполняемых наблюдателями. В качестве примера можно привести несколько вопросов из форм, которые использовались наблюдателями БДИПЧ ОБСЕ при осуществлении наблюдения за парламентскими выборами в Азербайджане 6 ноября 2005 года. Так, на вопрос “заполня-

лись ли бюллетени тайно” отрицательный ответ наблюдателя мог быть дан в том случае, если избиратель по своему усмотрению и в силу не понимания избирательных процедур заполнял бюллетень открыто. В итоговом заключении миссии совокупность отрицательных ответов на данный вопрос преобразовывалась в утверждение о нарушении тайны голосования. Однако международные избирательные стандарты предусматривают предоставление права на тайное голосование, а не обязательство силой заставлять избирателей голосовать тайно. Более очевидный пример – вопрос “было ли отказано кому-нибудь в возможности проголосовать”. Как следует из итогового заключения, в данном случае имелось в виду “было ли кому-нибудь незаконно отказано в возможности проголосовать”. Утвердительные ответы наблюдателей на сформулированный вопрос, обусловленные конкретными и действительно имевшими место фактами отказа, но на законных основаниях (отсутствие паспорта, внесение в списки избирателей на другом участке и т.д.) могли быть использованы для обвинения в нарушении государством принципа всеобщего избирательного права. Примеры аналогичных вопросов можно привести и из форм, использовавшихся при осуществлении БДИПЧ ОБСЕ наблюдения за выборами депутатов Верховной Рады Украины 26 марта 2006 года. Так, отрицательный ответ на вопрос “получили ли Вы копию протокола об итогах голосования?” мог быть истолкован как нарушение прав международного наблюдателя, хотя фактические причины отрицательного ответа могли быть совершенно иные (наблюдатели не просили предоставить им копию протокола, не оставались на участке до окончания подсчета голосов). Разумеется, таких примеров значительно больше.

Таким образом, объективность выводов миссий по наблюдению за выборами, использующих методику “быстрого подсчета”, напрямую зависит от корректности поставленных в отчетных формах вопросов. В таком случае, представляется вполне логичным предоставить избирательной комиссии право на предварительное ознакомление с данными формами и их оценку. Следует подчеркнуть, что в данном случае речь идет не о какой-либо цензуре со стороны государства. Обязывать миссии по наблюдению за выборами вносить изменения в формы по результатам их оценки избирательной комиссией, было бы чрезмерной и неоправданной мерой, но обязать указывать на факт отрицательной оценки избирательной комиссии отчетных форм при опубликовании выводов представляется весьма уместным.

Для избежания отрицательных последствий некорректности вопросов в отчетных формах целесообразно примерные тексты таких форм или примеры вопросов рассматривать и утверждать в рамках международных организации заблаговременно. Положительным примером такого решения являются Рекомендации для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами¹.

¹ Рекомендации для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами. Утверждены Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 9 декабря 2001 г. № 16-4.

Второе основание для сомнений в объективности выводов международных наблюдателей, использующих методику “быстрого подсчета”, связано с возможными непреднамеренными искажениями в результате оперативной обработки большого количества исходных данных (отчетных форм). Для исключения таких сомнений целесообразно установить обязанность миссий по наблюдению за выборами представлять в избирательную комиссию по ее запросу копии отчетных форм наблюдателей.

Кроме того, нельзя не согласиться с высказываемыми последнее время предложениями необходимости коллегиального принятия решений внутри миссии по наблюдению за выборами¹. Законодательное закрепление такой обязанности, вряд ли, может быть рассмотрено как вмешательство или воспрепятствование осуществлению международными наблюдателями своих функций.

Принцип профессионализма закреплен в международных актах, однако, следует признать, гарантий его соблюдения предусмотреть в законодательстве практически не возможно. На практике, большинство наблюдателей знают законодательство государства, за выборами в котором они наблюдают весьма поверхностно. Регламенты некоторых международных организаций предусматривают минимальные профессиональные требования. Так, в нотах, направляемых БДИПЧ ОБСЕ в министерства иностранных дел государств – участников, указывается, что лица, направляемые государством для работы в качестве наблюдателей должны иметь опыт участия в выборах в своем государстве, опыт международного наблюдения и свободно владеть английским языком. На практике, ни одному претенденту не было отказано, несмотря на отсутствие какого-либо опыта, имеющего отношения к избирательному процессу. Проводить какую-либо аттестацию международных наблюдателей и использовать ее результаты как основание для аккредитации или отказа в аккредитации, представляется неосуществимым организационно. Тем не менее, исключать принцип профессионализма из числа принципов международного наблюдения за выборами, вряд ли обосновано.

В завершение хотелось бы высказать еще одно весьма спорное и неоднозначное предложение по изменению правового регулирования института международных наблюдателей в избирательном законодательстве Российской Федерации. Законодательство ряда Европейских государств не предусматривает международного наблюдения за проходящими в данных государствах выборами. Другими словами, законодательство данных государств запрещает гражданам Российской Федерации осуществлять наблюдения за выборами на их территориях. При этом граждане этих государств вправе осуществлять наблюдение на территории Российской Федерации и весьма активно реализуют

¹ Борисов И.Б. Избирательные стандарты в России: проблемы легитимации // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. Материалы международной конференции / Под ред. А.В. Иванченко, А.Е. Любарева. М., 2006.

свое право. Возможно, было бы уместным рассмотреть вопрос об ограничении права наблюдать за выборами в Российской Федерации граждан государств, законодательство которых не закрепляет аналогичных прав для граждан России. При этом следует учитывать, что принцип взаимности в той интерпретации, которая приводится выше, регламентирует отношения, являющиеся предметом международного частного права. Наблюдение за выборами, безусловно, к таковым не относится и это убедительный аргумент против выдвинутого предложения. Но, с другой стороны, данное предложение не противоречит международным обязательствам, принятыми Российской Федерации в соответствии с действующими международными договорами.

Рассматривая данное предложения с точки зрения его целесообразности следует подчеркнуть, что такая позиция российского законодателя могла бы ускорить процесс кодификации международных норм, определяющих стандарты свободных и справедливых выборов, активизировав участие в нем ряда государств, которые на сегодняшний день не достаточно заинтересованы в столь важном для мирового сообщества процессе.

Заключение

Подытоживая рассмотрение теоретических основ международного наблюдения за выборами, правового регулирования данного института и предложений по изменению федерального законодательства, необходимо отметить следующее:

Высказанные в настоящей работе предложения вряд ли допустимо рассматривать как взаимосвязанную систему норм, способных качественно повлиять на правовое регулирование института международного наблюдения за выборами. Тем более их нельзя рассматривать как решение той проблемы, которая была названа в самом начале – предотвращение вмешательства во внутренние дела государства под прикрытием международного наблюдения. Это всего лишь совокупность отдельных предложений, которые, возможно, способны частично решить поставленную задачу, создать дополнительные гарантии реализации принципов международного наблюдения за выборами. Из ряда преследующих аналогичные цели предложений они выбраны, исключительно на основе практики осуществления международного наблюдения за выборами в государствах СНГ в последние несколько лет. Именно отсутствием в законодательстве стран СНГ тех норм, о которых шла речь в последнем разделе настоящей работы, была обусловлена возможность диаметрально противоположных выводов различных международных организаций.

Правовое регулирование института международных наблюдателей, безусловно, требует дальнейшего совершенствования. При этом крайне важно, чтобы правовое регулирование основывалась на серьезных научных исследованиях, а они в свою очередь были взаимосвязаны с практической деятельностью.

Возвращаясь к вопросу о наличии в законодательстве Российской Федерации правового механизма защиты от вмешательства во внутренние дела и нарушения принципа суверенитета под прикрытием международного наблюдения, не принижая значения его теоретического анализа, следует признать, что окончательный ответ может дать только практика (в частности, предстоящие выборы депутатов Государственной Думы и выборы Президента Российской Федерации, в наблюдении за которым, безусловно, примут участие международные наблюдатели, в том числе и от организаций, соблюдение которыми принципов международного наблюдения за выборами оставляет открытыми ряд вопросов).

РАБОТА, РЕКОМЕНДОВАННАЯ К ОПУБЛИКОВАНИЮ

Антонов**Евгений Андреевич,**

студент 4-го курса юридического факультета Московского городского педагогического университета

Научный руководитель:**Корчагина**

Тамара Владимировна, доцент кафедры конституционного права и отраслевых юридических наук юридического факультета Московского городского педагогического университета

Повышение явки избирателей на выборы: проблемы и перспективы

Выборы – это одна из форм реализации народом своей власти.

Конституция Российской Федерации провозгласила Российскую Федерацию демократическим государством, а, следовательно, вся власть в Российской Федерации должна формироваться и действовать, основываясь на публичном признании:

1. Народа в качестве источника власти;
2. Принципа подчинения меньшинства большинству;
3. Политической свободы и равноправия граждан.

Наиболее яркой формой реализации данных принципов демократии являются свободные выборы. Верховенство Конституции Российской Федерации является основой для проведения свободных выборов (статья 3 (часть 3) Конституции Российской Федерации). Воля народа, выраженная на свободных выборах, собственно, и является основой демократической организации власти организации власти в государстве. Никто не может принудить гражданина голосовать “за” или “против” какого-либо кандидата, определенного списка кандидатов, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или не участию в выборах, навязывать ему какой-ли-

бо выбор, не соответствующий его внутренним убеждениям. Как показывает практика далеко не в полной мере и не всегда выборы характеризуются свободой. Так, при проведении практически каждых выборов перед государством, его органами и должностными лицами, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, их органами и должностными лицами, перед избирательными комиссиями, их членами, и кандидатами встает главная проблема повышения участия избирателей в выборах. Неучастие избирателей в выборах принято называть “абсентеизмом”. Различают политический, экономический, социальный, аполитичный и другие виды абсентеизма. В частности, при политическом абсентеизме избиратель, уклоняясь от участия в выборах, выражает тем самым политический протест предвыборным программам и платформам кандидатов, считая, что ни одна из них не отвечает в достаточной степени его взглядам и представлениям, а иногда, что данные выборы ничего не меняют или в сложившейся ситуации не могут быть свободными и демократическими. Федеральное избирательное законодательство содержит гарантии реализации принципа свободных выборов, в том числе в виде характеристики избирательного права гражданина как права, а не обязанности и на этой основе добровольного участия или неучастия гражданина в выборах. Такое неучастие имеет определенные юридические последствия в частности признания выборов несостоявшимися и последующего назначения повторных выборов¹. Проблема уменьшения абсентеизма, повышения явки, электоральной активности избирателей сохранилась и после отмены минимального порога явки, служившего основанием для признания выборов несостоявшимися, так как высокая электоральная активность является основой демократических выборов, и легитимности сформированных таким образом органов власти.

Картина явки избирателей на выборы в Российской Федерации, влияние социальных факторов на ее изменение

С момента распада Советского Союза в 1991 году и становления демократии российские граждане приняли участие в нескольких президентских (1996, 2000 и 2004 гг.) и парламентских выборах (1993, 1995, 1999 и 2003 гг.) и референдумах (25 апреля 1993 и 12 декабря 1993 гг.). В дополнение к этому, было проведено множество избирательных кампаний в 89 субъектах Российской Федерации, а также на местном уровне по выборам депутатов местных законодательных собраний и советов. Почти каждое воскресенье в 150-миллионной стране со 107 миллионами избирателей проходили выборы или референдумы на том или ином уровне. Реальная возможность волеизъявления, предоставленная российским избирателям за последние пятнадцать лет для определения ими своего будущего посредством избирательных бюллетеней,

¹ Вешняков А.А. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации // Учебник для студентов вузов, Москва, 2003. С. 43.

не имеет равных в истории государства. И хотя за прошедшие годы экономические трудности доминировали в общественном сознании, появление на свет и развитие представительной демократии является одним из главных достижений российского народа.

Пятнадцать лет для государства являются коротким сроком, но даже за такой небольшой промежуток времени, что прошел с момента распада СССР и появления на свет новых институтов представительной демократии, произошли некоторые существенные изменения в картине электоральной активности государства:

- Во-первых, наблюдается снижение явки избирателей на федеральных выборах. Так, например, с 1995 года участие избирателей в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации сократилось на 9%, и по состоянию на 2003 год явка избирателей составляла 55,75% (в 1995 году явка избирателей составила 64,73%, в 1999-м – 61,85%) от числа избирателей внесенных в списки. На президентских же выборах в 2004 году явка избирателей составила 64,39%, что приблизительно на 5% ниже явки на президентских выборах в 1996 году.

- Во-вторых, в целом по стране наблюдается небольшое, но повышение электоральной активности на выборах регионального и местного уровня. Так, можно отметить повышение явки избирателей на региональных и местных выборах приблизительно на 2–5%. Например, явка избирателей на выборах мэра г. Томска в 1996 году составила 59,43%, а в 2000 году – 62,15%². Но, тем не менее, во многих регионах явка избирателей на региональных, а в особенности на муниципальных выборах остается критически низкой.

- В-третьих, наблюдаются серьезные различия активности избирателей на выборах одного уровня по различным регионам. Например, в Москве наиболее высокая активность избирателей бывает на федеральных и региональных выборах (обычно 55–70%), а на выборах в местные органы власти, в муниципальные собрания явка не превышает 20–25%³. В Красноярском крае – наоборот: на местных выборах явка часто выше, чем на федеральных и региональных. Так, на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва 2003 года явка избирателей по Красноярскому краю варьировалась от 19,86% до 39%, а на выборах глав муниципальных районов Красноярского края прошедших 8 октября 2006 года явка избирателей, в свою очередь, составила 45–78%⁴. Подобная ситуация характерна и при анализе электоральной активности на муниципальных выборах на уровне муниципальных районов и сельских поселений, городских округов и городских поселений.

² <http://election99.tomsk.ru>.

³ Выборы Президента Российской Федерации. 2000. Электоральная статистика. М.: Издательство “Весь мир”, 2000.

⁴ <http://www.krasnoyarsk.vybory.izbirkom.ru/>.

На мой взгляд, данные перемены в картине электоральной активности избирателей характеризуются воздействием определенных сильных социальных факторов. Так, подобное снижение явки на федеральных выборах логически объяснимо и является в первую очередь не следствием правовых изменений, а следствием серьезного перелома в жизни граждан, роста недоверия граждан к государству, произошедшего после 1991 года. В стране за эти пятнадцать лет произошел гигантский скачок, изменились условия жизни, расширился круг граждан живущих за чертой бедности. На граждан, которые жили в условиях жесткой цензуры и контроля со стороны государства, обрушился поток негативной информации, свободы, к которой граждане не привыкли и с которой они зачастую не в состоянии справиться. Люди фактически прыгнули из системы максимально комфортной, рафинированной, информационно отфильтрованной, когда они получали заведомо позитивную картину мира, – в океан неизвестности, где на них обрушилось все то, к чему западный человек привык, живя в этом из поколения в поколение. Многие граждане не верят в то, что участие в выборах приведет к улучшению их жизни. В результате – апатия, недоверие, нежелание объединяться ни в какие организации и действовать сообща. Это, отчасти, феномен бегства от информации, бегство от трудностей жизни, с которым столкнулись граждане.

Существенное влияние оказывает также и степень доверия граждан к институтам власти. По данным исследований проводившихся Фондом ИНДЕМ в 2001 и 2002 годах большую степень доверия граждан получил президент (21,1% голосов опрашиваемых респондентов) заняв 1-е место. На 2-м месте церковь (религиозные организации) – 17,4%. 3-е место получили движения по охране окружающей среды – 15,1%. Из 13 возможных вариантов 8-е место заняли органы власти республики (области, края) – 4,8%, местные органы власти – 9-е место (4,6%), и только на 11-м месте расположилась Государственная Дума, получив 2,4% доверия граждан⁵. Как видим, президент пользуется особым доверием у граждан, но, тем не менее, это не является абсолютной гарантией обеспечения высокой явки избирателей на выборы Президента Российской Федерации.

Следует отметить, что на выборах Президента Российской Федерации электоральная активность всегда была выше, чем на выборах в другие органы государственной власти, даже в регионах, где традиционно отрицается федеральная власть (на выборах Президента Российской Федерации в 2004 году явка избирателей по Красноярскому краю составила 51,10%. На выборах депутатов Государственной Думы, как говорилось выше 19,36 – 39%)⁶.

Но степень доверия к органу власти не является единственным фактором, влияющим на уровень явки избирателей. Большое значение имеет и степень важности, значимости данных выборов в глазах избирателей. Так, местные

⁵ <http://www.indem.ru/>.

⁶ <http://www.krasnoyarsk.vybory.izbirkom.ru/>.

органы власти пользуются большим доверием (4,6% доверия) по сравнению с Государственной Думой (2,4%), однако явка избирателей на муниципальных выборах, в целом по стране, гораздо ниже, чем на выборах депутатов Государственной Думы.

Я предполагаю, что в глазах граждан-избирателей, деятельность органов местного самоуправления является менее значимой по сравнению с деятельностью органов государственной власти. К тому же, депутаты Государственной Думы имеют определенный образ, который интересен гражданам и откладывается в их памяти (деятельных людей, семьянинов, честных и справедливых, либо как скандалистов и драчунов). Они, в отличие от депутатов органов местного самоуправления, постоянно на виду (на телевидении, радио, в газетах), так как имеют больше средств и возможностей для проведения политической агитации и саморекламы. Депутаты Государственной Думы, а в особенности отдельные известные личности, пользуются популярностью у граждан.

Сложнее объяснить ситуацию столь сильного нежелания большинства избирателей участвовать в муниципальных выборах большинства регионов и ситуацию высокой активности избирателей на выборах подобного уровня в отдельных регионах.

4 сентября 2005 в Московской области проходили выборы глав трех муниципальных районов, пяти городских округов, а также 107 городских и 190 сельских поселений. Всего избиралось 305 руководителей органов власти муниципальных образований. Одновременно в Подмосковье шла борьба за 3246 депутатских мандатов. Выборы депутатов прошли в 10-ти муниципальных районах, 13-ти городских округах, а также в 88 городских и 141 сельских поселениях. Средняя явка избирателей на выборы по Подмосковию составила 30,12% при нижнем минимально допустимом пороге 20%. Наибольшая активность электората была отмечена в поселке Восход, где явка на выборы составила 58,3%, городском поселении Белоомут Луховицкого района (55,3%), сельских поселениях Микулинское Лотошинского района (64,63%) и Газопроводск Луховицкого района (63,55%). Не состоявшимися по причине низкой явки избирателей на участки признаны выборы в городских поселениях Озеры (11,22% проголосовавших) и Наро-Фоминск (15,95%), а также в сельском поселении Давыдовское Орехово-Зуевского района, где явка составила 17,22%. В целом по Подмосковию выборы глав не состоялись всего в 8 муниципальных образованиях, что составляет 2,6% к общему числу выборов глав⁷.

Но не стоит забывать, что это Московская область, наиболее густо населенное и благоустроенное административно-территориальное образование, но даже там явка на выборы характеризуется довольно большой пестротой. Итак, средний процент явки на муниципальных выборах прошедших в Московской области составил 30,12%. Средний процент явки на многих выборах данного

⁷ <http://www.regnum.ru/news/507974.html/>.

уровня в других регионах составляет порядка 18–22%, а порой и не превышает 10%. Однако, и это не однозначно. К примеру, на муниципальных выборах в Горном Алтае, проходивших 16 октября 2005 года, явка избирателей составила в среднем 53,2%. Выборы проходили в 90 муниципальных образованиях, все они были признаны состоявшимися, а некоторые регионы даже отличились высочайшей явкой в своей истории. Наибольшая активность избирателей зафиксирована в Кош-Агачском районе (около 80%), наименьшая – в Турочакском (40%)⁸.

На мой взгляд, в регионах, где имеется высокая активность избирателей на выборах местного уровня, люди понимают, что эта власть к ним ближе, она решает их проблемы, а федеральная – нечто абстрактное. Во многих же крупных городах, наоборот, местная власть – это абстракция, и только федеральная власть воспринимается как важная и значимая.

Некоторые отмечают, что в России существует огромная культурная пестрота⁹. Она выражается в том, что в определенных регионах, в определенных общинах выдвигаются лидеры, которые как бы создают ростки гражданского общества. А, с другой стороны, в других регионах лидеры не выдвигаются, источник активности только сверху. Есть варианты, похожие на ситуацию где-нибудь на Филиппинах или в Таиланде. Проведившиеся исследования некоторыми учеными выявили такое интересное свойство: люди на Филиппинах не способны объединяться и взаимодействовать иначе, как только в иерархии, под давлением начальства. Вот есть начальство, есть главный, он толкает, тогда они начинают действовать. Приписывали такую схему социального взаимодействия испано-католической культуре, которая распространилась и укоренилась на Филиппинах. Но в Таиланде, где такой культуры нет, обнаружилось то же самое. Горный Алтай, Сибирь, Дальний Восток – это регионы, которые, в свою очередь, всегда отличались высокой степенью организации участия граждан в политической жизни страны, своего региона и независимостью от федеральной власти.

Что касается социальных факторов, формирующих разнообразие в картине электоральной активности на выборах одного уровня, то их несколько. Первый фактор, базовый разлом – различие города и села. С одной стороны, в селе мы имеем самые развитые социальные связи, потому что люди, в основном, живут там, где родились, знают друг друга с детства, вместе ходили в школу, служили в армии и т.д. Естественно, что начальные условия для развития института гражданского общества там в максимальной степени развиты. Чем крупнее город, тем сильнее миграционный поток, тем больше смешение, тем меньше взаимосвязи, а значит в нём де-факто более апатичное население.

⁸ <http://www.regnum.ru/news/altayresp/529315.html/>.

⁹ Научный семинар Евгения Ясина. Низовая демократия в России: проблемы и перспективы. Круглый стол, организованный совместно с Фондом Карнеги. Фонд “Либеральная миссия” // <http://www.liberal.ru/2006>.

Москва – крайнее выражение этого явления. Второй фактор – специфика освоения территории. Совершенно очевидно, что Сибирь, Дальний Восток – абсолютно уникальная культура, которая скорее ближе к американскому “Дикому Западу” с его “плавильным котлом”, чем к европейской России, потому что это территория, где люди выживают в тяжелых природно-климатических условиях, большинство населения пришлое и нет смысла делиться на коренных и не коренных жителей. Существует феномен “северного братства” в регионах Дальнего Востока и Крайнего Севера, когда люди приезжали из Европейской части страны (в частности на комсомольские стройки) и начинали вести себя совершенно иначе, чем прежде. Действительно, объем социальных сетей там существенно выше, чем в европейской части России, что показали блестящие исследования, проведенные в Хабаровском крае Г.Ю. Любарским и Л.И. Блехером¹⁰.

Таким образом, у нас есть несколько зон самых развитых социальных сетей – это Дальний Восток, Алтай, Сибирь, где природно-климатическая составляющая как бы объединяет людей “во имя выживания”, и национальные республики (Поволжье, Северный Кавказ), где развитость сетей имеет этно-конфессиональный традиционалистский характер. Так как различаются причины развитости социальных сетей, то и последствия разные: в одном случае они имеют демократический характер, в другом – традиционалистский. Третий фактор – это степень географической изолированности, интегрированности региона в общероссийский контекст. Здесь опять выделяются Дальний Восток, Сибирь, и всеми забытый Калининград. Чем более изолированы районы, чем Россия дальше, тем выше саморазвитие. Четвертый – климатический – фактор, конечно, связан с двумя предыдущими¹¹.

Подводя итоги, можно сказать, что на уровень электоральной активности социальные факторы оказывают существенное влияние. Это и интерес граждан к выборам, а в частности к определенным кандидатам и должностям, степень доверия к определенным органам власти определенного уровня, благополучие региона, степень внутренней самоорганизации граждан, забота власти о благе граждан и прочие. Важное значение также имеет и проблема реализации экономических и социальных прав: отсутствие гарантий права на достойный уровень жизни, безработица, низкая зарплата, сокращение бесплатного образования и медицинского обслуживания. Но это скорее вопросы социологических и политологических исследований. Наша же задача, как

¹⁰ Блехер Л.И. и Любарский Г.Ю. Главный русский спор: от западников и славянофилов до глобализма и Нового Средневековья. Институт Фонда Общественное мнение. Москва, 2003.

¹¹ Александр Крынев, эксперт Международного института гуманитарно-политических исследований. Научный семинар Евгения Ясина. Низовая демократия в России: проблемы и перспективы. Круглый стол, организованный совместно с Фондом Карнеги. Фонд “Либеральная миссия” // <http://www.liberal.ru/>/2006.

юристов, изучить влияние на картину электоральной активности существующего избирательного законодательства и внесенных в него изменений. Так, помимо ряда социальных факторов, имеется и ряд правовых, которые тем или иным образом оказывают влияние на уровень явки избирателей на выборы.

Правовые факторы и их влияние на картину явки избирателей на выборы

Конституция Российской Федерации является основным законом страны. Она отражает в себе общие аспекты избирательной системы. Наиболее важные положения Конституции Российской Федерации, регулирующие выборы в нашей стране, следующие:

- Конституция Российской Федерации определяет роль выборов в общей системе государственной власти в России. Так, статья 3 (часть 3) Конституции Российской Федерации устанавливает, что выборы являются высшим выражением власти народа;

- Избирательные права граждан – право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления – отражены в статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации и юридически защищены Конституцией Российской Федерации;

- Конституция Российской Федерации в пункте “а” статьи 84 определяет, что Президент Российской Федерации наделен полномочиями назначать выборы в Государственную Думу, а также сроки проведения внеочередных выборов в Государственную Думу в случае роспуска предыдущей. Также важным фактором является то, что ч. 2 ст. 96 Конституции Российской Федерации определяется, что механизм выборов депутатов Государственной Думы устанавливается федеральным законом. Это положение устраняет возможность регулирования выборов в Государственную Думу посредством указов исполнительных органов власти;

- Пассивное избирательное право при выборах в Государственную Думу определяется ч. 2 и 3 ст. 32, а также ст. 97 Конституции Российской Федерации, при выборах Президента – ст. 81 Конституции Российской Федерации.

Эти положения очень важны. Они определяют основу всей системы законодательных актов, регулирующих выборы Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы.

Но Конституция Российской Федерации не определяет параметры и вид избирательной системы, используемой при проведении выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы.

В то же время, существуют и другие конституционные положения, которые играют важную роль в организации и проведении выборов. В основном они касаются конституционного регулирования политических прав и свобод граждан (свобода слова, право на объединение в организации, и т.д.), юридического статуса общественных объединений и средств массовой информа-

ции. Нормы избирательного законодательства не могут противоречить этим положениям Конституции Российской Федерации.

Действующий в настоящее время Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ в редакции от 21.07.2005 года и внесенными изменениями от 05.12.2006 г. “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ” (далее – ФЗ об основных гарантиях) регулирует выборы, организуемые в Российской Федерации на всех уровнях. Он содержит подробные положения, определяющие и регулирующие все стадии, и аспекты избирательного процесса. Фактически, этот закон выступает в роли квазиконституционного федерального закона (закона, обладающего большей юридической силой относительно других федеральных законов). Другие федеральные избирательные законы, в частности Федеральный закон от 20 декабря 2002 года №175-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации” и Федеральный закон от 10 января 2003 года №19-ФЗ “О выборах президента РФ”, должны соответствовать ему. Однако, ФЗ об основных гарантиях не совершенен и претерпел некоторые изменения, а в частности:

- исключение из избирательных бюллетеней графы “против всех”;
- отмена на муниципальных выборах минимального порога явки, а затем и полное устранение минимального порога явки;
- установление единого дня голосования;
- отмена института досрочного голосования;
- введение института голосования по открепительным удостоверениям и пр.;

Безусловно, любые существенные изменения, внесенные в избирательное законодательство, способны тем или иным образом повлиять на уровень явки избирателей. Внося данные изменения, законодатель породил ряд проблем, являющихся препятствием к осуществлению гражданами своих избирательных прав.

Итак, первая проблема, которая, на мой взгляд, может привести к понижению явки избирателей – установление статьей 10 ФЗ об основных гарантиях единого дня голосования. Выборы в соответствии с положениями данной нормы устанавливаются на второе воскресенье марта либо на второе воскресенье октября. Подобная проблема проявилась в Москве при назначении на 12 марта 2006 года дополнительных выборов депутата Мосгордумы по Медведковскому одномандатному избирательному округу № 196 и дополнительных выборов депутатов муниципальных собраний. Проблема, которая проявляется при назначении выборов на второе воскресенье марта, состоит в том, что открытие специальных избирательных счетов совпадает по времени с новогодними и рождественскими десятидневными праздниками – выходными днями. Для филиалов Сбербанка России на этот период устанавливается специальный режим работы, что существенно сокращает возможности кандидатов своевременно открыть избирательные счета и проводить по ним

операции с 1 по 5 января. К тому же из-за сокращения периодичности выхода печатных изданий в этот период возникает ряд сложностей с опубликованием в установленные законом сроки официальных материалов избирательных комиссий.

В случае проведения выборов во второе воскресенье октября решение об их назначении должно быть принято в середине июля, а период выдвижения, сбора подписей, регистрации кандидатов попадает на лето, когда основная масса избирателей находится в отпуске. Да и сам октябрь месяц в центральном районе России – это период осенних работ на дачных участках.

Вторая проблема вызвана ликвидацией института досрочного голосования. Так, законодатель ликвидировал институт досрочного голосования на выборах в федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации (п.1 ст. 65) ФЗ об основных гарантиях заменив его открепительным удостоверением. Статья 62 ФЗ об основных гарантиях говорит, что избиратель, участник референдума, который в день голосования не сможет прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, участка референдума, где он включен в список избирателей, участников референдума, вправе получив открепительное удостоверение в соответствующей избирательной комиссии принять участие в голосовании на том избирательном участке, участке референдума на котором он будет находиться в день голосования в пределах избирательного округа, округа референдума. За 25 дней до дня голосования территориальная избирательная комиссия предоставляет участковым избирательным комиссиям списки избирателей, а также выписки из реестра в отношении всех лиц, которым данной комиссией были выданы открепительные удостоверения для голосования. Участковая избирательная комиссия исключает имена всех избирателей, кому были выданы открепительные удостоверения, из списка избирателей.

Анализируя данную норму можно сделать вывод, что данное открепительное удостоверение имеет силу только в пределах границ Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в зависимости от того, какие проводятся выборы: федеральные или региональные. Но законодатель не учел, что подобные избиратели, как правило, и выезжают за пределы Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в связи с командировкой, отпуском или лечением. Таким образом, получается, что избиратель, который во время проведения федеральных выборов будет находиться за границей, а во время проведения региональных выборов в другом субъекте федерации, вообще не может проголосовать, и тем самым его активное избирательное право остается не реализованным, так как в данных случаях открепительное удостоверение не работает.

Кроме того, при совмещении выборов на различных уровнях с введением единого дня голосования неизбежно нарушение конституционного права граждан избирать, так как сроки ряда избирательных действий на выборах разных уровней отличаются. Так, например, в территориальной избиратель-

ной комиссии открепительное удостоверение выдается за 45–25 дней до дня голосования, а досрочное голосование на муниципальных выборах (такую возможность законодатель сохранил) начинается за 15–4 дня до дня голосования. Соответственно в участковых избирательных комиссиях открепительное удостоверение выдается за 24–1 день до дня голосования, а досрочное голосование в участковых избирательных комиссиях начинается за 3–1 день до дня голосования. Таким образом, приходя получить открепительное удостоверение в участковую избирательную комиссию, например, за 5–20 дней до дня голосования, избиратель должен пойти в территориальную избирательную комиссию, чтобы проголосовать досрочно. Это вызывает определенные неудобства для избирателей, которые зачастую ограничивают свои избирательные права: либо не получая по федеральным и региональным выборам открепительное удостоверение, либо отказываясь от досрочного голосования на муниципальных выборах. По сути, заменив на региональных выборах досрочное голосование открепительным удостоверением, граждан лишили конституционного права избирать.

Полагаю, что в данной ситуации разработчикам федеральных законов надо привести сроки избирательных действий к единому знаменателю, чтобы выдача открепительных удостоверений в участковых избирательных комиссиях совпадала со сроками досрочного голосования в территориальных избирательных комиссиях.

Следующая проблема возникает при голосовании вне помещения для голосования. По данным органов социальной защиты населения в городе Москве лежащих больных, находящихся дома и получающих патронажный уход, насчитывается более 130 тысяч. В среднем на избирательный участок приходится более 40 таких избирателей. Если к этому числу прибавить заболевших граждан и людей престарелого возраста, то очень сложно участковой избирательной комиссии обеспечить голосование такого количества избирателей в отведенное для это время. Зачастую обеспечение голосования на дому затрудняет наличие кодовых замков в подъездах домов, что требует от членов избирательных комиссий дополнительных усилий и времени по выяснению кода, а также необходимости взаимодействия со старшими по подъездам.

В таких случаях, при наличии большого числа поступивших заявок-обращений по обеспечению голосования на дому, возможно разрешить участковым избирательным комиссиям проводить досрочное голосование этой категории избирателей по решению вышестоящей территориальной избирательной комиссии. Ведь федеральными законами предусмотрена возможность досрочного голосования на федеральных и региональных выборах отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных районах. Но данное предложение следует применять с особой осторожностью, так как система досрочного голосования позволяет воздействовать на избирателей и понуждать их отдать свой голос за того или иного кандидата. Подобное предложение может повлечь большое количество нарушений, поэтому необходимо

обеспечить жесткий контроль за деятельностью членов избирательных комиссий.

Часть 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации предоставляет гражданам Российской Федерации основное право – избирать своих представителей и принимать участие в референдумах. ФЗ об основных гарантиях более подробно определяет это право в статье 3, указывая, что гражданин Российской Федерации принимает участие в выборах, проводимых на основе всеобщего, равного и прямого избирательно права при тайном голосовании. Однако на практике часто эти принципы нарушаются. Применительно к всеобщему избирательному праву, судя по отзывам наблюдателей, полнота и точность списков избирателей оставляет желать лучшего. Существует небольшое различие между ситуациями 1999 и 2003 годов. В 1999 году списки избирателей характеризовались избыточностью: в них было включено много бывших избирателей. В 2003 году, наоборот, наблюдалось отсутствие в списках прибывших избирателей. Так, на проходивших выборах в списки избирателей множества избирательных комиссий не были включены граждане-избиратели, достигшие за последние два года восемнадцатилетнего возраста¹².

Немало проблем и в организации работы самих избирательных комиссий по уточнению списков избирателей, что в свою очередь влечет увеличение “формальной” неявки избирателей. По имеющимся данным о регистрации граждан в городе Москве ежемесячно:

- пребывают на новое место жительства – свыше 25 тысяч человек;
- выбывают на новое место жительства – свыше 16 тысяч человек;
- получают, либо заменяют паспорт – свыше 32 тысяч человек;
- умирают – порядка 10 тысяч человек;
- до 380 тысяч избирателей зарегистрированы в городе Москве по одному адресу, а фактически проживают по другим адресам (у детей, родственников и т.п.).

С учетом того, что эти процессы происходят и во время проведения избирательных компаний, а сведения о включенных в списки избирателей подаются в территориальные избирательные комиссии сразу после назначения выборов (за 110–80 дней до дня голосования), то комиссиям ежемесячно приходится вносить изменения в список избирателей примерно по 90 тысячам избирателей. Список избирателей передается в участковую избирательную комиссию за 20 дней до голосования, а данные по избирателям, в свою очередь, продолжают меняться. Поскольку участковые избирательные комиссии могут вносить изменения в заверенный ТИК список избирателей только на основании официальных документов, то в такой ситуации возникают случаи неоперативного внесения участковыми комиссиями изменений в списки избирателей. Так, например, на практике может возникнуть ситуация, когда

¹² Горячая линия Ассоциации “ГОЛОС”. Сообщения от избирателей и независимых наблюдателей // <http://www.golos.org/hotline.php/>.

умерший числится в списках избирателей и во время проведения голосования. То есть получается, что “формально” избиратель существует, но реально он не может прийти на выборы в силу смерти, но ни на участковых избирательных комиссиях, ни в территориальных об этом не знают (ибо до них информация еще не дошла) и воспринимают это как “неявку”. Аналогичная ситуация может возникнуть и при смене места жительства или паспорта.

Отмена в избирательных бюллетенях графы “против всех” вызвала большое количество споров и вопросов о том, как это решение повлияет на явку избирателей. Данный выбор избирателей становился все более популярным как способ выражения недоверия избирателей к существующей власти и кандидатам. Такое волеизъявление избирателей часто приводило к срыву выборов. Так на выборах Калининградской областной думы кандидат “против всех” пришел вторым, набрав 16,8% голосов, в Ханты-Мансийском округе с помощью этой графы недоверие участникам выборов высказали 12%, в Курской области – 10%. Также и во многих других регионах, где проходили выборы, “против всех” также была популярнее целого ряда партий, и во всех них получила поддержку более чем 6% голосовавших.

Многие аналитики выстраивали версии, что подобные изменения в законодательстве неизбежно приведут к снижению явки избирателей, ибо та доля “протестующих” избирателей либо вообще не придет на выборы, либо намерено придет на избирательный участок с целью снова выразить свое недоверие власти другим оставшимся способом, т.е. испортить свой бюллетень¹³.

Однако, практика показала что данное изменение не оказало существенно влияния на картину электоральной активности избирателей. Так, например, 4 декабря 2005 года в Москве состоялись выборы депутатов Московской городской Думы четвертого созыва. Выборы проходили в условиях обновленного федерального и городского законодательства о выборах. Результаты выборов показали, что на избирательные участки 4 декабря 2005 года пришло около 34,77% москвичей от числа внесенных в списки избирателей, что превысило явку избирателей на выборах депутатов Московской городской думы в 2001 и 1997 годах (в 2001 году явка составила 33,72%, в 1997 – 33,5% избирателей). По всем 15 одномандатным избирательным округам и городскому избирательному округу выборы были признаны состоявшимися и действительными.

Исключение графы “против всех”, как мы видим, не повлияло на явку избирателей, хотя при этом увеличилось число недействительных бюллетеней, но не столь сильно как предполагали некоторые эксперты.

5 декабря 2006 года принят Федеральный закон № 225-ФЗ “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”. Данный закон полно-

¹³ <http://www.gazeta-pr.ru/archive/?text=208&nom=82>.

стью устранил минимальный порог явки на выборах всех уровней. Уже сегодня существует множество мнений о том, как повлияет данное изменение на уровень явки избирателей. Аналитики выделяют множество плюсов и минусов данного изменения, но безусловно все они выделяют в качестве огромного положительного момента экономию денежных средств, затрачиваемых на проведение выборов. Теперь не будет выборов, несостоявшихся по причине низкой явки. А выборы стоят очень дорого, к примеру, на проведение выборов разных уровней в Тюменской области в 2007 году заложено 336 млн. рублей, а в бюджете Российской Федерации на 2006 год на обеспечение проведения выборов и референдумов заложена сумма равная 2 миллиардам 904 миллионам 565 тысячам рублей. В свою очередь в бюджете на 2007 год на обеспечение проведения выборов и референдумов заложена сумма, превышающая 12 миллиардов рублей. Эта сумма практически в 4 раза выше суммы заложенной в 2006 году, но по большей части это связано с проведением выборов депутатов Государственной Думы 2007 года, стартом президентских выборов 2008 года и реализацией Государственной автоматизированной системы Российской Федерации программы (ГАС “Выборы”).

При этом, следует отметить что не состоявшиеся по отдельным округам выборы тормозят формирование представительных органов власти. Отмена порога также избавит представителей избирательных комиссий и власти от необходимости идти на процедуры уговаривания избирателей прийти на выборы. Значительно уменьшатся случаи оказания на избирателей административного давления в тех же целях и навязывания решения об участии в выборах. Так, например, для российской элиты важнейшей проблемой президентских выборов 14 марта 2004 года была проблема явки. Во многих субъектах Российской Федерации граждане понимая, что от их голосов ничего не зависит, не слишком активно собирались принимать участие в голосовании. Поэтому Администрация Президента Российской Федерации добивалась от администраций регионов повышения явки на эти выборы. В средствах массовой информации были сообщения о том, что региональным администрациям устанавливались планы по явке на президентские выборы. Для обеспечения достаточно высокого уровня явки на президентские выборы в регионах, городах и районах активно использовался административный ресурс. В частности, для повышения процента явки на эти выборы во многих участковых избирательных комиссиях по распоряжениям и при содействии местных органов власти производились исключения из списков для голосований избирателей, редко приходящих на них. Другим весьма распространенным способом административного контроля явки и даже отчасти результатов голосований стало массовое голосование граждан под контролем руководителей предприятий и организаций, в которых эти граждане работают, по открепительным удостоверениям, а не на избирательных участках по месту жительства.

Сейчас же в условиях отсутствия порога явки нет необходимости принимать подобные меры, нарушающие права и законные интересы граждан. При

этом гипотетически можно предположить, что на избирательные участки придут только члены избирательных комиссий и кандидаты, а выборы все равно будут считаться состоявшимися, будут определяться итоги голосования, но это всего лишь предположение.

Среди недостатков можно выделить возможное снижение электоральной активности в связи с тем, что некоторые ранее активные избиратели могут посчитать, что выборы все равно состоятся, а им можно отказаться от похода на избирательный участок в пользу, например, поездки на дачу. Также возможно предположить, что в российских условиях, где существует сильное недоверие граждан к власти, устранение порога явки будет способствовать еще большему дистанцированию государства от общества. Это может вызвать осознание бессмысленности участия в выборах и сильное недоверие избирателей к выборам и к органам власти сформированных в условиях, при которых для получения мандата может быть достаточно лишь голоса самого кандидата. Но я полагаю, что делать однозначные выводы о том как все таки повлияет данное изменение на явку избирателей нельзя. Так, например, изменения, внесенные Федеральным закон от 25 июля 2005 года № 93-ФЗ в подп. "а" п. 2 ст. 70 ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме", дали возможность субъектам Российской Федерации не устанавливать минимальный порог явки на муниципальных выборах. Данное изменение вызвало ничуть не меньше споров, чем изменение о полном устранении минимального порога явки на выборах всех уровней. Многие аналитики выступали против данного изменения, считая, что оно значительно снизит уровень электоральной активности избирателей, но сложившаяся практика выборов показала, что существенных изменений в уровне явки избирателей на выборах проходивших в условиях наличия и отсутствия порога явки не произошло. При этом следует отметить, что по результатам проведенного интервью, относительно мнений об отмене порога явки, 44% опрошенных респондентов никогда не слышали самого термина "порог явки"¹⁴. К тому же проводить аналогии федеральных и региональных выборов с муниципальными невозможно, так как ситуация на муниципальных выборах слишком нестабильна, и уровень явки избирателей порой может зависеть даже от погодных условий, что практически не заметно при подсчете голосов на федеральном и региональном уровнях в силу огромной территории нашей страны.

В добавок ко всему, необходимо отметить, что ранее установленный в подп. "а" п.2 ст. 70 ФЗ об основных гарантиях минимальный порог явки в 20% от числа избирателей внесенных в списки не только приводил к нарушению принципа добровольности и свободы выборов, но ставил волеизъявление активных, проголосовавших граждан в зависимость от тех, кто безразлично отнесся к выборам.

¹⁴ http://bd.fom.ru/report/map/projects/dominant/dom0646/domt0646_2/d064623.

Конечно, для регионов страдающим от низкой электоральной активности избирателей отмена порога явки является большим подарком, так как это позволит признать выборы состоявшимися даже при самых минимальных показателях активности избирателей. Однако, данное изменение не решило проблему, а лишь отменило одно из условий признания выборов состоявшимися. Как таковая проблема низкой электоральной активности избирателей осталась, и принимаемые законные меры, направленные на повышение явки избирателей, не потеряли свое значение и актуальность, так как уровень явки избирателей является основой легитимности органов власти, сформированных путем проведения выборов. Любой орган власти должен быть представительным, а это возможно лишь при условии, что он представляет интересы разных слоев общества, а не заинтересованного меньшинства. При этом, как заявил председатель Думы Тюменской области Сергей Корепанов: “Определенный моральный дискомфорт будут ощущать депутаты и другие избранные лица. Трудно будет говорить о всенародной избранности лица при явке в 5–10%”¹⁵.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года Москва: Издательство “Ось-89”, 2006;
2. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств Кишинев, 7 октября 2002 года. Конвенция вступила в силу 11 ноября 2003 года. Россия ратифицировала Конвенцию 2 июля 2003 года. Конвенция вступила в силу для России 11 ноября 2003 года;
3. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ “О референдуме Российской Федерации”;
4. “Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях” от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (в редакции от 3 июля 2006 года);
5. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (в редакции от 21 июля 2005 года с изм. и доп. от 5 декабря 2006 года);
6. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (с изм. и доп. от 22 апреля, 26 ноября 1996 года, 17 марта 1997 года, 4 августа 2000 года, 21 марта 2002 года, 7 июля, 8 декабря 2003 года, 21 июля 2005 года);
7. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (с изм. и доп. от 19 июня, 12 августа, 28, 29, 30 декабря 2004 года, 18 апреля, 29 июня, 21 июля, 12 октября, 27, 31 декабря 2005 года, 2, 15 февраля, 3 июня, 18, 25, 27 июля, 16 октября 2006 года);

¹⁵ http://www.interfax.ru/r/B/0/0.html?id_issue=11643540.

8. Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ “О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации “Выборы”;
9. Федеральный закон от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (в редакции от 2 февраля 2006 года);
10. Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ “О выборах Президента Российской Федерации” принят ГД ФС РФ 24 декабря 2002 года (в редакции от 21 июля 2005 года);
11. Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 года. № 28// “О Федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации”;
12. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 19 декабря 2003 года № 71/615-4 “Об установлении общих результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва”;
13. Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (1995–2000 гг.);
14. Вестник Московской городской избирательной комиссии (1995–2000 гг.);
15. Выборы в Российской Федерации. Москва// “ВЭЛТИ”, 1998;
16. Выборы Президента Российской Федерации. 1996. Электоральная статистика Москва, Издательство “Весь мир”, 1996;
17. Выборы Президента Российской Федерации. 2000. Электоральная статистика Москва, Издательство “Весь мир”, 2000;
18. Барышев В.В. проблемы и пути совершенствования законодательства о выборах на федеральном и региональном уровне // Право и власть 2001, № 1;
19. Вешняков А.А. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации // Учебник для студентов вузов Москва, 2003;
20. Алехичева Л.Г. Вокруг избирательных споров Выборы: законодательство и технологии. 2000, № 1;
21. Астафичев П.А. Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. Орел, 1999;
22. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов Москва, 1997;
23. Колосов В.А., Вендина О.И. Политические предпочтения москвичей в ходе избирательных кампаний// Вестник РАН, 1997 т. 67, № 8;
24. Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран // Учебник для студентов юридических вузов и факультетов. Москва, 1995;
25. Научный семинар Евгения Ясина Низовая демократия в России: проблемы и перспективы Круглый стол, организованный совместно с Фондом Карнеги Фонд “Либеральная миссия” // <http://www.liberal.ru> // 2006;
26. Интернет-мониторинг выборов в Госдуму 2003 (гражданская инициатива Проекта “Информатика для демократии – 2000+”): Материалы 3-й Науч.-практ. Конф. Проекта. Москва, Фонд ИНДЕМ, 2004;

27. Отмена графы “против всех”// Социальная реальность. № 7–8, 2006;
28. Губернатор Подмосковья Громов: “Выборы прошли нормально”// <http://www.regnum.ru/news/507974.html>;
29. <http://election99.tomsk.ru>;
30. <http://www.krasnoyarsk.vybory.izbirkom.ru>;
31. <http://www.indem.ru/>;
32. <http://www.regnum.ru/>;
33. <http://www.golos.org/hotline.php>;
34. <http://rating.interfax.ru/>;
35. <http://bd.fom.ru/>.

РАБОТА, РЕКОМЕНДОВАННАЯ К ОПУБЛИКОВАНИЮ

Марченко

Никита Олегович,

студент 2-го курса
юридического факультета
Алтайского государственного
университета

Научный руководитель:

Акимова

Ирина Леонидовна,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и международного права
Алтайского государственного
университета

Наблюдатели на выборах депутатов Алтайского краевого Совета народных депутатов

(учебное пособие для наблюдателей
и членов избирательных комиссий)

ВВЕДЕНИЕ

В марте 2008 года состоятся выборы депутатов Алтайского краевого Совета народных депутатов. Данные выборы будут проходить совместно с выборами Президента Российской Федерации и муниципальными выборами.

Краевой Совет народных депутатов является законодательным (представительным) органом государственной власти Алтайского края и состоит из 68 депутатов. Половина состава краевого Совета (34 депутата) избираются по одномандатным избирательным округам. Вторая половина депутатского корпуса избирается по пропорциональной системе, то есть эти 34 депутатских мандата распределяются между избирательными объединениями, принявшими участие в выборах.

Единственным видом общественных объединений, которые вправе выдвигать краевые списки кандидатов, являются политические партии.

Порог явки избирателей не установлен, то есть выборы должны быть признаны состоявшимися при любом числе избирателей, принявших участие в голосовании.

В ходе предстоящей избирательной кампании традиционно будет задействовано значительное число людей. Это члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, члены комиссий с правом совещательного голоса, уполномоченные представители кандидатов и избирательных объединений, сотрудники избирательных штабов кандидатов и политических партий, наблюдатели. Представители каждой категории организаторов и участников избирательного процесса обладают определенными функциями и полномочиями, характерными для них и необходимыми для качественной организации избирательной кампании. От качества работы данных лиц зависит общий уровень проведения выборов. Поэтому всем участникам и организаторам избирательного процесса необходимы соответствующие навыки и умения. Для разных категорий организаторов выборов требуются различный уровень знания избирательного законодательства и опыта проведения избирательных кампаний.

Предлагаемое пособие предназначено для ознакомления будущих наблюдателей с основами избирательного процесса и направлено на получение ими необходимых навыков для отстаивания интересов соответствующих кандидатов и избирательных объединений.

Пособие составлено в полном соответствии с действующим федеральным и краевым законодательством, и поэтому может использоваться непосредственно, без нормативно-правовых актов. Однако ссылка на данное пособие как на источник права невозможна. Ссылаться допускается только на сами правовые акты, регламентирующие порядок проведения избирательных кампаний.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

Общие положения

§ 1.1. Правовой статус наблюдателя и его функции

Каждый кандидат, избирательное объединение, а также общественное объединение с целью контроля за соблюдением их избирательных прав может направить в избирательные комиссии наблюдателей.

Наблюдателями не могут быть:

- 1) выборные должностные лица;
- 2) депутаты всех уровней;
- 3) глава администрации Алтайского края;
- 4) главы местных администраций;
- 5) лица, находящиеся в непосредственном подчинении у вышеперечисленных лиц;
- 6) судьи;
- 7) прокуроры;
- 8) члены избирательных комиссий всех уровней с правом решающего голоса.

Предназначение наблюдателя состоит в своевременном выявлении различных нарушений прав и законных интересов кандидатов и избирательных объединений, направивших данного наблюдателя в комиссию.

В целях обеспечения реализации возложенных на него функций, наблюдатель наделяется законом необходимыми для этого полномочиями.

На выборах депутатов краевого Совета народных депутатов наблюдатели имеют следующие полномочия в соответствии с Кодексом Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов:

1) ознакомление со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями;

2) наблюдение за выдачей бюллетеней избирателям;

3) пребывание в помещении для голосования соответствующего участка для голосования в день голосования в любое время в период с момента начала работы участковой избирательной комиссии и до получения вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования;

4) присутствие при голосовании избирателей вне помещения для голосования;

5) наблюдение за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, бюллетеней, выданных избирателям, погашенных бюллетеней; наблюдение за подсчетом голосов избирателей на участке для голосования; при этом расстояние и условия наблюдения должны обеспечивать наблюдателям обзорность содержащихся в бюллетенях отметок избирателей;

6) ознакомление с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов избирателей;

7) наблюдение за составлением комиссией протокола об итогах голосования и иных документов в период пребывания в помещении для голосования соответствующего участка для голосования;

8) обращение к председателю участковой комиссии (в случае отсутствия председателя – к лицу, его замещающему) с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;

9) ознакомление с протоколами комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и приложенными к ним документами; получение от комиссии заверенных копий данных протоколов;

10) ношение нагрудного знака с обозначением своего статуса и указанием своих фамилии, имени и отчества, а также фамилии, имени и отчества зарегистрированного кандидата или наименования избирательного объединения, общественного объединения, направивших наблюдателя в комиссию.

Но помимо надления наблюдателя определенными полномочиями, закон налагает на него и соответствующие ограничения. Наблюдатель не вправе:

- выдавать избирателям бюллетени;

- расписываться за избирателя, в том числе по его просьбе, в получении бюллетеней;
- заполнять за избирателя, в том числе по его просьбе, бюллетени;
- предпринимать действия, нарушающие тайну голосования;
- принимать непосредственное участие в проводимом членами комиссии с правом решающего голоса подсчете бюллетеней;
- совершать действия, препятствующие работе комиссии;
- проводить агитацию среди избирателей;
- участвовать в принятии решений соответствующей комиссией.

§ 1.2. Порядок направления наблюдателей в избирательные комиссии

Наблюдатель может быть назначен в комиссию определенным в законе кругом субъектов избирательного процесса. Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов устанавливает следующий круг данных субъектов:

- зарегистрированный кандидат;
- избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата, либо нескольких зарегистрированных кандидатов;
- избирательное объединение, зарегистрировавшее краевой список кандидатов;
- общественное объединение, которое должно быть создано и зарегистрировано на краевом либо федеральном уровне.

Для того чтобы наблюдатель имел возможность приступить к работе в избирательной комиссии, он должен предъявить в комиссию направление от одного из вышеуказанных субъектов избирательного процесса (от имени зарегистрированного кандидата направление наблюдателю вправе выдать его доверенное лицо). Такое направление должно содержать:

- фамилию, имя, отчество наблюдателя;
- адрес места жительства наблюдателя;
- наименование избирательной комиссии, в которую направляется наблюдатель;
- номер участка для голосования, на который направляется наблюдатель (в случае направления его в участковую избирательную комиссию);
- запись об отсутствии ограничений, предусмотренных законом для наблюдателей.

Дополнительные сведения о наблюдателе в выдаваемом ему направлении указывать не обязательно. Все субъекты права назначения наблюдателей, кроме зарегистрированного кандидата и его доверенного лица, обязаны при выдаче наблюдателю направления поставить в данном направлении соответствующую печать. Предварительное уведомление избирательной комиссии о направлении общественного наблюдателя не требуется.

Наблюдатель, прибыв в комиссию, должен предъявить выданное ему направление и паспорт (либо иной документ, удостоверяющий личность).

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

Работа наблюдателя в участковой избирательной комиссии

§ 2.1. Требования к помещению для голосования

Помещение для голосования должно иметь зал с размещенным в нем необходимым оборудованием, информационными стендами, необходимой мебелью и т.д.

Оборудование помещения для голосования составляют несколько элементов. Прежде всего, это места для тайного голосования и информационный стенд. К обоим указанным элементам закон предъявляет определенные требования. Места для тайного голосования и информационный стенд должны соответствовать правилам, установленным статьей 90 Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов:

- места для тайного голосования представляют собой кабины для тайного голосования, исключая возможность контроля за волеизъявлением избирателей и оснащенные системой освещения. В них должны иметься письменные принадлежности, за исключением карандашей;
- информационный стенд оборудуется участковой избирательной комиссией в самом помещении для голосования либо непосредственно перед ним не позднее чем за 15 дней до дня голосования.

Еще один элемент оформления помещения для голосования – увеличенная форма протокола об итогах голосования. Она вывешивается до начала голосования в месте, обеспечивающем ее видимость всеми членами участковой избирательной комиссии и общественными наблюдателями.

Бюллетени, после их заполнения избирателями, опускаются в стационарные ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов. Данные ящики и устройства опечатываются перед началом голосования после предъявления их всем членам комиссии и наблюдателям. Наблюдатель должен убедиться в том, что они пусты.

§ 2.2. Открепительное удостоверение

На выборах депутатов краевого Совета народных депутатов избиратель, который в день голосования не будет иметь возможность прибыть в помещение для голосования того участка для голосования, где он включен в список избирателей, вправе получить в соответствующей территориальной либо участковой избирательной комиссии данного избирательного участка открепительное удостоверение и принять участие в голосовании. При этом избиратель может проголосовать в пределах избирательного округа, где он обладает активным избирательным правом на том участке для голосования, на котором он будет находиться в день голосования. В территориальной избирательной комиссии открепительное удостоверение можно получить за 45–25 дней до дня голосования. В участковой комиссии избиратель получает открепительное удостоверение уже в более поздний период – за 24 и менее дней до дня голосования.

Открепительное удостоверение выдается избирателю на основании письменного заявления, в котором должна быть указана причина, по которой избирателю требуется открепительное удостоверение. Открепительное удостоверение может быть выдано лично избирателю либо его представителю на основании нотариально удостоверенной доверенности.

За полученное открепительное удостоверение избиратель или его представитель расписывается в реестре выдачи открепительных удостоверений в территориальной избирательной комиссии. Если открепительное удостоверение выдается в участковой комиссии, избиратель (его представитель) расписывается в списке избирателей. При этом указывается серия и номер паспорта избирателя (его представителя) или документа, заменяющего паспорт гражданина. Избиратель, получивший открепительное удостоверение, исключается из списка избирателей соответствующего участка и не учитывается при подсчете числа зарегистрированных избирателей при составлении протокола участковой комиссии.

Условия действительности открепительного удостоверения – печать территориальной или участковой комиссии и подпись члена территориальной или участковой комиссии, выдавшего открепительное удостоверение.

Предъявив открепительное удостоверение в день голосования, избиратель включается в список избирателей на любом участке для голосования в пределах избирательного округа, где он обладает активным избирательным правом. После включения избирателя в список избирателей открепительное удостоверение изымается. При этом избиратель, получая бюллетень (бюллетени), указывает в списке избирателей дополнительно адрес своего места жительства.

В день голосования до начала времени голосования неиспользованные открепительные удостоверения погашаются, о чем соответствующая комиссия составляет акт.

§ 2.3. Порядок работы наблюдателя на избирательном участке в день голосования

Наблюдатель, получив направление в избирательную комиссию от зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, общественного объединения, должен заблаговременно прибыть с этим направлением в помещение комиссии (подготовка к голосованию в участковой избирательной комиссии начинается в 8 часов утра).

Очень важно не только своевременно выявлять все правонарушения, совершенные в помещении избирательной комиссии, но и надлежащим образом фиксировать их.

Находясь в помещении для голосования соответствующего участка для голосования, наблюдатель выполняет следующие действия:

- следит за количеством прибывших в помещение участка для голосования избирателей и отражает эти данные в своем блокноте;

- взаимодействует с членом избирательной комиссии с правом решающего голоса и членом комиссии с правом совещательного голоса, назначенных в комиссию от того же кандидата, избирательного объединения, что и наблюдатель (в случае их наличия);
- контролирует соблюдение членами комиссии с правом решающего голоса положений законодательства, регламентирующих избирательный процесс;
- в случае необходимости составляет акты о нарушении законодательства на избирательном участке.

§ 2.4. Подготовка к голосованию и порядок голосования в помещении для голосования

Все лица, принимающие участие в проведении голосования и наблюдении за ним, а также представители средств массовой информации заблаговременно собираются в помещении участковой избирательной комиссии. Перед началом голосования проводятся некоторые подготовительные действия.

1. Во-первых, председатель участковой комиссии предъявляет к осмотру всем присутствующим лицам пустые ящики для голосования. В случае использования технических средств подсчета голосов указанным лицам предъявляются их отсеки, предназначенные для избирательных бюллетеней. Эти отсеки также должны быть пусты.

2. После осмотра все ящики для голосования и отсеки технических средств подсчета голосов опечатываются печатью участковой избирательной комиссии.

3. Технические средства подсчета голосов (при их использовании) включаются в режим голосования.

4. Затем происходит официальное открытие помещения для голосования.

5. В строку 11г увеличенной формы протокола первоначально вносится число погашенных до начала времени голосования на участке для голосования открепительных удостоверений.

6. Члены участковой избирательной комиссии получают от председателя комиссии бюллетени для выдачи избирателям и расписываются в их получении.

Собственно голосование начинается после проведения перечисленных действий.

Процесс голосования, как и подготовительная стадия, делится на составные части.

1. Получение избирателем бюллетеня для голосования.

Для голосования каждый избиратель получает у члена комиссии с правом решающего голоса избирательный бюллетень. Для получения избирательного бюллетеня избиратель должен предъявить члену комиссии с правом решающего голоса свой паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина. В случае голосования по открепительному удостоверению обязательно

предъявляется и это удостоверение (и в списке избирателей делаются дополнительные отметки). После получения бюллетеня избиратель в соответствующей строке списка избирателей проставляет серию и номер своего паспорта (либо документа, его заменяющего). Для удобства избиратель может попросить о внесении данной записи члена комиссии, выдающего ему избирательный бюллетень. Затем избиратель расписывается в соответствующей графе списка избирателей (обязательно лично). Член комиссии с правом решающего голоса, выдавший избирательный бюллетень, также должен расписаться в этом в соответствующей графе списка избирателей.

Выдача бюллетеней избирателям иными лицами, кроме членов комиссии с правом решающего голоса является грубым нарушением избирательного законодательства.

2. Проставление отметок избирателем в полученном бюллетене.

Посторонние лица не вправе препятствовать тайному волеизъявлению избирателей. Нельзя допускать также и какую бы то ни было агитацию в помещении для голосования. В случае обнаружения наблюдателем подобных правонарушений, ему следует немедленно обратиться к председателю участковой избирательной комиссии с просьбой о вынесении на рассмотрение комиссии данного факта.

Избиратель, не имеющий возможности расписаться в получении бюллетеня или самостоятельно заполнить бюллетень, вправе прибегнуть к помощи постороннего лица. При этом данное лицо не должно быть членом избирательной комиссии (как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса), зарегистрированным кандидатом, уполномоченным представителем избирательным объединения, доверенным лицом кандидата либо избирательного объединения, наблюдателем. Избиратель должен устно известить комиссию о своем намерении воспользоваться помощью постороннего лица. В соответствующей графе списка избирателей указываются фамилия, имя, отчество, серия и номер паспорта (или документа, его заменяющего) лица, которое оказывает помощь избирателю.

Заполненные бюллетени опускаются в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо в технические средства для подсчета голосов.

Следует иметь в виду, что закон не допускает такую ситуацию, когда обеспечением доставки избирателей на участок для голосования занимаются следующие лица и организации:

- зарегистрированные кандидаты;
- доверенные лица зарегистрированных кандидатов;
- избирательные объединения;
- доверенные лица и уполномоченные представители избирательных объединений;
- организации, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами органов управления либо органов контроля которых являются перечисленные лица или организации;

- любые другие физические или юридические лица, действующие по просьбе или по поручению перечисленных лиц или организаций.

§ 2.5. Порядок голосования вне помещения для голосования

Законом предусмотрена возможность голосования избирателей вне помещения для голосования. Рассматриваемая процедура может применяться только в день голосования.

Избиратель может проголосовать вне помещения для голосования при наличии одного из следующих условий:

- избиратель не может самостоятельно по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) прибыть в помещение для голосования;
- избиратель внесен в список избирателей на данном избирательном участке и находится в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

Кроме наличия одного из двух вышеуказанных оснований требуется, чтобы избиратель подал письменное заявление или устное обращение (в том числе переданное при содействии других лиц) о предоставлении ему возможности проголосовать вне помещения для голосования. Все поданные заявления (устные обращения) регистрируются в специальном реестре, который по окончании голосования хранится вместе со списком избирателей. При регистрации устного обращения в специальном реестре указываются:

- время поступления данного обращения;
- фамилия, имя, отчество избирателя, заявившего о своем желании проголосовать вне помещения для голосования;
- адрес места жительства избирателя;
- подпись члена комиссии, принявшего обращение.

Если обращение передано при содействии другого лица, в реестре также указываются фамилия, имя, отчество и адрес места жительства этого лица. По прибытии членов комиссии к избирателю данное обращение подтверждается письменным заявлением.

Одним из обязательных требований к указанному заявлению является указание в нем причины, по которой избиратель не может прибыть в помещение для голосования. В заявлении должны содержаться фамилия, имя и отчество избирателя, адрес его места жительства.

Такое заявление может быть подано в участковую комиссию не позднее чем за четыре часа до окончания времени голосования.

Участковая избирательная комиссия вправе признать неуважительной причину, по которой избиратель не может самостоятельно прибыть в помещение для голосования, и на этом основании отказать избирателю в проведении голосования вне помещения для голосования. О данном решении комиссия обязана немедленно известить избирателя.

Для голосования вне помещения избирательного участка используются переносные ящики для голосования. До проведения голосования пустые пере-

носные ящики предъявляются большинству членов комиссии, а также присутствующим наблюдателям, кандидатам, их доверенным лицам, уполномоченным представителям и доверенным лицам избирательных объединений, членам вышестоящих комиссий. Об этом составляется акт. Затем пустые переносные ящики пломбируются или опечатываются.

Голосование вне помещения для голосования проводят не менее 2 членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. С собой они должны иметь:

- предварительно опечатанный или опломбированный в участковой комиссии переносный ящик для голосования;
- необходимое количество бюллетеней установленной формы;
- реестр учета заявлений (устных обращений) избирателей о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования, либо заверенную выписку из него; данная выписка должна содержать необходимые сведения об избирателе и о поступившем заявлении (устном обращении) избирателя о предоставлении ему возможности проголосовать вне помещения для голосования;
- поступившие заявления (устные обращения) избирателей о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования;
- необходимые письменные принадлежности (за исключением карандашей) для заполнения избирателем бюллетеня.

Вместе с членами избирательной комиссии с правом решающего голоса могут присутствовать наблюдатели и члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса. В случае присутствия не менее двух наблюдателей, членов комиссии с правом совещательного голоса, допускается проведение голосования вне помещения для голосования одним членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Председатель участковой комиссии обязан не позднее чем за 30 минут до выхода (выезда) членов комиссии с правом решающего голоса на голосование вне помещения избирательного участка объявить о предстоящем выходе (выезде).

Участковая избирательная комиссия обязана обеспечить равные с выезжающими членами комиссии с правом решающего голоса возможности прибытия к месту проведения голосования не менее чем двум членам комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателям. При этом указанные члены комиссии с правом совещательного голоса и наблюдатели должны быть назначены разными кандидатами, избирательными объединениями. Такие члены комиссии с правом совещательного голоса и наблюдатели не должны быть назначены кандидатом, выдвинутым избирательным объединением, и этим же избирательным объединением.

Члены комиссии, выехавшие для проведения голосования по заявлениям (устным обращениям) избирателей, могут выдавать бюллетени только тем избирателям, чьи заявления либо устные обращения зарегистрированы в специальном реестре.

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ
Подсчет голосов избирателей
и составление протокола об итогах голосования

**§ 3.1. Протокол участковой избирательной комиссии
об итогах голосования**

Заключительной стадией работы участковой избирательной комиссии является составление протокола об итогах голосования. При проведении выборов в краевой Совет народных депутатов участковая комиссия составляет два протокола: протокол № 1 об итогах голосования по одномандатному избирательному округу и протокол № 2 об итогах голосования по краевому избирательному округу.

Строки протокола располагаются в строго определенной последовательности:

строка 1: число избирателей, внесенных в список на момент окончания голосования;

строка 2: число бюллетеней, полученных участковой избирательной комиссией;

строка 3: число бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим досрочно;

строка 4: число бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим досрочно в помещении территориальной (окружной) комиссии, избирательной комиссии муниципального образования. Данное число бюллетеней входит в общее число бюллетеней, выданных проголосовавшим досрочно избирателям;

строка 5: число бюллетеней, выданных избирателям в помещении для голосования в день голосования;

строка 6: число бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим вне помещения для голосования в день голосования;

строка 7: число погашенных бюллетеней;

строка 8: число бюллетеней, содержащихся в переносных ящиках для голосования;

строка 9: число бюллетеней, содержащихся в стационарных ящиках для голосования;

строка 10: число недействительных бюллетеней;

строка 11: число действительных бюллетеней;

строка 11а: число открепительных удостоверений, полученных участковой комиссией;

строка 11б: число открепительных удостоверений, выданных участковой комиссией избирателям на участке для голосования до дня голосования;

строка 11в: число избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям на участке для голосования;

строка 11г: число погашенных на участке для голосования открепительных удостоверений.

В строку 12 и последующие строки протокола № 1 об итогах голосования по одномандатному избирательному округу вносятся в алфавитном порядке фамилии, имена, отчества, а при их совпадении – иные данные о внесенных в избирательный бюллетень зарегистрированных кандидатах и число голосов избирателей, поданных за каждого зарегистрированного кандидата.

В строку 12 и последующие строки протокола № 2 об итогах голосования по краевому избирательному округу вносятся наименования избирательных объединений, зарегистрировавших краевые списки кандидатов, в порядке их размещения в избирательном бюллетене и число голосов избирателей, поданных за каждый краевой список кандидатов.

Каждый протокол участковой комиссии об итогах голосования должен содержать помимо перечисленных сведений также:

- сведения о количестве поступивших в участковую комиссию в день голосования и до окончания подсчета голосов избирателей жалоб (заявлений), прилагаемых к протоколу;
- фамилии и инициалы председателя, заместителя председателя, секретаря и других членов участковой комиссии с правом решающего голоса и их подписи;
- дату и время подписания протокола;
- печать участковой комиссии.

Каждый протокол об итогах голосования заполняется в двух экземплярах (каждый на одном листе) и подписывается всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса. В исключительных случаях он может быть составлен более чем на одном листе, при этом каждый лист должен быть пронумерован, подписан всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса и заверен печатью участковой комиссии. В протоколе проставляются дата и время (час с минутами) его подписания. Не допускаются заполнение протокола об итогах голосования карандашом и внесение в него каких-либо изменений. Подписание протокола с нарушением этого порядка является основанием для признания этого протокола недействительным и проведения повторного подсчета голосов.

При подписании протокола об итогах голосования члены участковой комиссии с правом решающего голоса, несогласные с содержанием протокола, вправе приложить к протоколу особое мнение, о чем в протоколе делается соответствующая запись.

Первый экземпляр протокола участковой комиссии об итогах голосования после подписания его всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса и выдачи его заверенных копий лицам, имеющим право на получение этих копий, незамедлительно направляется в вышестоящую комиссию и возврату в участковую комиссию не подлежит. К первому экземпляру протокола об итогах голосования приобщаются особые мнения членов участковой комиссии с правом решающего голоса, а также поступившие в указанную комиссию в день голосования и до окончания подсче-

та голосов избирателей жалобы (заявления) на нарушения закона, принятые по данным жалобам (заявлениям) решения участковой комиссии и составленные участковой комиссией акты и реестры. Заверенные копии перечисленных документов и решений участковой комиссии прилагаются ко второму экземпляру протокола об итогах голосования. Первый экземпляр протокола об итогах голосования с приложенными к нему документами доставляется в вышестоящую комиссию председателем или секретарем участковой комиссии либо иным членом участковой комиссии с правом решающего голоса (по поручению председателя участковой комиссии). При указанной передаче протокола участковой комиссии вправе присутствовать другие члены участковой комиссии, а также наблюдатели, направленные в данную участковую комиссию

Если во время заполнения протокола об итогах голосования некоторые члены участковой комиссии с правом решающего голоса отсутствуют, в протоколе делается об этом запись с указанием причины их отсутствия. Протокол является действительным, если он подписан большинством от установленного числа членов участковой комиссии с правом решающего голоса. Если при подписании протокола об итогах голосования имеет место проставление подписи хотя бы за одного члена участковой комиссии с правом решающего голоса другим членом участковой комиссии или посторонним лицом, это является основанием для признания данного протокола недействительным и проведения повторного подсчета голосов.

Второй экземпляр протокола об итогах голосования предоставляется для ознакомления наблюдателям и иным лицам, имеющим право присутствовать при подсчете голосов участковой избирательной комиссией, а его заверенная копия вывешивается для всеобщего ознакомления в месте, установленном участковой комиссией.

Затем второй экземпляр протокола вместе с иной предусмотренной законом избирательной документацией передается в вышестоящую комиссию для хранения. В число указанной избирательной документации входят:

- опечатанные бюллетени;
- список избирателей;
- списки членов участковой комиссии с правом совещательного голоса;
- списки лиц, имеющих право присутствовать при подсчете голосов участковой избирательной комиссией и присутствовавших при установлении итогов голосования и составлении протоколов;
- печать участковой комиссии.

За два дня до истечения срока полномочий участковой комиссии копии вторых экземпляров протоколов, имеющиеся в участковой комиссии, уничтожаются с составлением акта.

Протокол об итогах голосования должен содержать:

- слово “Протокол”;
- номер экземпляра;

- название выборов – выборы депутатов Алтайского краевого Совета народных депутатов;
- адрес помещения для голосования с указанием номера участка для голосования;
- строки протокола.

§ 3.2. Порядок подсчета голосов избирателей участковой избирательной комиссией.

После окончания голосования избирателей участковая комиссия начинает подсчет голосов. Время окончания голосования – 20 часов по местному времени. Подсчет голосов избирателей начинается сразу же после окончания времени голосования. Сначала производится подсчет голосов по выборам Президента, затем – по выборам депутатов Алтайского краевого Совета народных депутатов, после чего производится подсчет голосов по выборам органов местного самоуправления.

Перед подсчетом голосов избирателей проводится работа со списком избирателей, включающая в себя следующие этапы:

1) Неиспользованные бюллетени погашаются членами комиссии с правом решающего голоса путем отрезания левого нижнего угла бюллетеня.

2) Число погашенных неиспользованных бюллетеней и бюллетеней, испорченных избирателями при голосовании, вносится в строку 7 протокола об итогах голосования. Эти же сведения вносятся в строку 7 увеличенной формы протокола об итогах голосования.

3) Членами комиссии с правом решающего голоса оглашается число неиспользованных открепительных удостоверений. Данное число повторно вносится в строку 11г протокола об итогах голосования и в строку 11г увеличенной формы протокола об итогах голосования.

4) Наблюдатели под контролем членов комиссии с правом решающего голоса знакомятся с погашенными бюллетенями и открепительными удостоверениями.

5) Председатель, секретарь или заместитель председателя участковой комиссии уточняет, оглашает и вносит в строку 2 протокола об итогах голосования и в строку 2 увеличенной формы протокола об итогах голосования число бюллетеней, полученных участковой комиссией.

б) Члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса вносят в каждую страницу списка избирателей суммарные данные по этой странице:

- число избирателей, внесенных в список избирателей на момент окончания голосования (без учета избирателей, выбывших из списка избирателей в связи с получением открепительного удостоверения и по иным основаниям);
- число бюллетеней, выданных избирателям в помещении для голосования (в соответствии с числом подписей избирателей в списке избирателей);

- число бюллетеней, выданных избирателям вне помещения для голосования (в соответствии с числом соответствующих отметок в списке избирателей);

- число открепительных удостоверений, выданных избирателям участковой комиссией на участке для голосования;

- число избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям на участке для голосования.

7) Член участковой комиссии с правом решающего голоса, внесший перечисленные сведения в список избирателей, подписывает каждую страницу списка избирателей, в которую он внес эти сведения. После чего член комиссии с правом решающего голоса суммирует указанные сведения, оглашает и сообщает их председателю, секретарю или заместителю председателя участковой комиссии, наблюдателям, а также иным лицам, присутствующим при подсчете голосов.

8) Председатель, секретарь или заместитель председателя участковой комиссии суммирует указанные данные, полученные от каждого члена комиссии с правом решающего голоса, затем оглашает их и вносит в последнюю страницу списка избирателей. Оглашенные данные вносятся в соответствующие строки протокола об итогах голосования и его увеличенной формы.

9) Указанные сведения вносятся в протокол об итогах голосования в следующем порядке:

в строку 1 – число избирателей, внесенных в список избирателей на момент окончания голосования;

в строку 5 – число бюллетеней, выданных избирателям в помещении для голосования;

в строку 6 – число бюллетеней, выданных избирателям вне помещения для голосования;

в строку 11а – число открепительных удостоверений, полученных участковой избирательной комиссией;

в строку 11б – число открепительных удостоверений, выданных избирателям участковой комиссией на участке для голосования;

в строку 11в – число избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям на участке для голосования.

10) Наблюдатели и иные лица знакомятся со списком избирателей.

11) Список избирателей убирается в сейф до проверки контрольных соотношений данных, внесенных в протокол об итогах голосования. Дальнейшая работа со списком избирателей не может проводиться до проверки контрольных соотношений. Хранение списка избирателей должно исключать доступ к нему каких бы то ни было лиц до проверки контрольных соотношений.

После завершения работы со списком избирателей и удаления его в сейф начинается вскрытие ящиков для голосования:

1) Проверяется неповрежденность печатей (пломб) на переносных ящиках для голосования. Председатель участковой комиссии предлагает удосто-

вериться в этом членам комиссии и иным лицам, присутствующим при подсчете голосов (в том числе наблюдателям).

2) По каждому переносному ящику для голосования объявляется число избирателей, проголосовавших с использованием данного ящика.

3) Переносные ящики вскрываются, бюллетени сортируются. При этом удаляются бюллетени неустановленной формы (не изготовленные официально либо не заверенные комиссией).

4) Число извлеченных бюллетеней установленной формы оглашается и вносится в строку 8 протокола об итогах голосования и его увеличенной формы.

5) Если число бюллетеней установленной формы, обнаруженных в переносном ящике для голосования, больше количества заявлений избирателей, содержащих отметку о числе полученных бюллетеней, все бюллетени, находившиеся в данном переносном ящике для голосования, участковая комиссия обязана признать недействительными и составить об этом соответствующий акт.

6) Число находившихся в переносных ящиках для голосования бюллетеней, признанных недействительными, оглашается, вносится в акт и впоследствии суммируется с числом недействительных бюллетеней, выявленных при сортировке бюллетеней.

7) На лицевой стороне каждого из этих бюллетеней вносится запись о причине признания бюллетеня недействительным. Данная запись подтверждается подписями двух членов участковой комиссии с правом решающего голоса и заверяется печатью участковой комиссии. Сами бюллетени при непосредственном подсчете голосов упаковываются отдельно, печатаются и при дальнейшем подсчете не учитываются.

8) После окончания работы с переносными ящиками для голосования вскрываются стационарные ящики. Это производится после проверки неповрежденности печатей (пломб) на них.

По завершении вскрытия ящиков для голосования начинается непосредственный подсчет голосов избирателей. Весь процесс подсчета голосов можно представить в виде следующей схемы:

1) Члены участковой комиссии с правом решающего голоса сортируют, раскладывая в отдельные пачки, бюллетени, извлеченные из переносных и стационарных ящиков для голосования. Сортировка бюллетеней производится по голосам, поданным за каждого из кандидатов (каждый краевой список кандидатов). Члены комиссии с правом решающего голоса одновременно отделяют бюллетени неустановленной формы и недействительные бюллетени.

2) Недействительными считаются бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, или в которых число отметок в данных квадратах превышает число отметок, установленное законом

3) Бюллетенями неустановленной формы считаются бюллетени, не изготовленные официально либо не заверенные комиссией.

4) В случае возникновения сомнений в определении волеизъявления избирателя этот бюллетень откладывается в отдельную пачку. По окончании сортировки участковая комиссия решает вопрос о действительности каждого из вызвавших сомнение бюллетеней путем голосования. При этом на оборотной стороне бюллетеня указываются причины признания его действительным или недействительным. Эта запись подтверждается подписями двух или более членов участковой комиссии с правом решающего голоса и заверяется печатью комиссии. Бюллетень, признанный действительным или недействительным, присоединяется к соответствующей пачке бюллетеней.

5) При сортировке бюллетеней члены участковой комиссии с правом решающего голоса оглашают содержащиеся в каждом из них отметки избирателя и представляют бюллетени для визуального контроля всем лицам, присутствующим при непосредственном подсчете голосов. Одновременное оглашение содержания двух и более бюллетеней не допускается.

6) Недействительные бюллетени подсчитываются и суммируются отдельно.

7) Общее число недействительных бюллетеней (с учетом числа бюллетеней, извлеченных из переносных ящиков для голосования и признанных недействительными) оглашается и заносится в строку 10 протокола об итогах голосования и его увеличенной формы.

8) Затем производится подсчет рассортированных бюллетеней установленной формы в каждой пачке отдельно по каждому кандидату, краевому списку кандидатов. При этом бюллетени подсчитываются путем перекалывания их по одному из одной части пачки в другую таким образом, чтобы лица, присутствующие при подсчете, могли увидеть отметку избирателя в каждом бюллетене. Одновременный подсчет бюллетеней из разных пачек не допускается.

9) Полученные данные после оглашения заносятся в строки протокола об итогах голосования, а также его увеличенной формы.

10) В строку 12 и последующие строки протокола № 1 об итогах голосования по одномандатному избирательному округу, а также его увеличенной формы, вносятся в алфавитном порядке фамилии, имена, отчества, а при их совпадении – иные данные о внесенных в избирательный бюллетень зарегистрированных кандидатах и число голосов избирателей, поданных за каждого зарегистрированного кандидата.

11) В строку 12 и последующие строки протокола № 2 об итогах голосования по краевому избирательному округу, а также его увеличенной формы, вносятся наименования избирательных объединений, зарегистрировавших краевые списки кандидатов, в порядке их размещения в избирательном бюллетене и число голосов избирателей, поданных за каждый краевой список кандидатов.

12) Члены участковой комиссии с правом решающего голоса подсчитывают и вносят в строку 11 протокола об итогах голосования и его увеличенной формы число действительных бюллетеней.

13) Члены участковой комиссии с правом решающего голоса подсчитывают, оглашают и вносят в строку 9 протокола об итогах голосования и его увеличенной формы число бюллетеней установленной формы, находящихся в стационарных ящиках для голосования.

14) С рассортированными бюллетенями под контролем членов участковой комиссии с правом решающего голоса визуально знакомятся наблюдатели; члены участковой комиссии с правом совещательного голоса вправе убедиться в правильности проведенного подсчета.

15) После ознакомления членов участковой комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателей с рассортированными бюллетенями проводится проверка контрольных соотношений данных, внесенных в протокол об итогах голосования.

16) Законом установлены следующие контрольные соотношения по строкам протокола об итогах голосования:

1 больше или равно $3 + 5 + 6$; 2 равно $(3 - 4) + 5 + 6 + 7$; $8 + 9$ равно $10 + 11$; 11 равно $12 +$ все последующие строки протокола.

17) Если контрольные соотношения выполняются, в строках 11д и 11е протокола об итогах голосования проставляется цифра “0”.

18) Если контрольные соотношения не выполняются, участковая комиссия обязана принять решение о дополнительном подсчете по всем или отдельным строкам протокола об итогах голосования, в том числе о дополнительном подсчете бюллетеней.

19) Если в результате дополнительного подсчета контрольные соотношения не выполняются снова, участковая комиссия обязана составить соответствующий акт, который прилагается к протоколу об итогах голосования, и внести данные о расхождении в специальные строки протокола об итогах голосования – строку 11д “Число утраченных бюллетеней” и строку 11е “Число не учтенных при получении бюллетеней”.

20) Если в результате дополнительного подсчета необходимо внести изменения в протокол об итогах голосования, заполняется новый бланк протокола, а в его увеличенную форму вносятся соответствующие исправления.

21) После завершения подсчета рассортированные бюллетени упаковываются в отдельные пачки по кандидатам, краевым спискам кандидатов, за которые поданы голоса в бюллетенях. В отдельные пачки упаковываются недействительные и погашенные бюллетени. На каждой пачке указываются число содержащихся в ней бюллетеней, фамилия кандидата, наименование избирательного объединения, отмеченные в соответствующих бюллетенях, либо ставится отметка: “Недействительные бюллетени по краевому избирательному округу”, “Недействительные бюллетени по одномандатному избирательному округу” и др.

22) Сложенные таким образом бюллетени, а также упакованные бюллетени неустановленной формы и бюллетени, находившиеся в переносных ящиках для голосования, и упакованные открепительные удостоверения (при прове-

дении голосования по открепительным удостоверениям) упаковываются в мешки или коробки. На данных мешках (коробках) указываются номер участка для голосования, общее число всех упакованных бюллетеней, общее число всех упакованных открепительных удостоверений. Мешки или коробки опечатываются и могут быть вскрыты только по решению вышестоящей комиссии или суда. На мешках (коробках) вправе поставить свои подписи члены участковой комиссии с правом решающего голоса и с правом совещательного голоса. Упаковка осуществляется в присутствии наблюдателей, кандидатов, членов вышестоящих комиссий и иных лиц, которым законом предоставлено право присутствовать при подсчете голосов. Указанным лицам должна быть предоставлена возможность поставить на мешках или коробках свои подписи.

23) Проводится итоговое заседание участковой комиссии, на котором рассматриваются жалобы (заявления) о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей.

24) Подписывается протокол участковой комиссии об итогах голосования и выдаются заверенные копии протокола наблюдателям и иным лицам, имеющим право присутствовать при подсчете голосов участковой избирательной комиссией (по их требованию). Копия протокола об итогах голосования должна быть заверена печатью участковой избирательной комиссии и подписью председателя, заместителя председателя либо секретаря данной комиссии.

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

Акчурин

Александр Ростамович,

аспирант кафедры
государственного строительства и
права Российской академии
государственной службы
при Президенте
Российской Федерации

Научный руководитель:

Доронина

Ольга Николаевна,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственного
строительства и права Российской
академии государственной службы
при Президенте Российской
Федерации

Защита избирательных прав граждан органами конституционного правосудия в Российской Федерации

Введение

Обеспечение адекватной и своевременной защиты избирательных прав граждан является одной из первоочередных задач в условиях становления и поступательного демократического развития института выборов в России на современном этапе.

Безусловно, огромная роль в осуществлении этой задачи принадлежит избирательным комиссиям, судам общей юрисдикции, иным правоохранительным органам. Однако, делая акцент на необходимости предотвращения и устранения конкретных неправомерных актов применения норм избирательного законодательства, не следует забывать об условиях, способствующих их возникновению. Зачастую такое правоприменение обусловлено потенциально заложенной в нормах права возможностью для отступления от базовых конституционных принципов избирательного права, что ведет к конкретному нарушению прав участников избирательного процесса.

Учитывая тот факт, что нарушение избирательных прав в широком смысле может иметь место уже на стадии принятия неправового нормативного акта, до применения его норм в конкретном случае, следует признать не

меньшее значение в деле защиты избирательных прав деятельности по устранению неконституционных актов и их отдельных положений из правового массива.

В этой связи становится очевидной огромная роль в защите избирательных прав граждан органов конституционного правосудия, добивающихся от законодателя соблюдения основных демократических принципов института выборов. Более того, посредством конституционного правосудия происходит совершенствование иных механизмов защиты избирательных прав граждан и, в первую очередь, осуществляемого судами общей юрисдикции.

В свете сказанного особую важность приобретают три аспекта усиления роли данной формы защиты избирательных прав граждан. Первое – систематизация и последовательное внедрение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации при регулировании общественных отношений, связанных с проведением выборов. Второе – учреждение органов конституционного правосудия во всех субъектах Российской Федерации, оптимизация их деятельности в защите избирательных прав граждан. И третье – установление тесного взаимодействия между уровнями конституционной юстиции в Российской Федерации в целях обеспечения единства конституционной законности в сфере выборов.

1. Особенности организации конституционного правосудия в Российской Федерации, полномочия в сфере выборов.

В подавляющем большинстве государств одной из важнейших функций органов конституционного контроля независимо от их организационной модели, является защита прав и свобод человека и гражданина, гарантированных конституцией. Вместе с тем законодательство многих современных государств особо выделяет их роль в защите такого важнейшего политического права, как избирательное право. Они наделяются полномочием контролировать проведение различного рода выборов, выступая тем самым в качестве высшего избирательного суда (например, Болгария, Индия, Италия, Казахстан, Молдова, Словения и др.). Судебный конституционный контроль выборов в той или иной мере предусмотрен в большинстве постсоветских независимых государств. Одним из ключевых полномочий конституционного суда в данной сфере является обжалование результатов выборов, проверка их конституционности. В ряде стран органы конституционного правосудия наделяются не только юрисдикционными полномочиями, помимо рассмотрения избирательных споров по жалобам субъектов избирательного процесса они могут осуществлять контроль за ходом голосования, устанавливая список кандидатов, высказывать мнения об организации выборов (Франция, некоторые франкоязычные страны Африки)¹.

¹ Сравнительное конституционное право. Отв. ред. Чиркин В.Е. М. 2002. С. 129; Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. М., 2005. С. 288–290.

В Российской Федерации контроль в отношении выборов осуществляется Конституционным Судом только в форме конституционного нормоконтроля, то есть в проверке законодательства о выборах на предмет соответствия Конституции Российской Федерации. Дела о защите избирательных прав граждан посредством конституционного судопроизводства не выделяются в отдельную категорию и рассматриваются в процедуре, общей для защиты конституционных прав граждан. По организационной модели конституционный контроль в России является двухуровневым децентрализованным, то есть осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации на федеральном уровне и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации – на региональном, однако решения последних не могут быть пересмотрены и отменены Конституционным Судом. В этой связи функция защиты избирательных прав граждан осуществляется посредством конституционного судопроизводства на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Вместе с тем основная роль в этом на современном этапе принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации.

Защита в порядке конституционного судопроизводства – важная составляющая в механизме судебной защиты избирательных прав граждан. В Российской Федерации Конституционный Суд защищает конституционные избирательные права граждан посредством конституционного нормоконтроля, то есть обеспечения реализации конституционных норм и принципов демократической избирательной системы, а также гарантий избирательных прав в законодательстве, позволяющих, в свою очередь, реализовать гражданам свои избирательные права надлежащим образом. В то же время большая роль Конституционного Суда заключается в совершенствовании правового регулирования посредством выработки правовых позиций по вопросам избирательного права, ориентирующих правотворческие органы на принятие конституционных нормативных актов.

Среди принципиальных отличий правовой природы данного механизма защиты от защиты, осуществляемой судами общей юрисдикции, следует в первую очередь выделить следующие.

1. Децентрализованный характер организации конституционной юстиции в Российской Федерации. Между Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации нет таких иерархических отношений как между Верховным Судом Российской Федерации и нижестоящими судами общей юрисдикции. В них отсутствуют кассационная и надзорная инстанции.

2. В отличие от судов общей юрисдикции, устанавливающих фактические обстоятельства по делу, Конституционный Суд Российской Федерации и конституционный (уставные) суды субъектов Российской Федерации решают исключительно вопросы права и воздерживаются от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

3. Суд общей юрисдикции требует восстановления нарушенного права от иного субъекта избирательного процесса, в то время как органы конституционного правосудия требуют соблюдения конституционных прав и основных принципов избирательного права от самого законодателя в соответствии с требованиями норм Конституции Российской Федерации. Таким образом, защита избирательных прав граждан осуществляется в форме конституционного нормоконтроля (абстрактного и конкретного). Способом восстановления нарушенного права в порядке конституционного судопроизводства будет признание определенного положения нормативного правового акта не соответствующим Конституции Российской Федерации или конституции (уставу) субъекта Российской Федерации и не подлежащим применению.

4. Постановленные Конституционным Судом Российской Федерации решения «имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов»². К тому же, постановления Конституционного Суда Российской Федерации «являются окончательными, не могут быть пересмотрены другими органами или преодолены путем повторного принятия отвергнутого неконституционного акта, а также обязывают всех правоприменителей, включая другие суды, действовать в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации. Решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов не обладают такой юридической силой»³.

Данную характеристику можно также отнести и к конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации, нормы организации и принципы функционирования которых во многом аналогичны положениям Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 4-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁴ (далее – ФКЗ о Конституционном Суде Российской Федерации), что связано с общей юридической природой и задачами органов конституционной юстиции в Российской Федерации.

2. Защита избирательных прав граждан в Конституционном Суде Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации выполняет функцию судебной защиты избирательных прав граждан в специфической форме – посред-

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» // СЗ РФ, 1998. № 25. Ст. 3004.

³ Там же.

⁴ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 4-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

ством осуществления конституционного нормоконтроля. В определенном смысле, такая деятельность имеет гораздо более глобальное значение для надлежащей реализации этих прав и в целом функционирования института выборов на основе демократических принципов, нежели деятельность иных правоохранительных органов в сфере защиты избирательных прав граждан, в большей степени ориентированной на конкретный случай правоприменения. Как справедливо указывает М.В. Баглай, решения Конституционного Суда Российской Федерации призваны гарантировать избирательные права граждан и функционирование института выборов согласно предписаниям российской Конституции⁵.

Большое количество актов Конституционного Суда Российской Федерации⁶ и сформулированных в них правовых позиций стало основой изменения и дальнейшего развития положений избирательного законодательства как федерального, так и уровня субъектов Российской Федерации. На современном этапе функционирует целая система юридических гарантий (материальных и процессуальных) конституционных избирательных прав граждан, в создании которых немалую роль сыграл Конституционный Суд Российской Федерации. Его решения, действительно, “не только образуют юридическое содержание новых институтов избирательного права, но и определяют политико-правовой смысл современного избирательного процесса”⁷.

Отсутствие сложившихся демократических традиций функционирования института выборов, относительная бедность правоприменительной практики в обеспечении реализации избирательных прав граждан в условиях политического и идеологического плюрализма и многопартийности, а, кроме того, явно недостаточный объем правового регулирования многих базовых вопросов избирательной системы в основном законе обусловили обширное поле деятельности для Конституционного Суда с момента его образования, которое в определенной мере сохраняется и сегодня.

⁵ Баглай М.В. Конституционное правосудие и избирательный процесс // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда (1992–1999) / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2000. С. 6.

⁶ На сегодня Конституционным Судом РФ принято около 150 актов (из них более 30 постановлений) по вопросам выборов, избирательного процесса, гарантий избирательных прав граждан, касающихся всех основных аспектов в организации и проведении выборов (административных, финансовых, информационных, процессуальных и т.д.), каждое из которых в определенной мере связано с обеспечением избирательных прав граждан.

⁷ Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Современное избирательное право и решения Конституционного Суда Российской Федерации: юридическая структура и динамика // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда (1992–1999) / Отв. ред. А.А. Вешняков. М. 2000. С. 61.

Большая роль в деле обеспечения конституционных избирательных прав граждан позволила характеризовать Конституционный Суд Российской Федерации не только как “негативного”, но в ряде случаев и как “позитивного” законодателя⁸. Хотя такая его функция и несвойственна природе судебной власти и собственно предназначению Конституционного Суда, представляется, что в период становления избирательного законодательства и недостаточной урегулированности многих институтов избирательного права деятельность Конституционного Суда Российской Федерации была, прежде всего, ориентирована на выполнение важной функции и цели всего государственного аппарата – соблюдение и защита основных прав и свобод человека и гражданина и в этом смысле имела огромное позитивное значение.

Таким образом, в работе Конституционного Суда деятельность по совершенствованию законодательства в сфере выборов и деятельность по обеспечению и защите избирательных прав граждан являются неразрывно связанными и, более того, первое является средством, а второе – важнейшей целью и обязанностью государства. В этой связи отдельного внимания заслуживает механизм защиты избирательных прав граждан Конституционным Судом Российской Федерации.

Исходя из различия понятий “защита” и “охрана” прав граждан следует в этой связи уточнить, что все решения Конституционного Суда по вопросам избирательного права и процесса, гарантий избирательных прав, так или иначе направлены на охрану данных конституционных прав граждан, однако защита осуществляется не во всех формах конституционного судопроизводства.

Охрана, то есть осуществление мер по предотвращению нарушений избирательных прав граждан, устранению причин их порождающих и способствующих нормальному процессу реализации личностью своих прав, в принципе, может осуществляться в любой из форм конституционного судопроизводства, в том числе при толковании Конституции Российской Федерации, разрешении споров о компетенции между органами государственной власти. Исключительно охрану конституционных прав производит Конституционный Суд, осуществляя предварительный конституционный контроль (в случае проверки на соответствие Конституции Российской Федерации международных договоров, не вступивших в силу), поскольку в этом случае нарушения еще быть не может, а такая проверка выполняет превентивную функцию.

Защита избирательных прав граждан, то есть принятие мер по устранению препятствий реализации и восстановлению нарушенных прав осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации в форме конкретного и абстрактного конституционного нормоконтроля, предусматривающих признание неконституционными действующие нормативные акты, договоры

⁸ См., напр., Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 56.

или их отдельные положения. В этом случае факт нарушения избирательных прав заключается в издании неконституционных норм, а признание их недействительными в рамках абстрактного или конкретного нормоконтроля, и есть восстановление нарушенных избирательных прав граждан.

Таким образом, защита избирательных прав граждан может производиться не только по жалобам граждан, но и в иных формах конституционного судопроизводства. При этом в зависимости от формы судопроизводства и возможности граждан на доступ к конституционной защите нарушенных избирательных прав можно говорить о различных видах такой защиты:

- *Прямая защита*, то есть защита Конституционным Судом избирательных прав посредством разрешения дел по жалобам граждан и их объединений на нарушение прав законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле;

- *Опосредованная защита*, то есть защита избирательных прав граждан Конституционным Судом по запросам судов общей юрисдикции в связи с рассмотрением ими конкретного дела. Такие запросы суды могут направлять как по собственной инициативе, так и по ходатайству заинтересованного лица. В любом случае такой запрос по своей сущности как замечает Н.С. Бондарь представляет собой “опосредованную конституционную жалобу”⁹. О нарушении своих прав заявляет гражданин, однако обращается он при этом не напрямую в Конституционный Суд, а в суд общей юрисдикции, который, придя к выводу несоответствия закона, примененного или подлежащего применению в отношении гражданина, Конституции обращается в Конституционный Суд. Таким образом, защита прав конкретного гражданина решается Конституционным Судом при “посредничестве” суда общей юрисдикции. Вместе с тем при отсутствии у последнего сомнений в конституционности подлежащей применению нормы, гражданин может обратиться в Конституционный Суд напрямую.

- *Косвенная защита*, то есть защита избирательных прав неопределенного круга граждан, интересы которых затрагиваются определенным нормативным актом, договором или их отдельным положением, без их непосредственного или опосредованного волеизъявления в процессе осуществления конституционного контроля по инициативе уполномоченных субъектов (абстрактный нормоконтроль). Задача защиты прав в данном случае решается параллельно с решением задач защиты основ конституционного строя, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации. Важным отличием косвенной защиты от прямой и опосредованной является то, что предметом рассмотрения в данном случае могут быть не только законы или их отдельные положения, но и подзаконные нормативные акты.

⁹ Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., 2005. С. 64.

Необходимо отметить, что, хотя прямая и опосредованная форма защиты осуществляется в рамках конкретного нормоконтроля, это не означает, что решение, принятое по делу, касается только участвующих в деле лиц. Признание определенной нормы неконституционной или выявление ее конституционного смысла касается неопределенного круга лиц, на которых данная норма распространяла или распространяет свое действие. И в этом смысле любое постановление, вынесенное по жалобам граждан или по запросам судов, является, с одной стороны, прямой или опосредованной защитой прав данных граждан, с другой – обеспечивает косвенную защиту неопределенного круга обладателей аналогичного права. Вместе с тем, в процессе абстрактного нормоконтроля осуществляется исключительно косвенная защита, поскольку граждане не имеют доступа к защите своих прав, а такая задача решается по инициативе уполномоченных субъектов.

Более того, рассматривая дело в порядке абстрактного нормоконтроля при проверке конституционности нормативных актов, распространяющих свое действие на определенный круг лиц, например граждан на территории определенного субъекта Российской Федерации, Конституционный Суд осуществляет косвенную защиту не только данных лиц, но и всех граждан Российской Федерации, права которых нарушены аналогичными нормами нормативных актов, не исследованных в данном деле. Такое качество данного механизма защиты обеспечивается важной гарантией, закрепленной в статье 87 (часть 2) ФКЗ о Конституционном Суде Российской Федерации, согласно которой признание не соответствующими Конституции Российской Федерации нормативного акта субъекта Российской Федерации, договора субъекта Российской Федерации или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке органами государственной власти других субъектов Российской Федерации положений принятых ими нормативных актов либо заключенных договоров, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными. В этой связи в комментарии к постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 1995 года № 14-П Л.В. Лазарев совершенно справедливо подчеркнул, что данное постановление “направлено на защиту активного избирательного права всех граждан Российской Федерации, хотя и связано с конкретной ситуацией, возникшей в Республике Северная Осетия – Алания”¹⁰.

Такая широта действия мер защиты нарушенных избирательных прав граждан Конституционным Судом России обусловлена особой природой его решений, рассчитанных на неоднократное применение.

Однако стоит отметить, что основное отличие и ценность прямой и опосредованной защиты состоит в том, что постановление Конституционного Суда в этом случае обладает обратной силой в отношении правопримени-

¹⁰ Комментарии к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. М., 2001. С. 208.

тельных актов вынесенных по делу заявителя, то есть влечет пересмотр дела компетентным органом в обычном порядке. Как указал Конституционный Суд, “такой пересмотр осуществляется безотносительно к истечению сроков обращения в эти органы и независимо от того, имеются или отсутствуют основания для пересмотра, предусмотренные иными, помимо Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”, актами”¹¹.

Вместе с тем, оценивая деятельность Конституционного Суда Российской Федерации, некоторые правоведы не делают такого разделения, а говорят о защите прав и свобод человека и гражданина в широком смысле, осуществляемой в любой форме конституционного судопроизводства. Однако, как отмечает В.О. Лучин, в форме конкретного нормоконтроля – при рассмотрении дел о конституционности законов по жалобам граждан и их объединений на нарушение конституционных прав и свобод – функция защиты прав и свобод человека и гражданина реализуется в деятельности Конституционного Суда наиболее ярко¹². Такой подход вполне применим в практическом обиходе, устраняет терминологические нестыковки, тем более, что ФКЗ “О Конституционном Суде Российской Федерации” не оперирует термином охрана прав граждан применительно к основным целям деятельности Конституционного Суда Российской Федерации. Вместе с тем в теоретическом плане в целях уяснения сущности деятельности Конституционного Суда и сосредоточения внимания непосредственно на его роли по устранению нарушений избирательных прав граждан целесообразно исходить из приведенного выше подхода к понятиям “охрана” и “защита” прав граждан.

Выделение же видов защиты необходимо в связи с тем, чтобы указать на особую значимость разрешения дел непосредственно по жалобам граждан и их объединений, в процессе которой защита осуществляется не просто “наиболее ярко” (что лишь характеризует деятельность Конституционного Суда), а является одним из наиболее действенных способов защиты прав конкретного гражданина, осуществляемой по его инициативе. Выделение указанных видов защиты основано, прежде всего, на возможности доступа гражданина к защите своих прав посредством конституционного судопроизводства.

Итак, абстрактный конституционный контроль предполагает разрешение Конституционным Судом Российской Федерации по запросам установленно-

¹¹ Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2004 г. № 78-О “По ходатайству Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 1999 года по жалобе гражданки И.В. Петровой на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 100 Федерального Конституционного Закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” // Вестник Конституционного Суда РФ. № 5. 2004.

¹² Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 569.

го законом круга субъектов дел о соответствии Конституции Российской Федерации избирательного законодательства и иных нормативных актов, содержащих гарантии избирательных прав граждан. Основную часть среди нормативных актов, регулирующих избирательный процесс и подлежащих проверке в рамках абстрактного нормоконтроля, занимают федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации. Вместе с тем в практике Конституционного Суда имелись случаи проверки конституционности Указов Президента Российской Федерации, затрагивающих избирательные права граждан¹³.

Как справедливо отмечает В.О. Лучин, в данном виде конституционного судопроизводства функция обеспечения прав и свобод человека и гражданина не является основной, профилирующей и реализуется с некоторыми особенностями¹⁴. Действительно, в данном случае нельзя говорить о том, что в результате рассмотрения в Конституционном Суде указанной категории дел разрешается конфликт между гражданином и государством. Первоочередной задачей в данном случае является именно защита конституционного строя и обеспечение верховенства федеральной Конституции Российской Федерации на всей территории страны путем устранения неопределенности в вопросе о соответствии ей определенного нормативного акта или договора. Вместе с тем в том или ином виде нормативные положения, в частности, регулирующие избирательную систему, в конечном итоге влияют на реализацию избирательных прав граждан. А, следовательно, проверка их на соответствие Конституции Российской Федерации, лишение юридической силы неконституционных норм в целях обеспечения соблюдения государством конституционных принципов избирательной системы – есть защита избирательных прав граждан.

В порядке конкретного нормоконтроля Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Из всех дел по вопросам избирательно-

¹³ См. напр. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 7-П от 30 апреля 1997 по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 02.03.96 № 315, Закона Пермской области от 21.02.96 и ч. 2 ст. 5 Закона Вологодской области от 17.10.95 // СЗ РФ, 19.05.1997, № 20, ст. 2383; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 11-П от 30 апреля 1996 по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным указом // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

¹⁴ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 594.

го права абсолютное большинство рассмотрено Конституционным Судом Российской Федерации по жалобам граждан и их объединений. Кроме того, в порядке конкретного нормоконтроля Конституционным Судом Российской Федерации разрешен ряд дел, связанных с реализацией избирательных прав граждан, по запросам судов общей юрисдикции в связи с применением норм федеральных законов в конкретном деле.

Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав обладают граждане, чьи права нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан. Таким образом, основными условиями допустимости конституционной жалобы являются следующие: а) закон должен затрагивать конституционные права и свободы граждан; б) закон должен быть применен или подлежать применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

В отношении первого условия следует заметить, что в целях защиты избирательных прав обжалуемый закон может затрагивать не только собственно конституционные избирательные права (активное и пассивное). В рамках избирательного процесса находят свое воплощение иные конституционные права граждан (право свободно искать, получать передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, право на объединение, право собираться мирно и без оружия, проводить собрания, митинги, шествия и пикетирования, право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом и др.). Нарушение данных прав может привести к нарушению соответствующих избирательных прав граждан, а в отдельных случаях необходимо обеспечить баланс избирательного права, с одной стороны, и иных конституционных прав – с другой. Так, рассматривая дело о защите права на информацию и свободы выражения мнений для представителей средств массовой информации в избирательном процессе, Конституционный Суд Российской Федерации вместе с тем осуществлял, по сути, защиту права граждан на получение и распространения информации о выборах и референдумах и указал в этой связи на недопустимость нарушения права граждан на свободные выборы, поскольку “только когда реально гарантированы право на объективную информацию и свободу выражения мнений, выборы могут считаться свободными”¹⁵. Вместе с тем право на информацию не может осуществляться неограниченно, поэтому “законодатель обязан

¹⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года № 15-П “По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова” // “Российская газета”. 2003. 31 октября.

обеспечивать права граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах, соблюдая применительно к данному предмету регулирования баланс конституционно защищаемых ценностей – права на свободные выборы, свободу слова и информации при этом не допуская неравенства и несоразмерных ограничений”¹⁶.

Право на судебную защиту представляет собой важнейшую гарантию реализации избирательных прав граждан, поэтому требования о его восстановлении также направлены на защиту избирательных прав. В этой связи в Конституционный Суд может быть обжалован процессуальный закон, не позволяющий реализовать в необходимом объеме конституционное право гражданина на судебную защиту его избирательных прав. Так, Конституционным Судом Российской Федерации было рассмотрено дело по жалобе гражданина Одиянкова Е.Г. на нарушение его конституционных прав положениями статьи 260 ГПК Российской Федерации, которые по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, исключают возможность рассмотрения судами заявлений о защите избирательных прав по существу по истечении установленных сроков, тем самым ограничивают закрепленное в статье 46 Конституции Российской Федерации право на судебную защиту. Как указано в постановлении от 26 декабря 2005 № 14-П, “при таком истолковании положений статьи 260 ГПК Российской Федерации не обеспечивается полная и эффективная судебная защита нарушенных в ходе избирательной кампании избирательных прав, поскольку выявленные нарушения не устраняются...”¹⁷. Выявив конституционный смысл данной нормы ГПК РФ, Конституционный Суд Российской Федерации обеспечил возможность защиты нарушенных избирательных прав гражданина.

Таким образом, законы, подлежащие проверке в рамках конституционного судопроизводства по жалобам граждан в целях защиты их избирательных прав, могут затрагивать не только избирательные, но и иные тесно связанные с ними конституционные права, реализуемые как в процессе проведения выборов, так и после их окончания.

Таким образом, основной формой защиты избирательных прав граждан в порядке конституционного судопроизводства является подача ими индивидуальных или коллективных жалоб о нарушении прав законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Данная процедура начинается по инициативе самих граждан, которые в этом случае становятся стороной конституционного судопроизводства, наделяются определенными процессуальными правами. Заявитель в данном случае напрямую заинтересо-

¹⁶ Там же.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. № 14-П “по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.Г. Одиянкова” // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 337.

ван в устранении неопределенности в вопросе о конституционности рассматриваемой нормы и лишения ее юридической силы в части, нарушающей его права и свободы.

В защиту прав граждан могут также выступать иные лица, указанные в федеральном законе. Согласно действующему законодательству к последним относятся Генеральный прокурор Российской Федерации и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации¹⁸. Характеризуя данную группу субъектов, Н.В. Витрук отмечает, что “к сожалению, особой активности в использовании этого права они не проявляют”¹⁹. В особенности данное замечание верно применительно к защите избирательных прав граждан, где такая практика в буквальном смысле единичная. Так, 14 ноября 2005 года Конституционным Судом Российской Федерации было рассмотрено дело по жалобе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение отдельными положениями Федерального закона 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (далее ФЗ об основных гарантиях) и Федерального закона от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (ФЗ о выборах депутатов Государственной Думы) конституционных прав гражданина Б²⁰. По обращению Генерального прокурора Российской Федерации в практике Конституционного Суда Российской Федерации нет ни одного рассмотренного дела о защите избирательных прав граждан.

Вместе с тем представляется важным повышение активности субъектов обжалования, специализированных в области защиты прав и свобод граждан, поскольку это предполагает более высокий уровень профессионализма в подготовке обращений и представлении интересов граждан в Конституционном Суде и соответственно может повысить результативность защиты. Самостоятельные действия граждан по защите своих прав зачастую не достигают цели по формальным основаниям. Так, к примеру, из 1292 отказных определений, принятых конституционным судом с 1995 по 2001 года, 963 было выне-

¹⁸ См. п. 6 ст. 35 Федерального закона от 17 января 1992 года “О прокуратуре Российской Федерации” // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; подп. 5 п. 1 ст. 29 Федерального конституционного закона “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации” // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

¹⁹ Цит. по Саликов М.С. Конституционный судебный процесс. М., 2003. С. 277.

²⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 года № 10-П “О проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4968.

сено по жалобам граждан или их объединений²¹. Большая доля отказов, очевидно, связана с более низким уровнем правовой грамотности рядовых граждан в ряду иных уполномоченных на обращение субъектов.

В этой связи представляется целесообразным наделить правом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение избирательных прав граждан ЦИК России как специализированный государственный орган, осуществляющий контроль за соблюдением избирательных прав граждан РФ. Закрепление данного полномочия в ФЗ об основных гарантиях позволит более эффективно использовать механизм конституционной судебной защиты избирательных прав граждан.

Вместе с тем в плане обеспечения конституционной законности в сфере избирательных правоотношений между абстрактным и конкретным конституционным нормоконтролем нет непреодолимой границы. Все принимаемые Конституционным Судом решения, в результате которых неконституционные акты утрачивают юридическую силу, имеют одинаковую сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц а так же равным образом вносят изменение в систему законодательства в целях обеспечения его соответствия букве и духу Конституции. Кроме того, правовые позиции, сформулированные в одном случае, приобретают характер нормативно-интерпретационных установлений, то есть сохраняют свое действие и могут быть использованы при рассмотрении Конституционным Судом иных дел и в этом смысле имеют универсальное значение.

Конституционным Судом Российской Федерации сформулирован ряд правовых позиций, направленных на защиту базовых конституционных принципов избирательного права и гарантий избирательных прав граждан, составляющих наряду с конституционными нормами нормативную основу функционирования института выборов. Прежде всего, это касается принципа равного избирательного права, как наиболее часто отстаиваемого в рамках конституционного судопроизводства в данной сфере, а также принципов всеобщего, прямого избирательного права, свободных и периодичных выборов, стабильности избирательного законодательства и др. Данные принципы имеют многоаспектный характер, пронизывают практически все институты избирательного права и в этой связи истолковываются применительно к конкретным стадиям избирательного процесса и избирательным процедурам.

Кроме того, не малое внимание уделяется Конституционным Судом юридическим гарантиям избирательных прав граждан и, прежде всего, важнейшей из них – праву на судебную защиту. В этой связи нужно отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации не только сам восстанавливает нарушенные права граждан, но и по существу играет большую роль в повы-

²¹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 570.

шении эффективности иных механизмов защиты избирательных прав граждан, и прежде всего осуществляемой судами общей юрисдикции.

Роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, в данном случае по вопросам избирательного права, заключается в том, что они оказывают на сферу общественных отношений по поводу организации и проведения выборов двойственное воздействие: косвенное праворегулирование и правоориентирование.

Косвенное праворегулирование осуществляется Конституционным Судом за счет исключения неконституционных норм. Отменяя действие той или иной нормы, Конституционный Суд вносит изменение в объем правового регулирования определенной группы общественных отношений, а, следовательно, имеет место косвенное регулирование (негативное законодательство). Так, например, Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции Российской Федерации положение части второй статьи 208 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, на основании которого исключалась возможность обжалования в кассационном порядке судебных решений по не связанным с оспариванием результатов выборов делам о нарушениях избирательных прав граждан²².

Правоориентирующая деятельность осуществляется посредством формулирования правовых позиций и может быть направлена как на законодателя, так и на правоприменителя. К примеру, в отношении совершенствования правового регулирования судебной защиты Конституционный Суд указал на следующие моменты:

- требованиям справедливого и эффективного правосудия отвечает такое регулирование, которое предполагает право гражданина на ускоренное разрешение избирательных споров судами (до завершения избирательной кампании), в том числе пересмотр его дела вышестоящей судебной инстанцией, гарантирующий своевременное устранение судебной ошибки и тем самым реальное восстановление нарушенных прав (постановление от 25 декабря 2001 года № 17-П).
- определяя способы и формы судебной защиты нарушенных избирательных прав, закон должен гарантировать охрану как активного, так и пассивного избирательного права, а также ответственность избирательных комиссий за неправомерные действия и решения, препятствующие надлежащему осуществлению избирательных прав (постановление от 15 января 2002 года № 1-П).
- обращения в суд за защитой избирательных прав, как правило, затрагивают интересы значительного числа граждан, имеют большое общественное значение, а в силу строгих временных рамок избирательного процесса требу-

²² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2001 г. № 17-П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 208 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Г.В. Истомина, А.М. Соколова, И.Т. Султанова, М.М. Хафизова и А.В. Штанина" // СЗ РФ. 2002. № 1 Ст. 126.

ют оперативного разрешения, что не может не учитываться при законодательном регулировании судебной процедуры рассмотрения и разрешения дел данной категории (Постановление от 14 ноября 2005 года № 10-П).

В ряде случаев Конституционный Суд дает прямые предписания законодателю по регулированию определенного института в целях реализации определенного избирательного права, содержащиеся в постановляющей части решений и имеющие, следовательно, обязательный характер, хотя и не вносят изменений в правовое регулирование. Так, в постановлении от 14 ноября 2005 года № 10-П Конституционный Суд указал: «Федеральному законодателю надлежит незамедлительно принять меры по урегулированию порядка осуществления гражданами права на проведение предвыборной агитации против всех кандидатов»²³.

В качестве примеров правоориентирующего воздействия на правоприменителя в процессе судебной защиты избирательных прав можно привести следующие позиции Конституционного Суда:

- конституционные требования об обеспечении правосудием прав и свобод человека и гражданина определяют необходимость применения судами адекватных форм и способов защиты нарушенных избирательных прав, недопустимость одной только констатации нарушений, отказа от применения компенсаторных механизмов для устранения последствий обнаруженных нарушений, исключения ответственности допустивших эти нарушения субъектов избирательного процесса (постановление от 15 января 2002 года № 1-П);
- сокращенные сроки рассмотрения дел по избирательным спорам не исключают судебную защиту избирательных прав за рамками избирательной кампании (постановление от 14 ноября 2005 года № 10-П).

Возможность ориентации правоприменителя обусловлена положением статьи 74 (часть 2) ФКЗ о Конституционном Суде Российской Федерации о том, что Конституционный Суд принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой.

К сожалению, на практике не всегда реализуются сформулированные Конституционным Судом правовые позиции ориентирующего характера, в особенности в деятельности правоприменительных органов. Для последовательного внедрения правовых позиций в законодательной и правоприменительной деятельности, прежде всего, необходима обширная работа по их систематизации.

Как отмечалось выше, функция охраны избирательных прав граждан осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации практически во всех видах судопроизводства, в том числе при осуществлении защиты, поскольку и меры защиты имеют определенное превентивное воздействие в

²³ СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4968.

том смысле, что ограждают от последующих нарушений. Исключительно охрана осуществляется в порядке иных видов конституционного судопроизводства при отсутствии конкретных нарушений (при проверке конституционности не вступивших в силу международных договоров, толковании Конституции Российской Федерации). Так, например, в деле о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области Конституционный Суд Российской Федерации указал следующее: "...население автономного округа вправе наравне с населением других районов (частей) края, области участвовать в выборах органов законодательной и исполнительной власти (главы администрации) края, области. Поэтому органы государственной власти автономного округа обязаны принять все предусмотренные законодательством меры для реализации этого права граждан. Воспрепятствование в какой-либо форме участию населения автономного округа в таких выборах является нарушением принципа народовластия, а также избирательных прав граждан и противоречит статьям 3, 18, 32, 72 (пункты "а" и "б" части 1) Конституции Российской Федерации. При этом на основе Конституции Российской Федерации и в рамках действующего законодательства автономный округ, край, область могут конкретизировать с помощью договора условия и порядок формирования органов государственной власти. Однако указанный договор не может содержать положений, ограничивающих избирательные права граждан автономного округа, края, области"²⁴.

Таким образом, указав на наличие и недопустимость ограничения избирательных прав граждан, проживающих на территории автономного округа, при проведении выборов органов государственной власти соответствующего края, области, Конституционный Суд Российской Федерации обеспечил охрану избирательных прав указанной категории граждан от возможных нарушений.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации может осуществлять охрану избирательных прав также при осуществлении иных неюрисдикционных полномочий (право законодательной инициативы по вопросам своего ведения, право посланий Федеральному Собранию Российской Федерации).

Необходимо также отметить и ее еще один важный аспект в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, а именно, его роль в защите наряду с избирательными правами законных интересов граждан в избирательном процессе.

О наличии таких интересов в других отраслях, в первую очередь в гражданском праве спорить не приходится в связи с прямым указанием на них в соот-

²⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581

ветствующих правовых нормах (например, статья 13 Гражданского кодекса Российской Федерации²⁵). А статья 2 Гражданского процессуального кодекса РФ²⁶ прямо предусматривает и возможность их защиты. Однако избирательное законодательство не упоминает о наличии законных интересов граждан в избирательном процессе. Вместе с тем, очевидно, в любой правовой отрасли существует законные интересы в том смысле, что они подпадают под сферу действия права и их реализация допускается, поощряется, охраняется правом. Существование законных интересов не только возможно, но и необходимо, так как в силу объективных причин многообразные интересы личности не всегда могут быть опосредованы субъективными правами и юридическими обязанностями²⁷.

Законный интерес представляет собой юридическая дозволенность, имеющая характер правового стремления, не обеспеченная, в отличие от субъективного права, конкретной юридической обязанностью других лиц²⁸. Как законный интерес можно охарактеризовать желание избирателей, чтобы кандидат, за которого они отдали свои голоса, был избран, заинтересованность в стабильности избирательной кампании и результатов выборов, стремление кандидатов получить поддержку большинства избирателей и др. К числу общих законных интересов в рамках избирательного процесса следует отнести законный интерес субъектов избирательных прав в соблюдении принципа равноправия, возможности защиты кандидатов от действий, порочащих их честь и достоинство и т.п.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на существование и необходимость защиты законных интересов граждан в сфере избирательного процесса. Так, в постановлении от 17 ноября 1998 г. № 26-П указано, что «устанавливая порядок выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты, законодатель вправе в интересах избирателей предусмотреть специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей»²⁹. При недостаточном количестве подписей пассивное избирательное право ограничивается в целях защиты законного интереса всего избирательного корпуса. Таким образом, законный интерес избирате-

²⁵ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

²⁶ СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

²⁷ Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 149.

²⁸ Малько А.В. Основы теории законных интересов // Журнал российского права. 1999. № 5/6. С. 66.

²⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

лей заключается в наличии компетентных кандидатов, пользующихся достаточной поддержкой. В постановлении от 11 июня 2002 года № 10-П отмечается, что “по смыслу Конституции Российской Федерации, не исключается отмена регистрации кандидата перед повторным голосованием не только по его заявлению, но и вопреки его воле, в том числе в качестве санкции за совершение правонарушений; в противном случае всякий раз возникала бы необходимость отмены итогов голосования и назначения новых выборов, что создавало бы угрозу их срыва и тем самым – нарушения прав и законных интересов, как других кандидатов, так и избирателей, что недопустимо”³⁰. В данном случае Конституционный Суд констатировал наличие интереса избирателей в стабильности избирательной кампании и результатов выборов.

Таким образом, объектом защиты наряду с субъективными избирательными правами могут быть также законные интересы избирателей, Конституционный Суд Российской Федерации также осуществляет их защиту посредством обеспечения важнейших принципов избирательного права и института выборов, закрепленных Конституцией Российской Федерации в интересах граждан.

3. Роль органов конституционного правосудия субъектов Российской Федерации в защите избирательных прав граждан Российской Федерации

Как уже указывалось, определенную роль в защите избирательных прав граждан играют конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. В настоящее время активно осуществляют свою деятельность по совершенствованию регионального избирательного законодательства конституционные суды республик Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Карелия, Саха (Якутия) и др., что, несомненно, в целом положительным образом отражается на состоянии конституционной законности в данной сфере.

Вместе с тем случаи рассмотрения дел о защите избирательных прав граждан конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации остаются единичными. В первую очередь это обусловлено тем, что органы конституционной юстиции созданы далеко не во всех субъектах Российской Федерации³¹. В определенной степени такое положение лишает граждан, проживающих на территории этих субъектов, одной из форм защиты своих прав.

³⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.06.2002 № 10-П “По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда” // СЗ РФ. 2002. № 25. Ст. 2515.

³¹ По состоянию на 01.10.2006 конституционные (уставные) суды созданы лишь в 15 субъектах Российской Федерации (Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Респуб-

С другой стороны, причина небольшой активности конституционных (уставных) судов – сужение объема правового регулирования выборов на уровне субъекта и соответственно его расширение на федеральном уровне – ФЗ об основных гарантиях давно вышел за пределы рамочного регулирования организации выборов в субъектах и муниципальных образованиях, в этой связи избирательное законодательство субъектов Российской Федерации, по сути, воспроизводит федеральное. Проверка таких норм конституционными (уставными) судами, по сути, будет представлять собой проверку норм федерального закона на соответствие конституции (уставу) субъекта, что недопустимо. Таким образом, объем проверки “собственного” регионального избирательного законодательства на соответствие основному закону субъекта РФ в настоящее время минимален.

Вместе с тем стоит отметить существенную роль действующих конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в обеспечении активного и пассивного избирательного права и основных принципов избирательной системы. Так, в качестве гаранта активного избирательного права выступил Конституционный Суд Республики Саха (Якутия), аннулировавший положение Закона “О выборах народных депутатов Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)”, связывающее включение в списки избирателей с наличием у граждан прописки на территории избирательного участка³².

Позитивно следует оценить практику конституционных судов ряда субъектов Российской Федерации, которые признавали неконституционными положения нормативных актов субъектов Российской Федерации, вводящих дополнительные ограничения пассивного избирательного права. Важно отметить, что эти решения были приняты еще до формулирования соответствующей правовой позиции Конституционным Судом Российской Федерации³³. Так, Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) отменил условие о необходимости для кандидата работать и проживать в определенном месте (по-

лика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан, Республика Тыва, Калининградская область, Свердловская область, город Санкт-Петербург).

³² Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 8 декабря 1995 года по делу о проверке конституционности частей 5, 10 статьи 7, части 5 статьи 14, части 2 статьи 16 Закона “О выборах народных депутатов Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)” // Саха сирэ. 15.12.1995.

³³ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.1998 г. № 12-П “По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан “О Президенте Республики Башкортостан” (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан “О выборах Президента Республики Башкортостан” // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2063.

становление от 8 декабря 1995 года³⁴), ранее (первично) не баллотироваться по данному избирательному округу (постановление от 27 января 1998 года³⁵). Конституционный Суд Республики Дагестан признал неконституционными условия реализации пассивного права, предусматривающие получение согласия со стороны органов государственной власти республики (постановление от 6 марта 1997 года³⁶).

Принцип альтернативности выборов был признан Конституционным Судом Республики Саха (Якутия) обязательным условием при проведении выборов Президента Республики (постановление от 24 октября 1996 года³⁷). Позднее аналогичная правовая позиция в ее более развернутом виде была сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в определении от 4 ноября 1996 года³⁸.

Таким образом, конституционные (уставные) суды зачастую гораздо ранее сталкиваются с нарушениями конституционной законности в сфере выборов, нежели Конституционный Суд Российской Федерации. В этой связи больше внимания должно уделяться обобщению и анализу их практики, равно как и внедрению единых подходов к защите конституционного статуса граждан на территории различных субъектов Российской Федерации.

Так, отстаивая принцип равенства граждан, Конституционный Суд Республики Карелия признал положение пункта 5 статьи 50 Закона Республики Карелия “О выборах депутатов представительных органов и глав местного самоуправления в Республике Карелия” предусматривающее, что при равенстве голосов, полученных кандидатами, избранным считается зарегистрирован-

³⁴ Указ, постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 8 декабря 1995 года.

³⁵ Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 27 января 1998 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 37 Закона “О выборах народных депутатов Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)” // Якутия. 30.01.1998.

³⁶ Постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 6 марта 1997 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона “О местном самоуправлении в Республике Дагестан” и Закона “О выборах главы местной администрации в Республике Дагестан” // Собрание законодательства Республики Дагестан. 1997. № 3. Ст. 1047.

³⁷ Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 24 октября 1996 года по делу о проверке конституционности статьи 4 Закона “О Президенте Республики Саха (Якутия)” // Республика Саха 29.10.1996.

³⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 04.11.1996 г. № 91-О “Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Читинской областной думы как не соответствующего требованиям Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” // СПС “Консультант Плюс”.

ный раньше, не соответствующим Конституции Республики Карелия³⁹. Подобная норма установлена в законодательстве и других субъектов, остается надеяться, что в случае обжалования данной нормы в конституционном (уставном) суде соответствующего субъекта Российской Федерации, принцип равенства будет истолкован аналогичным образом.

Этому, в частности, может способствовать установление координирующей роли Конституционного Суда Российской Федерации (возможно, за счет обобщения судебной практики) в вопросах проверки конституционности законодательства, составляющего предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в том числе избирательного.

Более того, несмотря на самостоятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации, последний может и должен выступать в ряде случаев своего рода второй инстанцией. На территории тех субъектов, где действуют органы конституционного контроля, нормы избирательного законодательства данных субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, могут быть обжалованы гражданами в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации и Конституционный Суд Российской Федерации. В данном случае гражданин выбирает один из способов защиты, либо может использовать их параллельно.

Принципиально важным является то, что, обжалуя определенный нормативный акт или его отдельное положение в конституционный суд субъекта Российской Федерации, гражданин, не удовлетворенный решением суда, имеет возможность обжаловать тот же акт на соответствие Конституции Российской Федерации, обратившись соответственно в Конституционный Суд Российской Федерации. Хотя постановления конституционных (уставных) судов субъектов считаются окончательными и не подлежащими обжалованию, это не должно означать невозможности использования механизма конституционной судебной защиты федерального уровня, поскольку защита прав граждан находится в сфере совместного ведения. В случае признания данного акта или его положения противоречащим Конституции Российской Федерации соответствующие решения конституционных (уставных) судов юридически будут находиться в правовом поле, но фактически их действие будет аннулировано решением Конституционного Суда Российской Федерации. Иное могло бы привести к подрыву конституционной законности.

³⁹ Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 12 мая 2003 г. «По делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия некоторых положений пункта 5 статьи 50 Закона Республики Карелия «О выборах депутатов представительных органов и глав местного самоуправления в Республике Карелия» // Газета «Карелия» от 24.05.2003. № 54.

Примечательно в этой связи постановление Конституционного Суда Республики Дагестан, который в ходе рассмотрения жалоб граждан признал соответствующим Конституции Республики Дагестан положение Закона Республики Дагестан от 24 марта 1998 года “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления”, не допускающее регистрации на территории национально-территориальных округов представителей другой национальности⁴⁰. Такое истолкование конституционных норм, очевидно, не позволило гражданам восстановить свои нарушенные избирательные права. Невозможность преодоления подобных решений должна быть исключена возможностью обращения граждан в Конституционный Суд Российской Федерации с аналогичной жалобой. Кроме того, последний пример наглядно демонстрирует необходимость усиления координирующей роли Конституционного Суда Российской Федерации.

Зачастую деятельность конституционного суда субъекта Российской Федерации по проверке избирательного законодательства субъекта конституции (устава) субъекта Российской Федерации одновременно способствует исключению из правового массива норм, противоречащих федеральному законодательству. Так, например, постановлением Конституционного суда Республики Бурятия от 1 апреля 1997 года признано противоречащим Конституции Республики Бурятия положение части четвертой статьи 16 Закона “Об Избирательной комиссии Республики Бурятия”, устанавливающее особые условия привлечения членов Избирательной комиссии Республики Бурятия с правом решающего голоса к уголовной и административной ответственности во время подготовки и проведения выборов⁴¹.

Регулирование конституционного статуса гражданина – предмет ведения Российской Федерации, а его защита – предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в этой связи в вопросах защиты избирательных прав граждан не должно быть взаимоисключающих подходов, более того правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации должны последовательно использоваться и развиваться конституционными и уставными судами субъектов Российской Федерации.

⁴⁰ Постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 14 января 1999 года “По делу о проверке части 3 статьи 11 и пункта 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан от 24 марта 1998 года “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления” в связи с жалобами граждан И.К. Гаджимагомедова и И.Н. Набиева” // Газета “Дагестанская правда” от 02.02.1999. № 20.

⁴¹ Постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 1 апреля 1997 года “О проверке на соответствие Конституции Республики Бурятия положение части четвертой статьи 16 Закона Республики Бурятия “Об Избирательной комиссии Республики Бурятия” // Газета “Бурятия” от 09.04.1997. № 66.

Заключение

Охрана и защита избирательных прав граждан – важные функции органов конституционного правосудия в Российской Федерации, осуществляемого на двух уровнях: федеральном и уровне субъектов Российской Федерации.

Широкая и дифференцированная сеть правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам выборов является важнейшей основой для дальнейшего развития избирательного законодательства, в том числе в сфере защиты избирательных прав граждан. Вместе с тем необходимо усилить работу по их систематизации и последовательному внедрению в законодательной работе и правоприменительной практике.

В целях повышения эффективности работы конституционной юстиции в современных условиях необходимо создание судебных органов конституционного (уставного) контроля во всех субъектах Российской Федерации, а также выработка четких процедур взаимодействия между Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами при сохранении их относительной самостоятельности. Формирование системы конституционных судов создаст реально действующий дополнительный механизм защиты конституционных, в том числе избирательных прав граждан в субъектах Российской Федерации.

Все это позволит обеспечить единство конституционной законности в Российской Федерации в целом и, в первую очередь, в важнейшей сфере прямого народовластия – функционировании института выборов, что особенно важно в период его становления и укрепления демократических основ.

Список использованных источников и литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 25 декабря 1993 г. № 237.
2. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ (в ред. от 05.04.2005 г.) “О Конституционном Суде Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.
3. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.
4. Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 “О Прокуратуре Российской Федерации” (в ред. от 15.07.2005) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. ст. 4472.
5. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (в ред. 30.01.2007 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

**Акты Конституционного Суда РФ,
конституционных судов субъектов РФ**

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 12-П по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 29. Ст. 3581.

2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П “По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5969.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2001 № 17-П “По делу о проверке конституционности части 2 статьи 208 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Г.В. Истомина, А.М. Соколова, И.Т. Султанова, М.М. Хафизова и А.В. Штанина” // Российская газета. № 255. 30.12.2001.

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 № 1-П “По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статьи 92 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 6. Ст. 626.

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2002 года № 10-П “По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 25. Ст. 2515.

6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года № 15-П “По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 44. Ст. 4358.

7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 года № 10-П “О проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона “Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 47. Ст. 4968.

8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. № 14-П “по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.Г. Одиянкова” // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006 № 3. Ст. 337.

9. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2004 г. № 78-О “По ходатайству Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 1999 года по жалобе гражданки И.В. Петровой на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 100 Федерального Конституционного Закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” // Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 2004.

10. Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 8 декабря 1995 года по делу о проверке конституционности части 5, 10 статьи 7, части 5 статьи 14, части 2 статьи 16 Закона “О выборах народных депутатов Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)” // Саха сирэ. 15.12.1995.

11. Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 24 октября 1996 года по делу о проверке конституционности статьи 4 Закона “О Президенте Республики Саха (Якутия)” // Республика Саха 29.10.1996.

12. Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 27 января 1998 года по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 37 Закона “О выборах народных депутатов Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)” // Якутия. 30.01.1998.

13. Постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 6 марта 1997 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона “О местном самоуправлении в Республике Дагестан” и Закона “О выборах главы местной администрации в Республике Дагестан” // Собрание законодательства Республики Дагестан. 1997. № 3. Ст. 1047.

14. Постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 14 января 1999 года “По делу о проверке части 3 статьи 11 и пункта 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан от 24 марта 1998 года “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления” в связи с жалобами граждан И.К. Гаджимагомедова и И.Н. Набиева” // Газета “Дагестанская правда” от 02.02.1999, № 20.

15. Постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 1 апреля 1997 года “О проверке на соответствие Конституции Республики Бурятия положение части четвертой статьи 16 Закона Республики Бурятия “Об Изби-

рательной комиссии Республики Бурятия” // Газета “Бурятия” от 09.04.1997. № 66.

16. Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 12 мая 2003 г. “По делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия некоторых положений пункта 5 статьи 50 Закона Республики Карелия “О выборах депутатов представительных органов и глав местного самоуправления в Республике Карелия” // Газета “Карелия” от 24.05.2003, № 54.

Литература:

1. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М., Юстицинформ, 2005. С. 588.

2. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 213.

3. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. М., Юрист, 2005. С. 525.

4. Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда (1992–1999) / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., Издательство НОРМА. 2000. С. 720.

5. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., Изд. дом “Городец”; “Формула права”. 2003. С. 528.

6. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 687.

7. Малько А.В. Основы теории законных интересов // Журнал российского права. 1999. № 5/6. С. 63–69.

8. Сравнительное конституционное право: Уч. пособие / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., Междунар. отношения, 2002. С. 448.

9. Саликов М.С. Конституционный судебный процесс. М., Издательство НОРМА. 2003. С. 416.

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

Рымарев**Дмитрий Сергеевич,**

аспирант кафедры
конституционного и
административного права
Байкальского государственного
университета экономики и права

Научный руководитель:**Игнатенко****Виктор Васильевич,**

доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации,
председатель Избирательной комиссии
Иркутской области

Субъективные условия конституционно-правовой ответственности коллективных субъектов избирательного права

Проблема установления субъективных условий при привлечении избирательных комиссий, избирательных объединений к конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения достаточно остро стоит в правоприменительной практике. При отсутствии должной законодательной регламентации суды продолжают устанавливать вину коллективных субъектов при применении мер ответственности, порой приводя в обоснование различные доводы.

Общая характеристика субъективных условий конституционно-правовой ответственности участников выборов. Исследования последних лет убедительно доказывают самостоятельность конституционно-правовой ответственности¹. Признают данный вид ответственности как Конституционный Суд

¹ Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, 1980; Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты). Воронеж, 1985; Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 35–43; Колосова Н.М. Конституционная правовая ответственность в РФ: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства РФ.

Российской Федерации¹, так и Верховный Суд Российской Федерации². «Она, как и любая другая юридическая ответственность, является мерой государственного принуждения, основанной на юридическом и общественном осуждении правонарушения и выражающейся в установлении для правонарушителя определенных отрицательных последствий»³. Главная цель конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения – охрана правопорядка в сфере конституционно-правовых отношений, связанных с реализацией и защитой избирательных прав граждан, организацией и проведением выборов.

В юридической литературе принято выделять два основания данного вида ответственности: нормативное (конкретная правовая норма, которая нарушается) и фактическое (наличие в деянии лица конкретного состава правонарушения)⁴. Нормативным основанием конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения являются нормы избирательного законодательства, регламентирующие поведение участников выборов, устанавливающие соответствующие меры ответственности, которые содержатся в Конституции Российской Федерации, Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (с послед. изм. и доп. от 26 апреля 2007 года № 64-ФЗ) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ об основных гарантиях)⁵, Федеральном законе от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ (с послед. изм. и доп. от 26 апреля 2007 года № 64-ФЗ) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

М., 2000; Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. М.: Юристъ, 2006; Игнатенко В.В. Конституционно-правовая ответственность в избирательном процессе // Акад. юрид. журн. 2002. № 3. С. 18–29; Он же. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе. Иркутск, 2003; Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М., 2003; Штурнев А.Е. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в Российской Федерации. Иркутск, 2004 и др.

¹ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 дек. 1998 г. № 28-П, от 1 дек. 1999 г. № 17-П, от 7 июня 2000 г. № 10-П, от 5 июля 2001 г. № 11-П; Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апр. 2001 г. № 65-О, от 6 дек. 2001 г. № 249-О, от 27 дек. 2005 г. № 534-О, от 2 марта 2006 г. № 59-О // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424; 1998. № 52. Ст. 6447; 1999. № 51. Ст. 6364; 2000. № 25. Ст. 2728; 2001. № 29. Ст. 3059; № 20. Ст. 2059; 2002. № 4. Ст. 374; СПС «Гарант».

² Определения Верховного Суда Российской Федерации от 21 янв. 2003 г. № 19-Г03-1, от 25 февр. 2004 г. № 46-Г03-25, от 19 сент. 2006 г. № 69-Г06-19 // Вестник ЦИК РФ. 2003. № 2. С. 47–51; СПС «КонсультантПлюс»; «Гарант».

³ Игнатенко В.В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе. Иркутск, 2003. С. 14.

⁴ Колосова Н.М. Конституционная правовая ответственность в РФ: Ответственность органов государственной власти. М., 2000. С. 102.

⁵ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Федерации” (далее – ФЗ о выборах депутатов Государственной Думы)¹, Федеральном законе от 10 января 2003 года № 19-ФЗ (с послед. изм. и доп. от 26 апреля 2007 года № 64-ФЗ) “О выборах Президента Российской Федерации” (далее – ФЗ о выборах Президента)², а также в законах субъектов Российской Федерации.

Фактическим основанием является правонарушение в сфере избирательного права, “избирательный деликт”, под которым понимается “виновное деяние (действия или бездействие) лица, нарушающего нормы законодательства о выборах”³.

Для избирательного правонарушения как разновидности конституционного деликта применима разработанная юридической наукой конструкция состава правонарушения, в структуре которого различают: объект, объективную сторону, субъект, субъективную сторону⁴. При этом только при наличии состава правонарушения лицо может быть привлечено к конституционно-правовой ответственности⁵. Установление всех необходимых признаков объекта и объективной стороны избирательного правонарушения составляет объективные условия, а установление признаков субъекта и субъективной стороны – субъективные условия неправомерного посягательства на отношения, охраняемые нормами избирательного права.

Объектом избирательного правонарушения являются охраняемые законодательством о выборах общественные отношения, связанные с реализацией гражданами избирательных прав, на которые идет посягательство при его совершении. Избирательные права граждан – это конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в предвыборной агитации, в наблюдении за работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации⁶.

В юридической литературе предлагается следующая классификация объекта избирательного правонарушения, при которой выделяют общий, родовой, видовой и непосредственный объект неправомерного посягательства⁷.

¹ СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

² СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

³ Игнатенко В.В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. С. 18.

⁴ Колосова Н.М. Конституционная правовая ответственность в РФ: Ответственность органов государственной власти. М., 2000. С. 104; Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1. С. 13.

⁵ См.: Лучин В.О. Указ. соч. С. 14.

⁶ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. канд. юрид. наук А.А. Вешняков. М.: Норма, 2003. С. 25.

⁷ Штурнев А.Е. Указ. соч. С. 41.

Объективная сторона избирательного правонарушения характеризует акт внешнего проявления противоправного деяния и представляет собой совокупность следующих признаков:

1. Деяние, имеющее общественно вредный характер, представляющее собой посягательство на общественные отношения в сфере избирательного права.

2. Вредные последствия правонарушения, имеющие место только в материальных составах избирательных правонарушений. Например, признание недействительными итогов голосования, результатов выборов в случае, если при проведении голосования или установлении итогов голосования допущены нарушения, не позволяющие с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей (подп. “а” п. 9 ст. 70 ФЗ об основных гарантиях).

3. Причинная связь между деянием и наступившими от него вредными последствиями (данный признак требует установления в материальных составах).

При этом, с точки зрения объективной стороны, следует отметить, что конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения наступает в результате совершения деяния, которое запрещено только законодательством о выборах, а избирательные правонарушения, за которые налагается данный вид ответственности, характеризуются меньшей мерой общественной опасности, в отличие от преступлений, имеющих общественно-опасный характер.

Приступая к характеристике субъективных условий конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, необходимо подчеркнуть, что указанное понятие включает в себя две составляющие: установление субъекта и субъективной стороны избирательного правонарушения.

Особенностью субъекта конституционно-правовой ответственности в сфере избирательных правоотношений является “обладание специальным правовым статусом в избирательном процессе – наделение его законодательством о выборах особым объемом прав и обязанностей, реализуемых этим субъектом в ходе избирательной кампании”¹. Наличие указанного правового статуса поставлено законодателем в зависимость от ряда условий, при наличии которых лицо может быть вовлечено в соответствующие правоотношения. При этом все субъекты избирательных правоотношений по количественной характеристике могут быть подразделены на индивидуальные (кандидаты, зарегистрированные кандидаты и т.д.) и коллективные субъекты (избирательная комиссия, избирательное объединение)². Так, в отношении лица, пожелавшего стать кандидатом, необходимо учитывать требования ст. 4 ФЗ об основных гарантиях, устанавливающей ограничения пассивного избира-

¹ Штурнев А.Е. Указ. соч. С. 40.

² Игнатенко В.В. Конституционно-правовая ответственность в избирательном процессе. С. 19.

тельного права. Участие в выборах политических партий и иных общественных объединений также поставлено законодателем в зависимость от ряда условий¹.

Это признаки, которые с обязательностью должны быть установлены в отношении как индивидуальных, так и коллективных субъектов избирательных права.

При характеристике субъективной стороны избирательного правонарушения следует заметить, что в теории права субъективная сторона как правовая категория включает в себя три элемента: вину, мотив, цель. При этом указывается, что вина выступает важнейшей составляющей субъективной стороны правонарушения, а мотив и цель – в качестве ее дополнительных элементов, не всегда необходимых для признания того или иного деяния правонарушением².

Применительно к конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения мотив и цель также являются факультативными элементами субъективной стороны избирательного правонарушения. Мотив как внутреннее побуждение лица на совершение того или иного противоправного деяния, как правило, при доказывании факта совершения избирательного правонарушения не учитывается. Установление цели, определяемой как мысленная модель желаемого будущего результата, к достижению которого стремится лицо при совершении неправомерного деяния, имеет место в некоторых составах избирательных правонарушений (например, осуществление кандидатами, зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями подкупа избирателей с целью повлиять на результаты голосования; использование кандидатом, избирательным объединением, их уполномоченными представителями в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или превышение предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5 процентов).

Более подробно к анализу вины коллективных субъектов конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения мы обратимся далее.

На данном этапе развития избирательного законодательства указанная проблема остается в теоретической плоскости. Между тем суды, руководствуясь принципом виновной ответственности, продолжают обращаться к иссле-

¹ См.: п. 2 ст. 25 Федерального закона об основных гарантиях и п. 1 ст. 37 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ с послед. изм. и доп. от 26 апр. 2007 года № 64-ФЗ “О политических партиях” // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

² Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби: Проспект, 2004. С. 628.

дованию вопроса установления вины коллективных субъектов избирательных правоотношений в своих решениях¹.

Понятие и виды коллективных субъектов избирательного права в структуре конституционно-правовой ответственности. Проблема коллективных субъектов конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения является частью более общей проблемы субъекта конституционно-правовой ответственности. В юридической литературе отмечается, что не все субъекты конституционно-правовых отношений могут стать субъектами конституционно-правовой ответственности, “а только те, на которых, во-первых, возложены соответствующие обязанности отвечать за свое юридически значимое поведение и которые, во-вторых, могут претерпевать негативное воздействие конституционно-правовых норм в случае отклонения от должного поведения, предусмотренного этими нормами”². При этом отдельными авторами добавляется, что, помимо перечисленного, “субъект конституционно-правовой ответственности должен иметь признанную нормами конституционного права способность подвергаться действию конституционных санкций”³. Данные признаки являются общими и подлежат установлению при совершении конституционного деликта.

Особенность коллективных субъектов заключается в том, что они представляют собой “не просто совокупность индивидуальных субъектов, а определенным образом внутренне организованный сложный субъект”⁴. Это в свою очередь ставит проблему, что понимать под действиями коллективного субъекта. Можно ли, к примеру, его действия или решения отождествлять не только с действиями и решениями руководящих органов, но и с деяниями уполномоченных представителей⁵?

В юридической литературе к основным видам коллективных субъектов конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения относят избирательные комиссии и избирательные объединения⁶. Ос-

¹ Определения Верховного Суда Российской Федерации от 21 марта 2005 г. № 38-Г05-2, от 25 марта 2005 г. № 59-Г05-3, от 2 дек. 2005 г. № 5-Г05 // Вестник ЦИК РФ. 2005. № 7. С. 211–215; СПС “Гарант”.

² Виноградов В.А. Субъекты конституционной ответственности [Электронный ресурс]: Дис. ... канд. юрид. наук. М.: РГБ, 2003. С. 73.

³ Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. С. 103.

⁴ Виноградов В.А. Указ. соч. С. 83.

⁵ Сазонов П.А. К вопросу о вине избирательного объединения при применении меры конституционно-правовой ответственности в виде отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов // Избирательное право. 2006. № 3. С. 48. Более подробно к проблеме действий коллективного субъекта мы обратимся далее при рассмотрении вопроса вины коллективных субъектов избирательного права.

⁶ Игнатенко В.В. Конституционно-правовая ответственность в избирательном процессе. С. 19; Подшивалов В.Е. Ответственность по избирательному праву: особенности юридической природы // Акад. юрид. журн. 2000. № 1. С. 44.

новным признаком, характеризующим их как субъектов избирательного права, является наличие избирательной правосубъектности. Она представляет собой сложное юридическое свойство, включающее два элемента: избирательную правоспособность и избирательную дееспособность, которые очень тесно взаимосвязаны между собой и возникают одновременно¹. Однако момент возникновения избирательной правосубъектности комиссий по отношению к избирательным объединениям различен. Для избирательных комиссий, исполняющих в период избирательной кампании функции органов публичной власти, избирательная правосубъектность возникает с момента формирования (п. 2 ст. 28) ФЗ об основных гарантиях.

В отличие от возникновения правосубъектности комиссии, одним из условий приобретения статуса избирательного объединения является факт государственной регистрации в качестве юридического лица².

Избирательные комиссии и избирательные объединения обладают своими специфическими обязанностями, несоблюдение которых влечет наложение соответствующих мер конституционно-правовой ответственности: предупреждение, отмена регистрации кандидата, списка кандидатов, расформирование избирательной комиссии (п. 11 ст. 20, ст. 31, п. 25 ст. 38, п. 8 ст. 76) ФЗ об основных гарантиях, что в свою очередь указывает на признанную нормами избирательного права способность подвергаться действию конституционных санкций и характеризует наличие у данных субъектов избирательной деликтоспособности.

Установление данных признаков по отношению к избирательным комиссиям и избирательным объединениям позволяет признать их субъектами конституционно-правовой ответственности.

Избирательные комиссии как субъекты конституционно-правовой ответственности. Избирательные комиссии играют особую роль в обеспечении конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Именно на них возложена обязанность по организации и проведению выборов и референдумов³.

Как отмечалось ранее, правосубъектность избирательной комиссии возникает с момента ее формирования. Согласно (п. 2 ст. 28) Федерального закона об основных гарантиях комиссия может приступить к работе, если ее состав

¹ Кучин А.С. Статус участников избирательной кампании: кандидата, избирательного объединения // Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2004/2005 учебном году. М., РЦОИТ, 2005. С. 321.

² Онохова В.В. Политические партии как субъекты права выдвижения кандидатов в выборные органы местного самоуправления // Избирательное право. 2006. № 2. С. 16.

³ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. канд. юрид. наук А.А. Вешняков. М., 2003. С. 210.

сформирован не менее чем на две трети от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса. Это условие, при наличии которого избирательная комиссия нового состава может быть вовлечена в соответствующие правоотношения, а полномочия комиссии предыдущего состава прекращены (п. 3 ст. 28) Федерального закона об основных гарантиях.

Избирательные комиссии в своей деятельности строго связаны рамками своей компетенции, которая формулируется путем четкого определения перечня полномочий (глава IV Федерального закона об основных гарантиях). Между тем в судебной практике по избирательным спорам нередки случаи, когда имеет место обжалование действий (бездействия) комиссий, не отнесенных законом к их введению. Так, в решении от 15 декабря 1995 г. № ГКПИ95-230 по жалобе Председателя Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации С.А. Ковалева на бездействие Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по обеспечению контроля за соблюдением законности при подготовке и проведении выборов в Чеченской Республике Верховный Суд Российской Федерации указал, что отмена назначенных в установленном порядке выборов к компетенции ЦИК России не относится. При этом контроль за соблюдением законности при подготовке и проведении выборов комиссия осуществляла в пределах своих полномочий. С учетом данных обстоятельств жалоба С.А. Ковалева была оставлена без удовлетворения¹.

В связи с этим следует отметить, что помимо установления правосубъектности при решении вопроса о привлечении избирательных комиссий к конституционно-правовой ответственности также необходимо выяснить, входит ли в ее компетенцию соответствующая обязанность, за неисполнение или ненадлежащее исполнение которой комиссия подлежит ответственности.

Избирательная деликтоспособность комиссий выражается в способности подвергаться действию соответствующих мер конституционно-правовой ответственности. Такой мерой ответственности, которая может быть наложена на избирательные комиссии за совершение неправомерного посягательства на отношения, охраняемые нормами избирательного права, является расформирование избирательной комиссии².

Расформирование избирательной комиссии как мера конституционно-правовой ответственности представляет собой принудительный досрочный роспуск в судебном порядке комиссии в ранее сформированном составе. При этом прекращаются полномочия только членов комиссии с правом решающего голоса³.

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Игнатенко В.В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе. С. 17–18; Он же. Юридическая ответственность участников выборов. Иркутск, 2006. С. 16–17; Штурнев А.Е. Указ. соч. С. 101.

³ Игнатенко В.В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе. С. 45.

Федеральным законом об основных гарантиях предусмотрено три вида оснований расформирования избирательной комиссии (ст. 31 ФЗ об основных гарантиях):

1. Нарушение комиссией избирательных прав граждан, права граждан на участие в референдуме, повлекшее за собой признание Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательной комиссией субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом об основных гарантиях, иным законом (в том числе на основании решения суда), недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов, референдума.

2. Неисполнение комиссией решения суда или вышестоящей комиссии, решений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии муниципального района.

3. Невыполнение комиссией обязанности по назначению выборов, повлекшее за собой назначение выборов временной избирательной комиссией.

Указанная мера ответственности, по словам А.А. Кондрашева, до начала 2003 г. ни разу не применялась в Российской Федерации¹. 27 января 2003 г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации обратилась в Красноярский краевой суд с заявлением о расформировании Избирательной комиссии Красноярского края за неисполнение решения данного суда от 1 октября 2002 г., которым было отменено предыдущее решение Избирательной комиссии Красноярского края о признании недействительными результатов выборов, а Избирательная комиссия была обязана определить результаты выборов губернатора Красноярского края. Заявление ЦИК России было удовлетворено, тем самым был создан прецедент в практике применения избирательного законодательства².

На основании вышеизложенного следует отметить, что для признания избирательной комиссии субъектом конституционно-правовой ответственности необходимо помимо наличия избирательной правосубъектности, которая возникает у комиссий с момента формирования, выяснить, входит ли соответствующая обязанность, за неисполнение или ненадлежащее исполнение которой комиссия подлежит ответственности, в ее компетенцию, а также установить признак избирательной деликтоспособности, выражающийся в признанной нормами избирательного права способности комиссий подлежать воздействию мер конституционно-правовой ответственности.

¹ Кондрашев А.А. Указ. соч. С. 191.

² Решение Красноярского краевого суда от 27 янв. 2003 г. по гражданскому делу по заявлению ЦИК России о расформировании Избирательной комиссии Красноярского края // Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. Ч. 1. М., Зеркало–М, 2005. С. 422–431.

Избирательные объединения как субъекты конституционно-правовой ответственности. Избирательные объединения представляют собой организационно оформленные объединения граждан, выступающие как коллективный субъект, наделенный избирательными правами, и действующие в избирательной кампании как персонифицированный участник выборов¹. Согласно (п. 25 ст. 2) ФЗ об основных гарантиях избирательным объединением признается политическая партия (региональное отделение, иное структурное подразделение), а также общественное объединение в форме общественной организации или общественного движения при наличии определенных в законе условий.

Возможность признания данных субъектов участниками избирательных правоотношений зависит от установления следующих обстоятельств.

Во-первых, обязательным признаком, указывающим на наличие конституционной правосубъектности (являющейся предпосылкой возникновения избирательной правосубъектности) политических партий и общественных объединений, устав которых предусматривает участие в выборах, является факт государственной регистрации их в качестве юридического лица², в том числе для региональных отделений и иных структурных подразделений политической партии³.

Во-вторых, в выборах в федеральные и региональные органы государственной власти избирательным объединением может быть только один вид общественного объединения – политическая партия, имеющая в соответствии с федеральными законами право участвовать в выборах (ч. 1 ст. 37 (Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ “О политических партиях” – далее ФЗ о политических партиях). Это право также предоставлено региональным отделениям, иным структурным подразделениям политической партии, имеющим на основании федеральных законов право участвовать в выборах соответствующего уровня⁴. В муниципальных выборах помимо политических партий, их региональных отделений и иных структурных подразделений также могут принимать участие согласно (п. 25 ст. 2) ФЗ об основных гарантиях и общественные объединения в организационно-правовой форме общественной организации или общественного движения, уставы которых предусматривают участие в выборах и которые зарегистрированы на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При этом общественная организация или общественное движение либо вне-

¹ Подшивалов В.Е. Ответственность по избирательному праву: особенности юридической природы. С. 44.

² См.: п. 1 ст. 15 Федерального закона “О политических партиях” и ст. 27 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ с послед. изм. и доп. от 2 февр. 2006 года № 19-ФЗ “Об общественных объединениях” // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

³ Онохова В.В. Указ. соч. С. 19–20.

⁴ Там же. С. 14.

сенные в их устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования (п. 25 ст. 2) ФЗ об основных гарантиях.

На основании анализа избирательного законодательства к мерам конституционно-правовой ответственности, характеризующим наличие деликто-способности избирательных объединений, следует отнести: предупреждение, отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов), отмена регистрации кандидата (списка кандидатов).

Предупреждение как мера конституционно-правовой ответственности “состоит в официальном осуждении от имени государства совершенного избирательного правонарушения и предостережении участника избирательного процесса о недопустимости противоправного поведения”¹ и налагается в случае нарушения избирательным объединением избирательного законодательства (п. 5.1 ст. 20) Федерального закона об основных гарантиях. Следует отметить, что ранее предупреждение применялось в качестве самостоятельной меры конституционно-правовой ответственности только при проведении федеральных выборов – президентских и парламентских². Теперь же данная конституционная санкция предусматривается в Федеральном законе об основных гарантиях (п. 5.1 ст. 20). Тем самым законодатель придал ей универсальный характер для применения на всех уровнях и видах выборов. Исходя из практики применения данной меры ответственности³, можно сделать вывод, что предупреждение представляет собой наиболее мягкую меру конституционно-правовой ответственности и применяется за малозначительные избирательные правонарушения.

Отказ в регистрации кандидата может рассматриваться как санкция по отношению к избирательному объединению в случае несоблюдение требований ФЗ “О политических партиях” к выдвижению политической партией (иным общественным объединением) кандидата, а также в случае нарушения избирательным объединением порядка сбора подписей избирателей, выразившееся в наличии среди подписей, представленных для регистрации кандидата⁴, более 10 процентов подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если иное не установлено федеральным законом (подп. “б”, “г” п. 24 ст. 38) ФЗ об основных гарантиях.

¹ Игнатенко В.В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. С. 20.

² Штурнев А.Е. Указ. соч. С. 112.

³ См.: постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 дек. 1999 г. № 56/697-3, от 16 дек. 1999 г. № 61/733-3 // СПС “Гарант”.

⁴ В случае, если избирательное объединение не удовлетворяет требованиям п. 16 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях.

Из анализа судебных решений по избирательным спорам следует отметить, что на практике наиболее распространены нарушения, связанные с несоблюдением необходимых требований к выдвижению кандидата политической партией (региональным отделением, иным структурным подразделением) как основного участника выборов. При этом суды особо обращают внимание на правомочность соответствующих высших руководящих органов политической партии (региональных отделений, иных структурных подразделений) при выдвижении кандидатов¹.

Отказ в регистрации списка кандидатов помимо тех же оснований, предусмотренных при применении отказа в регистрации кандидата (подп. “а”, “в” п. 25 ст. 38) ФЗ об основных гарантиях, может налагаться в качестве меры ответственности при несоздании избирательным объединением избирательного фонда, а также при неоднократном использовании уполномоченным представителем или доверенным лицом избирательного объединения преимуществ своего должностного или служебного положения (подп. “д”, “к” п. 25 ст. 38) ФЗ об основных гарантиях.

Применение таких мер ответственности, как отказ в регистрации и отмена регистрации списка кандидатов зависит от установления специального признака (регистрации списка кандидатов), характеризующего статус избирательного объединения, в следующих составах избирательных правонарушений (подп. “е”, “ж”, “и”, “н” п. 25 ст. 38) и (подп. “б”, “г”, “д” п. 8 ст. 76) ФЗ об основных гарантиях:

1. Использование избирательным объединением при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда.

2. Превышение избирательным объединением при финансировании своей избирательной кампании более чем на 5 процентов установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда.

3. Несоблюдение избирательным объединением ограничений предвыборной агитации (п. 1 или п. 1.1 ст. 56) ФЗ об основных гарантиях. При этом, несоблюдение кандидатом, включенным в зарегистрированный список кандидатов, ограничений предвыборной агитации, предусмотренных п. 1 ст. 56 Федерального закона об основных гарантиях, если избирательное объединение, выдвинувшее этот список, не исключит такого кандидата из списка, влечет отмену регистрации всего списка кандидатов (подп. “д” п. 8 ст. 76) ФЗ об основных гарантиях. Следует заметить, что применение отказа в регистрации списка кандидатов в рамках данного состава возможно только в том случае, если факт несоблюдения ограничений предварительно установлен решением суда (подп. “и” п. 25 ст. 38) ФЗ об основных гарантиях.

¹ Определения Верховного Суда Российской Федерации от 7 марта 2006 г. № 47-Г06-3; № 47-Г06-5; № 47-Г06-6; № 47-Г06-7; № 47-Г06-8 // СПС “КонсультантПлюс”.

4. Подкуп избирателей избирательным объединением, его доверенным лицом, уполномоченным представителем, а также действовавшими по их поручению иным лицом или организацией. При этом при применении отказа в регистрации списка кандидатов данный факт предварительно должен быть установлен судом (подп. “и” п. 25 ст. 38) ФЗ об основных гарантиях.

Отмена регистрации списка кандидатов к избирательным объединениям применяется исключительно при установлении деяний, предусмотренных (подп. “е”, “ж”, “и”, “к” или “н” п. 25 ст. 38) ФЗ об основных гарантиях, в качестве вновь открывшихся обстоятельств; неоднократном использовании руководителем избирательного объединения преимуществ своего должностного или служебного положения; неоднократном несоблюдении избирательным объединением ограничений при проведении предвыборной агитации посредством телевидения, предусмотренных (п. 5.2 ст. 56) ФЗ об основных гарантиях, а также при установлении в отношении избирательного объединения факта, предусмотренного (подп. “ж” п. 8 ст. 76) и (подп. “а”, “в”, “е”, “ж” п. 8 ст. 76) ФЗ об основных гарантиях.

Отмена регистрации списка кандидатов по данным основаниям является наиболее распространенной в избирательной практике. При этом суды прямо подчеркивают карательный характер указанной санкции, которая, как и другие меры конституционно-правовой ответственности, должна применяться только при наличии вины субъекта избирательного правонарушения¹.

Отмена регистрации кандидата в качестве меры ответственности по отношению к избирательному объединению может иметь место при установлении деяния, предусмотренного (подп. “б” п. 24 ст. 38) ФЗ об основных гарантиях (несоблюдение требований ФЗ о политических партиях” к выдвижению политической партией (иным общественным объединением) кандидата), в качестве вновь открывшегося обстоятельства (подп. “а” п. 7 ст. 76) ФЗ об основных гарантиях. Так же, как в случае отмены регистрации кандидата по данному обстоятельству, основные нарушения связаны преимущественно с отсутствием правомочности соответствующих высших руководящих органов политической партии (региональных отделений, иных структурных подразделений) при выдвижении кандидатов².

Исходя из проведенного анализа, можно сделать вывод о том, что для признания избирательного объединения в качестве субъекта конституционно-правовой ответственности необходимо установить, во-первых, наличие избирательной правосубъектности, характеризующейся фактом государственной регистрации в качестве юридического лица, а также соблюдением по-

¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 13 марта 2002 г. № 45-Г02-14 // СПС “Консультант Плюс”.

² Определения Верховного Суда Российской Федерации от 13 фев. 2006 г. № 39-Г06-4; от 2 марта 2006 г. № 39-Г06-6; от 3 марта 2006 г. № 39-Г06-11; от 6 марта 2006 г. № 39-Г06-18 // СПС “Консультант Плюс”.

литической партией (региональным отделением, иным структурным подразделением) или общественным объединением, устав которого предусматривает участие в выборах, требований избирательного законодательства и Федерального закона “О политических партиях” при выдвижении кандидатов (списков кандидатов) на выборах; и, во-вторых, – соответствующую способность избирательных объединений подвергаться действию конституционных санкций, которая предусматривается законодательством о выборах в виде применения предупреждения, отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов), отмены регистрации кандидата (списка кандидатов) при несоблюдении определенных в законе обязанностей.

Проблема определения вины коллективных субъектов избирательного права при их привлечении к конституционно-правовой ответственности. В сфере избирательных правоотношений проблема определения вины коллективных субъектов приобретает большое значение в связи с тем, что суды все чаще стали устанавливать вину избирательных комиссий, избирательных объединений при принятии решения по делу¹, но, в отличие от административного права², при отсутствии соответствующего законодательного закрепления.

В юридической литературе отмечается, что особенностью конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения является возможность ее наступления при отсутствии вины нарушителя. Это, в частности, может выражаться при расформировании избирательной комиссии, когда членство в ней прекращают и лица, находившиеся в меньшинстве при голосовании за решение, которое привело к нарушению избирательных прав граждан³. Между тем, на наш взгляд, исключение из принципа вины при применении соответствующих мер конституционно-правовой ответственности представляется недопустимым. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 25 января 2001 г. № 1-П по делу о проверке конституционности ст. 1070 (п. 2) Гражданского кодекса Российской Федерации, наличие вины – общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т. е. закреплено непосредственно⁴.

¹ Определения Верховного Суда Российской Федерации от 21 янв. 2003 г. № 58-Г03-1, от 4 апр. 2003 г. № 53-Г03-8, от 21 марта 2005 г. № 38-Г05-2 // Вестник ЦИК РФ. 2003. № 2. С. 52–54; № 3. С. 96–99; 2005. № 7. С. 211–215.

² Ч. 2 ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ с послед. изм. и доп. от 9 апр. 2007 г. № 45-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М.: Изд-во МГУ, 2003. С. 138–139.

⁴ СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 700.

Применительно к конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, принцип виновной ответственности также нашел свое подтверждение. Показательным в этой связи, по мнению многих исследователей, является определение Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 6 марта 2000 г. № КАС 00-97 по жалобе В.В. Жириновского на постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 17 февраля 2000 г. № 84/999-З, в котором суд указал, что согласно общему правилу какая-либо ответственность может возникать при наличии вины лица, не исполнившего обязанность либо исполнившего ее ненадлежащим образом (отступление от этого правила допускается лишь в случаях, специально установленных законом)¹. Что же касается случая с расформированием избирательной комиссии, то не представляется возможным сделать вывод об отсутствии вины комиссии, так как вина коллективного субъекта не сводится к вине конкретных лиц или к сумме вины².

Рассматривая природу вины коллективных субъектов, следует отметить, что указанная проблема наиболее разработана в гражданском праве. При этом решение ее как в отечественной, так и в зарубежной литературе, во многом определяется тем, что лежит в основе действий коллективного субъекта – юридического лица, что является его волеобразующим и волеизъявляющим органом, относительно правомерных и противоправных действий³. Так, подчеркивается, что в части исходящих от юридического лица правомерных юридических актов волеобразующий орган, которым в данном случае выступает директор либо управляющий, является и волеизъявляющим (действия юридического лица сводятся к действиям его органов). В части правонарушительных актов волеизъявляющий коллектив охватывает весь личный субстрат соответствующего юридического лица, т.е. в этом случае юридическое лицо несет ответственность за деликты, совершенные как их органами, так и работниками (рабочими и служащими), действующими в служебном порядке⁴. Поэтому деликтная ответственность юридического лица наступает за служебные действия его работника, которые он может совершить именно в качестве работника данной организации⁵.

Существует точка зрения, что вина коллективного субъекта отлична от вины индивидуальных субъектов. Эта особая вина, “психологической субстан-

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 7. С. 2–5.

² Кондрашев А.А. Указ. соч. С. 164.

³ Черепяхин Б.Б. Волеобразование и волеизъявление юридического лица // Правоведение. 1958. № 2; СПС “КонсультантПлюс”; Davies P. Introduction to company law (Clarendon law series). Oxford; New York: Oxford university press, 2002. P. 38-39.

⁴ Черепяхин Б.Б. Указ. соч.

⁵ Смирнов В.Т., Собчак А.А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве: Учеб. пособие. Л.: Изд-во ЛГУ, 1983. С. 84.

цией которой служит порочная (а потому и осуждаемая) воля всех или нескольких лиц, входящих в состав коллективного субъекта”¹.

Следует отметить, что данная позиция подвергается в цивилистике жесткой критике. При этом в качестве ее основных аргументов указывается, что, во-первых, конструкцию, предполагающую наличие особой вины коллективного субъекта, нельзя переносить на почву противоправных действий, так как в этом случае идет совершение деликта, когда нарушается не лежащее на коллективе обязательство, а абсолютное право (благо) третьих лиц, природа которого такова, что ее может нарушить любой индивид. Во-вторых, данная позиция не позволяет ответить на вопрос, что нужно добавить к вине конкретного работника, чтобы она трансформировалась в “особую” вину коллективного субъекта. И, в-третьих, нетрудно доказать, исходя из указанной конструкции вины, что в том или ином правонарушении есть вина индивидуально, но нет вины коллективного субъекта².

Помимо взглядов, существующих в гражданском праве, в рамках публичных отраслей права отмечается, что вина коллективного субъекта может устанавливаться как из объективных (вина субъекта с точки зрения взыскующего органа), так и из субъективных критериев (отношение его коллектива, администрации, должностных лиц к противоправному деянию)³.

Руководствуясь данными позициями применительно к избирательным правоотношениям, отдельные авторы отмечают, что коллективный субъект признается виновным в совершении избирательного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность соблюдения правил и норм, за нарушение которых законом предусмотрена конституционно-правовая ответственность, но им не были предприняты все меры по их соблюдению⁴. Интересной также представляется точка зрения А.А. Кондрашева, по которой виной в избирательном праве следует считать “ошибки, упущения и любое иное пассивное отношение к выполнению своих обязанностей субъектом правоотношений, повлекшие нарушение законодательства о выборах, при условии, что у правонарушителя была возможность выбора варианта правомерного поведения, исходя из существующей обстановки”⁵. Между тем в практике применения избирательного законодательства суды довольно часто стали устанавливать вину избирательных комиссий, избирательных объединений при решении вопроса о привлечении к конституционно-правовой ответственности коллективных субъектов за избирательные правонарушения.

¹ Матвеев Г.К. Психологический аспект вины советских юридических лиц // Сов. государство и право. 1978. № 8. С. 44.

² Смирнов В.Т., Собчак А.А. Указ. соч. С. 82–87.

³ Колесниченко Ю.Ю. Некоторые вопросы административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 1999. № 10; СПС “Консультант Плюс”.

⁴ Штурнев А.Е. Указ. соч. С. 61.

⁵ Кондрашев А.А. Указ. соч. С. 167.

Так, в определении Верховного Суда Российской Федерации от 21 марта 2005 г. № 38-Г05-2 по делу Избирательной комиссии Тульской области указано, что суд первой инстанции правильно установил, что при принятии документов для регистрации В.Т. Константинова в качестве кандидата в депутаты Тульской областной Думы окружная избирательная комиссия не выдала ему в установленный законом срок документ, необходимый для открытия специального избирательного счета, и в последующем отказала в регистрации со ссылкой на отсутствие избирательного фонда и первого финансового отчета. Оценив собранные по делу доказательства, Верховный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что в отсутствии избирательного фонда кандидата и первого финансового отчета имеется вина избирательной комиссии, которая по существу поставила заявителя в неравное положение с другими кандидатами¹.

При этом надлежащее исполнение соответствующих обязанностей, как указал Верховный Суд Российской Федерации в определениях от 21 января 2003 г. № 58-Г03-1 и от 25 марта 2005 г. № 59-Г05-3, является основанием для признания невинными избирательных комиссий и избирательных объединений и неприменения соответствующих мер ответственности².

Исходя из приведенных примеров, необходимо, на наш взгляд, признать, что вина коллективных субъектов наступает при наличии особых условий.

Во-первых, при привлечении коллективного субъекта к конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения следует указывать на ненадлежащее соблюдение лежащих на субъекте определенных обязанностей, строго регламентированных избирательным законодательством (регистрировать кандидатов, не допускать подкуп избирателей и др.).

Во-вторых, действиями коллективного субъекта должны признаваться действия соответствующего «уполномоченного органа». К ним относятся: действия уполномоченного представителя избирательного объединения, на совершение которых он специально уполномочен законом; большинство голосов членов избирательной комиссии при принятии правового решения и другие.

В-третьих, что касается доказательственного значения данного обстоятельства, то, на наш взгляд, судам в каждом конкретном случае необходимо выяснять, руководствуясь законом, уполномочен ли был работник соответствующего коллективного субъекта принимать самостоятельно решение от его имени. Если законом он наделен такими полномочиями, то его действия должны признаваться действиями коллективного субъекта. Если нет, то действия члена коллективного субъекта не могут рассматриваться как действия коллективного субъекта.

¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 марта 2005 г. № 38-Г05-2 // Вестник ЦИК РФ. 2005. № 7. С. 211–215.

² Определения Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2003 г. № 58-Г03-1; от 25 марта 2005 г. № 59-Г05-3 // Вестник ЦИК РФ. 2003. № 2. С. 52–54; СПС «Гарант».

Отсюда можно сделать вывод, что коллективный субъект избирательных правоотношений признается виновным в совершении данного вида правонарушений в случае ненадлежащего соблюдения им соответствующих предписаний, предусмотренных законом, противоправные действия которого выразились в действиях соответствующего уполномоченного органа коллективного субъекта, устанавливаемые судом.

Коллективный субъект признается невиновным в совершении избирательного правонарушения, если будет установлено, что он, в лице соответствующего уполномоченного органа, принял все возможные меры к надлежащему исполнению обязанности и предотвращению нарушения.

В заключении необходимо отметить, что на данном этапе развития избирательного законодательства проблема субъективных условий конституционно-правовой ответственности в большей степени остается в плоскости теоретических разработок. Между тем, решение ее на уровне законодательной регламентации представляется достаточно актуальным, так как суды продолжают обращаться к исследованию вопроса вины коллективных субъектов избирательного права в своих решениях.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Атанова

Наталья Валерьевна,

соискатель кафедры
конституционного
и международного права
юридического факультета
Томского государственного
университета

Научный руководитель:

Барнашов

Александр Матвеевич,

заведующий кафедрой
конституционного и международного
права Томского государственного
университета

Объединительные референдумы в субъектах Российской Федерации (законодательство, итоги, уроки)

Россия – федеративное государство, включающее в свой состав наибольшее в мире количество разнообразных субъектов Федерации¹. Учитывая также “разностатусность, неопределенность в правовом положении отдельных субъектов, финансово-экономическую и политическую недееспособность значительного числа регионов”² становится очевидным факт, что одним из главных условий для оптимального и эффективного управления подобным государством является построение устойчивых федеративных отношений.

¹ В США насчитывается 50 субъектов федерации, в Швейцарии – 26, в Индии – 25, в ФРГ – 16, в Канаде – 10, в Австрии – 9, в Австралии – 6, в Бельгии – 3. На сегодняшний день в состав Российской Федерации в результате объединения ряда ее регионов входят 86 субъектов Федерации вместо закрепленных ч. 1 ст. 65 Конституции России 89 субъектов. С 1 июля 2007 г. и 1 января 2008 г. соответственно прекратят свое существование еще 2 субъекта Российской Федерации – Корякский и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа.

² Глигич-Золотарева М.В. Субъектный состав Российской Федерации: эпоха перемен уже наступила // Государство и право. 2006. № 10. С. 16.

Как свидетельствует российская политическая реальность, современное территориальное устройство государства не способствует ни прочности, ни эффективности федеративных отношений. Именно так охарактеризовал федерализм в России Президент Российской Федерации: «В России федеративные отношения недостроены и недоразвиты... у нас еще нет полноценного федеративного государства... у нас создано децентрализованное государство»³, обозначив тем самым необходимость изменения сложившейся в современной России ситуации в построении федерализма.

Важно подчеркнуть, что при поиске оптимальной модели федеративных отношений в России необходимо помнить, что предусмотренный статья 65 часть 1 Конституции Российской Федерации субъектный состав Федерации формировался на фоне так называемого «парада суверенитетов», когда на повестке дня стоял вопрос сохранения, а не оптимизации территориального устройства России. Еще одним базовым фактором нынешнего субъектного состава России, как справедливо отмечает А.Н. Чертков, стали итоги советского государственного строительства, связанного с совмещением национального и территориального принципов территориального устройства⁴. Также следует обратить внимание на проблему фактической⁵ и правовой асимметрии субъектов Российской Федерации. Как считает А.Н. Чертков, отдельные отличия субъектов Российской Федерации можно нивелировать за счет правовых механизмов, но... несоответствие их фактического положения нивелировать невозможно⁶.

Одним из перспективных способов «построения эффективного государства в существующих границах»⁷ ученые считают преобразование субъект-

³ Выступление В.В. Путина при представлении ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 г. // Российская газета. 11 июля 2000. № 133.

⁴ См.: Комментарий к Федеральному конституционному закону «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (постатейный). Чертков А.Н. // СПС «Консультант Плюс».

⁵ Субъекты Российской Федерации различаются между собой по величине территории, численности и плотности населения, его национальному составу. Так, при наличии таких сравнительно небольших по территории субъектов, как Калининградская область (15,1 тыс. км²) и Республика Адыгея (7,6 тыс. км²), имеются и такие значительные по размеру территории субъекты, как Республика Саха (Якутия), занимающая 3102 тыс. км², и Красноярский край, территория которого – 2401 тыс. км². Самые крупные по численности населения субъекты Российской Федерации – города федерального значения Москва (более 9 млн. человек) и Санкт-Петербург (более 5 млн. человек), – входят в состав России наряду с такими относительно малочисленными субъектами, как Республика Тыва – всего 307 тыс. человек, Республика Калмыкия – 328 тыс. человек.

⁶ Чертков А.Н. Возможности совершенствования субъектного состава Российской Федерации: правовые аспекты // Журнал российского права. 2005. № 1. С. 19.

⁷ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 25 апреля 2005 г. СПС «Консультант Плюс».

ного состава России посредством объединения двух или более субъектов в один⁸.

Поскольку, как подчеркнул Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2005 года “процесс объединения субъектов Федерации дело сложное...”, для качественной его реализации требуется соответствующая нормативно-правовая база. На сегодняшний день порядок объединения российских регионов регламентируется Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации” (далее – ФКЗ № 6-ФКЗ)⁹ (в редакции Федерального конституционного закона от 31 октября 2005 года № 7-ФКЗ (далее – ФКЗ № 7-ФКЗ¹⁰).

Имеющийся практический опыт укрупнения субъектов Российской Федерации (Пермский край, Красноярский край, Камчатский край, Иркутская область) выявил множество пробелов законодательного регулирования этого процесса.

Как следует из вышеуказанного закона, стадия проведения референдума по вопросу об образовании нового субъекта в составе России – ключевая во всей объединительной процедуре: именно население принимает окончательное решение об объединении соответствующих субъектов Российской Федерации. Однако, не смотря на очевидную значимость этого этапа, закон не в достаточной мере регулирует его. Между тем, важно отметить прямую зависимость между качеством юридического регулирования института референдума по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта и легитимностью принятого народного решения.

Таким образом, концепция централизации и укрепления единства Федерации, реализуемая в современной России, породила необходимость изучения складывающейся практики организации и проведения референдума по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, разработки научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию как правовой регламентации, так и практического применения данной процедуры.

⁸ См.: Авакьян С.А. Изменение статуса субъекта Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2003. № 2; Безруков А.В. Образование нового субъекта Российской Федерации: Пермский опыт и перспективы Красноярского края // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5; Добрынин Н.М. Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003; Усс А.В., Безруков А.В., Кондрашев А.А. Проблемы образования субъектов Российской Федерации и изменения их конституционно-правового статуса в контексте перспектив российского федерализма // Журнал российского права. 2004. № 7 и др.

⁹ СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4916.

¹⁰ Там же. 2005. № 46. Ст. 4581.

Как показывает анализ научной литературы, исследуемая нами проблема относится к числу недостаточно изученных. Среди работ, посвященных проблемам объединения субъектов России, референдум по вопросу об образовании нового субъекта Федерации был предметом исследования немногих российских ученых, таких как С.А. Авакьян, А.В. Безруков, В.В. Комарова, А.А. Кондрашев, А.А. Петров, А.В. Усс, А.Н. Чертков.

До недавнего времени вопрос об образовании в составе России новых субъектов был пробельным ввиду отсутствия закона, правовым основанием подготовки которого является ст. 65 ч. 2 Конституции Российской Федерации¹¹, согласно которой принятие в Россию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Пробел был устранен лишь спустя 8 лет после принятия Российской Конституции, когда порядок реализации указанных процедур определил Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹² (далее – ФКЗ от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ).

Как считает А.А. Петров, общие условия образования в составе Российской Федерации нового субъекта, определенные Федеральным конституционным законом, могут быть разделены на материальные и процессуальные (процедурные)¹³. В качестве первых он рассматривает следующие условия:

- объединение двух и более субъектов России – единственный способ образования в составе Российской Федерации новых субъектов;
- объединяющиеся субъекты Российской Федерации должны граничить между собой;
- образование в составе Федерации нового субъекта осуществляется на добровольной основе;
- при образовании в составе Российской Федерации нового субъекта необходимо соблюдать государственные интересы и принципы федеративного устройства России, а также права и свободы человека и гражданина; должны учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов России, их социально-экономические возможности.

Процедурные условия образования новых субъектов России А.А. Петров рассматривает, как пять стадий объединительного процесса:

- 1) выдвижение инициативы образования нового субъекта Российской Федерации;

¹¹ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993 25 декабря. № 237.

¹² СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4916.

¹³ Петров А.А. Некоторые правовые проблемы объединения субъектов Российской Федерации // Академический юридический журнал. 2005. № 4. С. 11.

2) уведомление Президентом Российской Федерации о полученной им инициативе других федеральных органов государственной власти – Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства России;

3) проведение консультаций между Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, Государственной Думой и Правительством России;

4) референдумы заинтересованных субъектов России по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта.

Указанные стадии, по мнению А.А. Петрова, являются общими и “должны иметь место в каждом случае образования в составе Российской Федерации нового субъекта”¹⁴.

Следует отметить, что ученые по-разному подходят к выделению этапов “объединительного” процесса. Так, И.Б. Борисов предлагает разбить процесс образования нового субъекта в составе Российской Федерации на следующие стадии:

1) инициатива образования нового субъекта, исходящая от заинтересованных субъектов Российской Федерации;

2) проведение референдумов в заинтересованных субъектах Российской Федерации;

3) принятие федерального конституционного закона об образовании в составе России нового субъекта;

4) переходный период объединенного субъекта¹⁵.

На основе анализа положений ФКЗ № 6-ФКЗ А.Н. Чертков выделил такие этапы процедуры укрупнения субъектов Российской Федерации:

1) внесение заинтересованными в объединении субъектами России Президенту Российской Федерации соответствующего предложения;

2) уведомление Президентом Российской Федерации о полученном предложении палат Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и проведение с ними консультаций;

3) проведение в заинтересованных субъектах Российской Федерации референдумов по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта;

4) представление официальных данных о результатах референдумов по вопросу об образовании нового субъекта Российской Федерации Президенту России;

5) разработка, принятие и вступление в силу федерального конституционного закона об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта¹⁶.

¹⁴ Там же. С. 12.

¹⁵ Борисов И.Б. Некоторые практические аспекты объединения субъектов Российской Федерации // Адвокат. 2004. № 5. С. 32.

¹⁶ Комментарий к Федеральному конституционному закону “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации” (постатейный). Чертков А.Н. // СПС “Консультант Плюс”.

На наш взгляд, стадиальность объединительного процесса, предлагаемая А.Н. Чертковым, вполне приемлема. Однако с учетом изменений, внесенных в рассматриваемый ФЗ №6-ФЗ законом ФЗ № 7-ФЗ¹⁷ представляется необходимым выделение еще одной ступени, предшествующей проведению в объединяющихся субъектах Российской Федерации референдумов. Это – стадия принятия Президентом Российской Федерации в соответствии с п. 1 ст. 11 ФЗ № 6-ФЗ (в ред. ФЗ № 7-ФЗ) решения о поддержке инициативы субъектов Российской Федерации объединиться либо об отказе в ней. Указанная стадия является, по нашему убеждению, предопределяющей дальнейший ход процесса объединения субъектов России.

Как показывает анализ положений ФЗ № 6-ФЗ в новой редакции, ключевой стадией объединительного процесса является проведение референдума по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта: именно население региона как часть многонационального народа России принимает решение об объединении соответствующих субъектов. Однако, не смотря на очевидную значимость этого этапа, закон не в достаточной мере регулирует его. Более того, изменения, внесенные в ФЗ № 6-ФЗ, основанные на уже имеющемся опыте образования новых субъектов Российской Федерации (Пермский, Красноярский и Камчатский края) не устранили имеющиеся пробелы закона. Это подтвердил на практике стартовавший в октябре 2005 года объединительный процесс Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.

Рассмотрение урегулированного ФЗ № 6-ФЗ процесса образования в составе Российской Федерации нового субъекта, необходимо осуществлять, на наш взгляд, в совокупности всех его стадий, без отрыва их друг от друга. Это даст более полную картину его осуществления и позволит, вместе с тем, акцентировать внимание на проблемах отдельных его этапов, в том числе фазы проведения объединительного референдума.

Согласно положениям главы 3 ФЗ № 6-ФЗ процесс объединения российских регионов начинается с внесения Президенту Российской Федерации заинтересованными субъектами России предложения об образовании в составе Федерации нового субъекта. В соответствии с требованиями закона п. 2 ст. 10, направляемое предложение должно сопровождаться рядом материалов, среди которых – сведения о предполагаемых сроках проведения референдумов заинтересованных субъектов Российской Федерации по вопросу об образовании в составе России нового субъекта. При этом в первоначальной редакции закон не конкретизировал, кто именно выступает с предложением и направляет его главе государства. Однако практика реализации указанных законоположений (образование Пермского и Красноярского

¹⁷ См.: О внесении изменений в статьи 10 и 11 Федерального конституционного закона “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации”: Федеральный конституционный закон от 31 октября 2005 года № 7-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4581.

краев) выявила необходимость более четкой правовой регламентации данного вопроса. Изменения, внесенные ФКЗ № 7-ФКЗ, устранили этот пробел: п. 2 ст. 10 установлено, что предложение об образовании нового субъекта в составе Российской Федерации исходит от законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) заинтересованных субъектов. Таким образом, практика выдвижения совместного предложения законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) нашла закрепление в законе¹⁸.

Кроме того, ФКЗ № 7-ФКЗ установил справедливое требование, согласно которому наряду с предполагаемыми сроками проведения референдумов в сопроводительных документах необходимо указывать и согласованную формулировку вопроса, выносимого на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации.

Как показывает практика, большое значение имеет не только формулировка вопроса референдума, но и оговоренная законодателем в ФКЗ № 7-ФКЗ необходимость ее согласования подп. “д” п. 2 ст. 10. Так, в результате того, что не была согласована формулировка вопроса по образованию “Прибайкальского края” в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ (– далее УОБАО), выносимого на предполагаемый в 2004 г. референдум, депутатами Думы автономного округа не был утвержден текст обращения к Президенту Российской Федерации с соответствующей инициативой. “Возмущение законодателей вызвала формулировка, согласно которой в будущем образовании национальной автономии отводилась роль рядового муниципального района. УОБАО, по мнению депутатов, после объединения должен иметь особый административный статус...”¹⁹.

“Однако с точки зрения правоприменения было бы целесообразно уточнить в законе, с какими государственными органами должна быть согласована формулировка вопроса, выносимого на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации”²⁰, считает А.Н. Чертков. По нашему мне-

¹⁸ См.: Постановление Законодательного собрания Иркутской области от 21 апреля 2004 г. № 37/1-ЗС “Об инициативе образования в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа”, в котором с инициативой объединения выступили: от Иркутской области – губернатор области Говорин Б.А. и Председатель Законодательного Собрания области Истомин Г.В., от УОБАО – Глава администрации автономного округа Малеев В.Г. и Председатель Думы автономного округа Морохоева И.П.

¹⁹ Кез С. Процесс объединения на старте // Право выбора. 2005. № 1. С. 3.

²⁰ Комментарий к Федеральному конституционному закону “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации” (постатейный). Чертков А.Н. // СПС “Консультант Плюс”.

нию, поскольку предложение об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта исходит совместно от законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц заинтересованных субъектов России, то закономерным будет и согласование ими, главным образом, между собой, формулировки вопроса референдума.

Другая не менее важная проблема, как указывает А.А. Петров, касается выбора формулировки вопроса, выносимого на референдум. Проанализировав формулировки вопросов, выносимых на референдумы по образованию Пермского и Красноярского краев, А.А. Петров приходит к любопытному выводу. По его мнению, каждая из формулировок включает шесть самостоятельных вопросов: об образовании нового субъекта Российской Федерации в результате объединения существующих субъектов; о наименовании нового субъекта Российской Федерации; о видовой принадлежности нового субъекта Российской Федерации; о придании территории автономного округа особого статуса в новом субъекте России; об определении этого особого статуса в уставе нового субъекта Российской Федерации; о возможности принятия федеральных законов об особом статусе территории автономного округа.

Таким образом, «участникам референдумов, по существу, предлагалось дать один – общий – ответ одновременно на несколько вопросов»²¹, что противоречит п. 7 ст. 12 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²² (далее – ФЗ об основных гарантиях), устанавливающему требование формулировки вопроса референдума таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования. Разрешение этой правовой коллизии А.А. Петров видит в том, что на референдум должен выноситься только вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, как это предусмотрено п. 1 ст. 11 ФКЗ № 6-ФКЗ. В связи с этим он предлагает такую формулировку вопроса: «Считаете ли Вы необходимым образование в составе Российской Федерации нового субъекта в результате объединения “заинтересованный субъект 1”, “заинтересованный субъект 2”... “заинтересованный субъект №”?»

Действительно, позиция А.А. Петрова по данной проблеме вполне обоснованна. Однако А.А. Петров, рассуждая о формулировке вопроса об образовании нового субъекта в составе России, не учитывает того факта, что практика применения референдума по объединению субъектов Российской Федерации пока что опережает его законодательное развитие. В силу этого распространение на данный институт положений Закона об основных гарантиях пока что ставится под сомнение, ведь даже внесение в ФКЗ от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ изменений не повлекло за собой их отражения в Законе об основных гарантиях.

²¹ Петров А.А. Указ. соч. С. 15.

²² Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

Во избежание возникновения подобного рода юридических коллизий на практике, считаем необходимым нормативно урегулировать вопросы, касающиеся формулы референдума по образованию в составе России нового субъекта, учитывая, в первую очередь, имеющуюся практику укрупнения российских регионов.

Следующая стадия процесса объединения субъектов России – уведомление Президентом Российской Федерации о полученном предложении палат Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, проведение с ними при необходимости консультаций (п. 3 ст. 10 обновленного ФКЗ № 6-ФКЗ) Вместе с тем, законом не оговариваются сроки уведомления Президентом Российской Федерации палат Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации о предложении; нет указаний и на причины проведения с указанными федеральными органами власти консультаций и правовой характер последних.

Рассматривая данную стадию в качестве факультативной, А.А. Петров высказывает предположение, что “ее проведение всецело зависит от усмотрения Президента Российской Федерации, который самостоятельно определяет не только саму необходимость в проведении указанных консультаций, но и их содержательную направленность, а также круг участников”²³. На наш взгляд, высказанная точка зрения небесспорна. Так, положение п. 3 ст. 10 закона в части уведомления Президентом Российской Федерации палат Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации о полученном предложении однозначно императивно, следовательно, считать всю стадию необязательной, по меньшей мере, некорректно. А тот факт, что законодатель не конкретизировал основания, при наличии которых может возникнуть потребность в консультации, действительно дает Президенту возможность самостоятельно определить и их необходимость, “и содержательную направленность, а также круг участников”.

ФКЗ № 6-ФКЗ в части регламентации порядка организации и проведения “объединительного” референдума включал лаконичную по содержанию ст. 11, устанавливавшую, в частности, что вопрос об образовании нового субъекта подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации. Согласно внесенным в ФКЗ № 6-ФКЗ изменениям (ч. 1 ст. 11), теперь этот вопрос подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации только после проведения соответствующих консультаций с Президентом России, однако вопрос о правовом характере и юридических последствиях этих консультаций в законе не урегулирован.

Исходя из анализа имеющейся практики реализации данного законоположения при объединении Иркутской области и УОБАО, мы делаем вывод, что стадия консультирования носит совещательный характер, имеет своей целью

²³ Петров А.А. Указ. соч. С. 12.

обсуждение текущего процесса укрупнения субъектов Российской Федерации: “Вопрос объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа обсуждался на совещании в Администрации Президента Российской Федерации. На совещании присутствовали главы органов исполнительной власти Иркутской области и УОБАО, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе... главный федеральный инспектор по Иркутской области и УОБАО... В Администрации Президента хотели “ощутить настроение в регионах и понять степень готовности к объединительному процессу...”²⁴.

Помимо этого, как следует из п.1 ст.11 обновленной редакции ФКЗ № 6-ФКЗ, для вынесения на референдум вопроса об образовании нового субъекта Российской Федерации необходима официальная президентская поддержка объединительной инициативы заинтересованных субъектов Российской Федерации. Из анализируемого положения закона вытекает, что гипотетически Президент России может и не поддержать выдвинутую субъектами инициативу объединиться. Но ответа на вопрос об основаниях и последствиях подобного отказа в поддержке закон не содержит, как, впрочем, и на вопрос о сроке, в течение которого Президент Российской Федерации должен принять решение о поддержке инициативы либо об отказе в ней.

Согласимся с мнением А.Н. Черткова по этому поводу: “Данные правовые проблемы правового регулирования могут стать источником не только юридических коллизий, но и политического конфликта, а потому нуждаются в устраниении”²⁵.

По нашему мнению, для устранения указанного пробела в закон следует включить перечень тех обстоятельств, которыми Президент Российской Федерации должен руководствоваться при решении им вопроса о поддержке выдвинутой регионами инициативы образования в составе Федерации нового субъекта или об отказе в ней. При определении обстоятельств, на наш взгляд, законодатель должен учитывать принципы соблюдения государственных интересов и федеративного устройства России, а также прав и свобод человека и гражданина. Принимая соответствующее решение, этих позиций должен придерживаться и Президент Российской Федерации.

Как устанавливает закон, в случае поддержки Президентом Российской Федерации выдвинутой заинтересованными субъектами Российской Федерации инициативы объединения (срок и форма выражения поддержки законом не установлена) вопрос об образовании в составе Федерации нового субъекта выносится на референдумы этих субъектов России, но при том условии,

²⁴ 16 января 2006 года, сайт избирательной комиссии Иркутской области, <http://www.irkutsk.izbirkom.ru/>.

²⁵ Комментарий к Федеральному конституционному закону “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации” (постатейный). Чертков А.Н. // СПС “Консультант Плюс”.

что его формулировка будет идентична во всех заинтересованных субъектах Российской Федерации.

Данное условие, на наш взгляд, вполне обоснованно, ведь различные формулировки вопроса об образовании нового субъекта Российской Федерации могут существенно исказить волю жителей соответствующих субъектов, и тогда конечные цели слияния регионов – “...оптимизация управления, эффективная социально-экономическая политика... рост благосостояния людей”²⁶ – не будут достигнуты.

Что касается формы выражения Президентом Российской Федерации поддержки объединительной инициативы, то при объединении Иркутской области и УОБАО в качестве таковой выступило письмо Президента Российской Федерации от 12 декабря 2005 года²⁷, адресованное губернатору области. В связи с этим считаем возможным закрепить аналогичной формы поддержки и в ФКЗ № 6-ФКЗ.

Юридическое закрепление срока, в течение которого Президент Российской Федерации должен принять решение о поддержке объединительной инициативы субъектов Российской Федерации либо об отказе в ней, должно быть согласовано с фактической составляющей. При объединении Иркутской области и УОБАО срок, в течение которого глава государства принимал решение о поддержке, составил ровно два месяца: инициатива объединения была выдвинута 11 октября 2005 года, письмо Президента Российской Федерации с высказыванием ее поддержки датировано 12 декабря 2005 года.

На наш взгляд, даже с учетом всей важности решаемого вопроса, этого времени вполне достаточно для принятия политически верного решения. В связи с этим считаем, что изложение п. 1 ст. 11 ФКЗ № 6-ФКЗ следует скорректировать, уточнив, что Президент Российской Федерации принимает решение о поддержке объединительной инициативы заинтересованных субъектов России в течение двух месяцев.

Важно отметить, что ФКЗ № 7-ФКЗ внес существенные коррективы в реализацию стадии проведения в объединяющихся субъектах Российской Федерации референдумов по вопросу об образовании нового субъекта России. В связи с этим референдум Иркутской области по объединению с УОБАО, в отличие от ранее состоявшихся объединительных референдумов, был проведен с учетом новых правил²⁸. Однако, на наш взгляд, указанное обстоятельство не воспрепятствовало его вполне качественному практическому воплощению и не повлияло на ожидаемые успешные итоги.

²⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 года. // СПС “Консультант Плюс”.

²⁷ Право выбора. 16 января 2006 года. № 1. С. 1.

²⁸ Референдум Иркутской области. 2006. Электоральная статистика / Отв. ред. В.И. Игнатенко / Избирательная комиссия Иркутской области. Иркутск, 2006. С. 8.

Правовую основу объединительного референдума Иркутской области составил ФКЗ № 6-ФКЗ, включающий немногочисленные нормы о референдуме. Общие принципы организации и проведения референдума субъекта Российской Федерации, содержащиеся в ФЗ об основных гарантиях избирательных прав, нашли свое развитие в областном Законе “О референдуме Иркутской области” от 26 октября 2005 года № 66-оз (далее – Закон об областном референдуме)²⁹.

Обратим внимание: через несколько дней после принятия Закона об областном референдуме в ФКЗ № 6-ФКЗ были внесены изменения, касающиеся порядка назначения референдума, участия в его проведении высших должностных лиц субъекта Российской Федерации, депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти, иных лиц, замещающих государственные или выборные муниципальные должности, а также правовых последствий признания референдума недействительным или несостоявшимся³⁰. Характерно, что данные нововведения не отразились в Законе об основных гарантиях; однако, в соответствии с п 2 ст. 11 новой редакции ФКЗ № 6-ФКЗ, они были учтены непосредственно в Законе области о референдуме.

ФКЗ № 6-ФКЗ (в ред. ФКЗ № 7-ФКЗ) п. 1.1 ст. 11 определяет в качестве инициатора проведения “объединительного” референдума высшее должностное лицо заинтересованного субъекта Российской Федерации³¹. Данное изменение значительно упростило процедуру назначения объединительного референдума Иркутской области. Сообразно этому положению инициатива проведения референдума Иркутской области была выдвинута губернатором области посредством издания постановления от 22 декабря 2005 г. № 558-п “О выдвижении инициативы проведения референдума Иркутской области”³². В связи с этим, создания инициативной группы по проведению референдума и сбора подписей, необходимые для назначения референдума в соответствии с ранее действовавшим порядком, не потребовалось.

²⁹ СПС “Консультант плюс”.

³⁰ Там же. С. 7.

³¹ Однако, как справедливо отмечает А.Н. Чертков, ст. 2 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в части установления в субъектах Российской Федерации должности высшего должностного лица носит диспозитивный характер, в связи с чем жесткое закрепление права инициировать проведение “объединительного” референдума за высшим должностным лицом заинтересованного субъекта Российской Федерации может повлечь юридическую коллизию”. См.: Комментарий к Федеральному конституционному закону “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации” (постатейный). Автор комментария – А.Н. Чертков // СПС “Консультант Плюс”.

³² СПС “Консультант Плюс”.

Один из важнейших элементов референдумного процесса – агитация по вопросу об образовании нового субъекта Российской Федерации – регламентирован ФКЗ № 6-ФКЗ в новой редакции скупно и ограничивается п. 1.2 ст. 11, наделяющим высших должностных лиц, депутатов законодательных органов власти заинтересованных субъектов, иных лиц, замещающих государственные или выборные муниципальные должности Российской Федерации, правом участвовать в агитации по вопросу объединения. В отсутствие инициативной группы данная норма была реализована вхождением губернатора Иркутской области в состав иной (агитационной) группы участников референдума³³. Наиболее распространенными формами агитации, используемыми высшим должностным лицом области, были встречи с жителями, агитационные выступления в СМИ, а также выпуск агитационных печатных материалов³⁴.

Важно отметить, что право участия высших должностных лиц, депутатов законодательных органов власти объединяющихся субъектов Российской Федерации в агитации по вопросу объединения ограничено запретом использовать преимущества своего должностного положения (п. 1.2 ст. 11). Однако правовые механизмы реализации данного ограничения новой редакцией ФКЗ № 6-ФКЗ не оговариваются. На наш взгляд, этот пробел должен быть ликвидирован, поскольку, как показала практика объединения Иркутской области и УОБАО «в отдельных случаях осуществленное административное вмешательство было неоправданным и приобрело уродливые незаконные формы... в комиссии референдума поступали жалобы на давление администрации в вопросе получения открепительных удостоверений, на попытки... осуществить контроль за фактической явкой своих работников на участки референдума с обещанием возможных неблагоприятных последствий...»³⁵.

Действующая редакция ФКЗ № 6-ФКЗ предусматривает возможность проведения повторного голосования на объединительном референдуме в случае признания в одном или нескольких (но не более чем в половине) заинтересованных субъектах Российской Федерации референдума несостоявшимся или недействительным, при условии, что в остальных вопрос об объединении получил одобрение (отметим, что данное положение сформулировано законодателем в диспозитивной форме). Повторное голосование проводится через 45 дней со дня вступления в силу решения избирательной комиссии субъекта Российской Федерации о признании референдума несостоявшимся или недействительным (п. 1.3 с. 11).

Как отмечает А.Н. Чертков, «данную ситуацию важно отличать от отрицательного результата референдума, когда жители хотя бы одного заинтересованного субъекта не одобрили объединение субъектов России. Если в первом

³³ Референдум Иркутской области. 2006. Электоральная статистика / Отв. ред. В.И. Игнатенко / Избирательная комиссия Иркутской области. Иркутск, 2006. С. 14.

³⁴ Там же. С. 16.

³⁵ Там же. С. 26.

случае имеет место техническая невозможность выявления подлинной воли жителей заинтересованных субъектов Российской Федерации, то во втором случае налицо их несогласие с инициативой по объединению субъектов России”³⁶.

Однако с этим мнением можно поспорить. Прежде всего, напомним, что референдум признается соответствующей комиссией референдума не состоявшимся в случае, если в нем приняло участие не более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории проведения референдума (п. 8 ст. 70 ФЗ об основных гарантиях). Следовательно, признание референдума состоявшимся напрямую зависит от явки участников референдума. Таким образом, явка на объединительный референдум менее половины внесенных в списки участников референдума также может свидетельствовать об их несогласии с инициативой объединения субъектов Российской Федерации. В связи с этим возникает вопрос о целесообразности проведения повторного голосования в случае признания референдума по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта несостоявшимся: можно предположить, что и через 45 дней оно не состоится в силу нежелания жителей соответствующих субъектов Российской Федерации объединяться. По нашему мнению, повторное голосование в данном случае будет носить принудительный характер, что недопустимо.

Любопытно отметить, что в Законе об основных гарантиях применение повторного голосования в случае признания референдума несостоявшимся не предусмотрено. Согласно п. 8 ст. 73 “Если результаты референдума признаны недействительными, комиссия, организующая голосование на референдуме, назначает повторное голосование”. Таким образом, суждение А.Н. Черткова может быть распространено исключительно на случай признания результатов референдума недействительными, но не на случай, когда референдум не состоялся. В связи с вышеизложенным считаем необходимым изменить редакцию п. 1.3 ст. 11 ФКЗ № 6-ФКЗ, установив в императивной форме применение повторного голосования только в случае признания результатов референдума по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта недействительными.

Первоначальная редакция п. 2 ст. 11 ФКЗ № 6-ФКЗ устанавливала, что назначение, подготовка и проведение референдумов заинтересованными субъектами Российской Федерации осуществляются в соответствии с законами этих субъектов; согласно ФКЗ в обновленной редакции, эти вопросы регулируются, прежде всего, анализируемым ФКЗ, федеральными законами и законами заинтересованных субъектов РФ о референдуме. Считаем, что внесенное дополнение закономерно: в связи с тем, что референдум в данном случае

³⁶ Комментарий к Федеральному конституционному закону “О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации” (постатейный). Чертков А.Н. // СПС “Консультант Плюс”.

касается вопросов не только регионального значения, а государственного устройства в целом, порядок его назначения, подготовки и проведения должен соответствовать главным образом положениям федерального законодательства³⁷. Вместе с тем, важно указать на то, что сегодня правовое регулирование референдума по объединению субъектов России ограничивается только ФКЗ № 6-ФКЗ (в ред. ФКЗ № 7-ФКЗ) и законами заинтересованных в объединении субъектов Российской Федерации, а рамочный Закон об основных гарантиях не содержит положений, касающихся назначения, подготовки и проведения референдума по объединению субъектов России.

Важно отметить новацию, внесенную ФКЗ № 7-ФКЗ: в случае неодобрения вопроса об образовании нового субъекта Российской Федерации на референдуме хотя бы одного из заинтересованных субъектов процедура повторного референдума, предусматривавшаяся первоначальной редакцией, не применяется. Согласно п. 3 ст. 11 обновленной редакции ФКЗ № 6-ФКЗ для слияния этих субъектов Российской Федерации потребуются выдвижение новой инициативы объединения (не ранее чем через год).

На наш взгляд, указанное нововведение обоснованно: отрицательный ответ жителей одного из «объединяющихся» субъектов Российской Федерации может означать и их нежелание «сливаться» с другим регионом и преждевременность объединительного процесса. И на повторном референдуме может быть получен отрицательный ответ. В связи с этим считаем выбранную законодателем позицию верной: целесообразнее вновь выдвинуть инициативу объединения и пройти все стадии этого процесса, не повторяя допущенных ошибок. В данном случае исключается «принуждение» к проведению повторного референдума, поскольку учитывается тот факт, что за прошедший год выступавшие с инициативой объединения субъекты Федерации могли отказаться от идеи объединения.

По мнению А.А. Петрова, проведение объединительного референдума может быть проблематично в сложносоставных субъектах Российской Федерации: существует опасность «двойного» учета голосов участников референдума, проживающих на территории автономного округа в пределах территории другого субъекта, что может привести к «игнорированию воли граждан, проживающих на остальной территории области и высказавшихся в своем большинстве против образования нового субъекта Российской Федерации»³⁸. Действительно, опасения А.А. Петрова обоснованы, поскольку, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной им в Постановлении «По делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, об-

³⁷ В частности, ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. 21.07.2005, изм. 14.11.2005) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

³⁸ Петров А.А. Указ. соч. С. 15.

ласти” от 14 июля 1997 года № 12-П³⁹, вхождение автономного округа в став края, области означает наличие у края, области единых территории и населения, составными частями которых являются территория и население автономного округа. Соответственно, референдум края, области проводится как на территории собственно края, области, так и на территории автономного округа, а его участниками являются как граждане, проживающие на территории края, области, так и граждане, проживающие на территории автономного округа.

В связи с этим согласимся с предложенным А.А. Петровым решением данной проблемы, которое он видит во внесении в ФКЗ № 6-ФКЗ положения, согласно которому объединительный референдум в сложносоставном субъекте России проводится на территории края (области) без учета территории автономного округа (округов).

После проведения в заинтересованных субъектах Российской Федерации референдумов по вопросу об образовании нового субъекта наступает следующий этап объединительного процесса – представление Президенту Российской Федерации официальных данных о результатах референдумов (п. 4 ст. 11 ФКЗ № 6-ФКЗ в новой редакции). Однако, п. 4 ст. 11 не содержит указаний ни об уполномоченных органах, представляющих данные о референдумах Президенту Российской Федерации, ни о сроках их предоставления.

Результаты референдума Иркутской области по объединению с УОБАО, изложенные в постановлении Избирательной комиссии Иркутской области от 20 апреля 2006 года № 96/969 “О результатах референдума Иркутской области”, были направлены губернатору области и в Законодательное собрание Иркутской области, но не Президенту Российской Федерации. Думается, ФКЗ № 6-ФКЗ должен четко прописать уполномоченные органы, представляющие официальные данные о референдумах Президенту Российской Федерации. На наш взгляд, в качестве таковых могли бы выступить законодательные (представительные) органы государственной власти и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

Таким образом, анализ законодательного регулирования процедуры объединения субъектов, в том числе в части проведения референдума по вопросу об образовании нового субъекта России, выявляет множество правовых пробелов. Однако практика слияния российских регионов требует более качественной и совершенной правовой регламентации механизмов “объединительного” процесса. В связи с указанными причинами необходимость устранения указанных пробелов законодательства об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта России, в том числе предложенными нами способами, очевидна.

³⁹ По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области: Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.1997 № 12-П // СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3581.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ**Соломенная (Митрофанова)****Алина Андреевна,**

аспирантка Поволжской академии
государственной службы
им. П.А. Столыпина

Научный руководитель:**Фомин**

Олег Николаевич,
заведующий кафедрой
политических наук Поволжской
академии государственной службы
им. П.А. Столыпина,
доктор политических наук,
профессор

**Пути решения проблем формирования
представительных органов местного
самоуправления в условиях российской
политической действительности**

Представительный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, избираемых на основе всеобщего и прямого избирательного права при тайном голосовании, является одним из элементов политической системы общества¹, позволяющий гражданам принимать участие в решении вопросов местного значения на основе представительства их интересов.

Реформа местного самоуправления, осуществляемая на территории Российской Федерации, привела к образованию большого количества муниципальных образований, что обусловило увеличение численности органов местного самоуправления и лиц, занятых управлением. Это стало одной из причин возникновения различных проблем при формировании органов местного самоуправления.

Одна из целей реформы – привлечь местное сообщество к решению вопросов местного значения, повысить политическую активность граждан, поэтому в сложившейся ситуации необходим анализ возможных путей решения

¹ Фомин О.Н. Местное самоуправление в России: полиархия без демократии // Вестник ПАГС. 2004. № 6. С.10.

проблем формирования представительных органов местного самоуправления, как одного из элементов политической системы общества, с целью оптимизации участия населения в решении вопросов местного значения.

Статус представительного органа местного самоуправления определяется рядом законодательно закрепленных принципов, которые и определяют специфику его организационного и правового положения в системе органов местного самоуправления: обязательности; выборности; репрезентативности; самостоятельности; ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; обеспечения законности в деятельности представительных органов местного самоуправления; гласности в работе местных представительных органов самоуправления; коллегиальности.

Представительный орган в обязательном порядке избирается в каждом поселении, в муниципальных районах может избираться на муниципальных выборах или состоять из глав и депутатов поселений, входящих в район. Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан¹.

Процесс формирования представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации регулируется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” – (далее ФЗ об основных гарантиях), Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации” – (далее ФЗ об общих принципах местного самоуправления), законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований.

ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления предусматривает два возможных варианта формирования представительных органов местного самоуправления на районном уровне. Согласно ч. 4 ст. 35 закона представительный орган муниципального района может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании или может состоять 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 поселения нормой представительства². Законодательная база такого способа формирования представительных органов недостаточно раз-

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. П.2. Ст. 25,.

² Сергеев А.А. О порядке формирования представительных органов муниципальных районов //Конституционное и муниципальное право. 2004. № 2. С. 27.

работана для реализации его на практике. Поэтому основным способом формирования представительных органов муниципальных образований на сегодняшний день являются муниципальные выборы.

Одним из нововведений ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления является дополнение ч. 3 ст. 23 положениями, требующими обязательного закрепления в законах субъектов Российской Федерации многовариантности избирательных систем, которые могут применяться на муниципальном уровне. Этим обеспечивается дополнительное стимулирование развития партийно-политической системы страны. Конкретный вид избирательной системы выбирается из числа установленных в законе субъекта Российской Федерации и закрепляется в уставе муниципального образования. При выборе оптимального для данного муниципального образования вида избирательной системы должны учитываться различные факторы: вид муниципального образования, численность избирателей, наличие региональных (местных) отделений политических партий и другие.

В зависимости от той или иной системы выборов, принятой в муниципальном образовании, при всех прочих равных условиях (количество и предпочтения избирателей, личности кандидатов и т.п.) результаты выборов могут быть прямо противоположными. Индивидуальные особенности каждого муниципального образования не позволяют выработать единые для всех формы организации муниципальных выборов. Поэтому в каждом конкретном случае следует тщательно подбирать ту систему выборов, которая позволит предотвратить общественные конфликты и создать органы власти, действительно отвечающие интересам избирателей данного муниципального образования¹. В связи с этим основной проблемой является недостаточная разработка методологической базы, позволяющей безошибочно определить оптимальный для данного муниципального образования тип избирательной системы.

Согласно внесенным изменениям в ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления, законодатель субъекта Федерации вправе предусмотреть, что при проведении выборов в органы местного самоуправления строка «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов») в избирательном бюллетене может отсутствовать. Как показывает анализ данных электоральной статистики, число голосов «против всех» именно на муниципальных выборах бывает весьма значительным, особенно если говорить о выборах депутатов представительных органов муниципальных образований. Новелла позволяет регионам, в которых неоднократно имели место случаи признания выборов несостоявшимися в связи с большой долей голосов «против всех», исключить из избирательного бюллетеня эту строку и этим обеспечить формирование выборных органов местного самоуправления, избрание выборных должностных лиц.

¹ Черников В. Методическое пособие по муниципальным выборам //Муниципальная служба. 2005. № 1. С. 37.

В связи с данным нововведением высказывались предположения, что исключение строки “против всех” приведет к падению явки на выборы. Однако на этот счет нелишним будет заметить, что местные политические институты вряд ли выигрывают оттого, что избиратели приходят на выборы только чтобы отказать в доверии всем кандидатам. Скорее проблема в отсутствии лидеров, имеющих надлежащие личные качества и соответствующий кредит доверия¹.

Итак, выборы – один из основных инструментов выражения политических интересов населения – согласно ФЗ об основных гарантиях, они являются обязательными, периодическими и проводятся в определенные уставами муниципальных образований сроки². Организационно-функциональные характеристики представительного органа местного самоуправления складываются из необходимости учета интересов населения муниципального образования и умения адекватно их выразить в своих решениях. В связи с этим, основной задачей населения является активное участие местного сообщества в осуществлении самоуправления, выражении собственных интересов и влиянии на принятие решений.

В Саратовской области процесс формирования представительных органов местного самоуправления регулируется следующими нормативно-правовыми актами: Конституцией Российской Федерации, ФЗ об основных гарантиях, ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления, Федеральным законом от 21 июня 2005 года № 93-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации” – (далее ФЗ о внесении в законодательные акты о выборах и референдумах), Уставом Саратовской области; законом Саратовской области “О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области”, Законом Саратовской области “О формировании органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований Саратовской области”. Также процесс формирования, состав и сфера деятельности представительных органов регламентируются уставами муниципальных образований.

В Саратовской области законом “О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области” (ст. 4) установлены следующие избирательные системы, используемые при выборах в органы местного самоуправления:

- Мажоритарная избирательная система по одномандатным избирательным округам используется в муниципальных районах, городских округах с численностью населения до 500 000 жителей (за исключением закрытых ад-

¹ Демьянченко Л. Новеллы правового регулирования в сфере муниципальных выборов и местных референдумов // Муниципальная власть. 2005. № 4. С. 16.

² Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, Ст. 9.

министративно-территориальных образований), городских поселениях с численностью населения более 10 000.

- Мажоритарная избирательная система по многомандатным избирательным округам используется в закрытых административно-территориальных образованиях, городских поселениях с численностью населения 10000 жителей и менее, сельских поселениях.

- Пропорциональная избирательная система по единому избирательному округу. В городских округах с численностью населения 500000 жителей и более (г. Саратов) выборы проводятся по смешанной избирательной системе. При этом половина депутатов избирается по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за муниципальные списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями, а другая половина депутатов избирается на основе мажоритарной избирательной системы по одномандатным избирательным округам, образуемым на всей территории муниципального образования, на основе единой нормы представительства.

Выборы по избирательному округу признаются избирательной комиссией несостоявшимися в случае, если в них приняло участие менее 20% от числа избирателей, внесенных в списки избирателей или 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 кандидатов¹.

9 октября 2005 г. на всей территории Саратовской области, за исключением г. Саратова, ЗАТО – г. Шиханы, ЗАТО – п. Светлый и ЗАТО – п. Михайловский, прошли выборы депутатов представительных органов (Советов) первого созыва вновь образованных муниципальных образований.

Главным результатом самых массовых выборов, когда-либо проводившихся на территории Саратовской области, стали сформированные на территории 397-ми вновь образованных муниципальных образований представительные органы – Советы².

Выборы проводились по 340 одномандатным и 742 многомандатным избирательным округам. Голосование по многомандатным округам не совсем обычно для российских избирателей. В данном случае из числа указанных в избирательном бюллетене кандидатов необходимо выбрать не одного (как при голосовании по одномандатным округам), а, в зависимости от количества мандатов, нескольких кандидатов. В противном случае бюллетень будет считаться испорченным. Введение такой процедуры голосования во многом стало причиной большого количества испорченных бюллетеней и, отчасти, высокого процента протестного голосования.

¹ Закон Саратовской области от 31 октября 2005 года № 107-ЗСО “О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области”. Ст. 61.

² Здесь и далее используются данные текущего архива Избирательной комиссии Саратовской области.

Процесс выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты выявил некоторые проблемы проведения выборов. Так, по окончании процедуры выдвижения было выдвинуто 7478 кандидатов. В итоге было зарегистрировано 7100 кандидатов. Таким образом, незарегистрированными оказались 378 кандидатов (119 человек отозвали свои документы, а 259-ти кандидатам было отказано в регистрации). Основными причинами отказа в регистрации стали либо непредоставление кандидатами в срок необходимых документов (178 человек), либо нарушения в представленных документах (78 человек).

По результатам выборов из подлежащих замещению 4018 депутатских мандатов замещено 4006 мандатов. По трем одномандатным округам выборы были отложены из-за отсутствия альтернативности в округах. В четырех одномандатных избирательных округах выборы были признаны несостоявшимися, т.к. в них приняли участие менее 20% от числа избирателей, внесенных в списки избирателей. В двух одномандатных избирательных округах из-за допущенных при проведении голосования нарушений по избирательным участкам выборы признаны недействительными. В одном многомандатном избирательном округе три из пяти подлежащих распределению депутатских мандата остались незамещенными в связи с тем, что число голосов избирателей, поданных за трех кандидатов, было меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. Таким образом, незамещенными в целом по Саратовской области в Советах первого созыва вновь образованных муниципальных образований осталось 12 депутатских мандатов.

В соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» – (далее ФЗ о политических партиях) и списком избирательных объединений, имеющих право принимать участие в муниципальных выборах, всего на территории Саратовской области на момент проведения выборов в представительные органы первого созыва вновь образованных муниципальных образований было зарегистрировано 34 региональных отделения политических партий. Но лишь 5 из них проявили наибольшую активность во время избирательной кампании. Из 4006 избранных депутатов выдвинулось путем самовыдвижения 1725 человек, от Партии «Единая Россия» – 2262 человек, от КПРФ – 12, от ЛДПР – 4.

Явка избирателей на выборах депутатов представительных органов первого созыва составила в среднем по области 45,93% от общего числа зарегистрированных избирателей. Протестное голосование в среднем по области составило 8,52% от общего числа проголосовавших.

12 марта 2006 г. состоялись выборы в районные собрания муниципальных образований Саратовской области, а также в городскую Думу Саратова. Эти выборы имели свою специфику, однако проблемы, выявленные при формировании представительных органов поселений, остались теми же.

Выборы депутатов представительных органов 37 муниципальных районов проводились на основе мажоритарной избирательной системы по одномандатным избирательным округам, выборы депутатов Саратовской городской

Думы проходили по смешанной системе. В связи с этим на территории города Саратова было образовано 20 одномандатных избирательных округов и единый избирательный округ на всей территории города Саратова, а в муниципальных районах области было образовано 633 одномандатных избирательных округа.

Процедура выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты проходила следующим образом. По окончании процедуры выдвижения было выдвинуто 2071 кандидат. По окончании процедуры регистрации было зарегистрировано 1815. Таким образом, незарегистрированными явились 256 человек.

По результатам выборов в городскую Думу Саратова из 674 депутатских мандатов было замещено 664 (623 – в представительных органах муниципальных районов области, 41 – в Саратовской городской Думе).

10 депутатских мандатов в представительных органах муниципальных районов области остались незамещенными, так как в семи одномандатных избирательных округах выборы были отложены из-за отсутствия альтернативности в округах, в одном избирательном округе выборы признаны несостоявшимися в связи с низкой явкой избирателей (19,55%), в другом – выборы признаны несостоявшимися из-за высокого процента протестного голосования. В округе № 16 Балашовского района выборы были признаны недействительными в связи с тем, что допущенные при проведении голосования нарушения не позволили с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей в данном округе.

Из 623 избранных депутатов представительных органов муниципальных районов 472 (75,76%) человека были выдвинуты на основании решений конференций региональных отделений политических партий. Из них 460 человек – “Единая Россия”, 1 – ЛДПР, 11 – КПРФ.

В городе Саратове из 8 зарегистрированных муниципальных списков кандидатов от избирательных объединений 7-процентный барьер преодолели только 3 партии – “Единая Россия”, КПРФ и ЛДПР.

Анализируя итоги выборов в органы местного самоуправления, которые были проведены в муниципальных образованиях Саратовской области 9 октября 2005 года и 12 марта 2006 года, можно определить круг проблем, возникших при формировании представительных органов:

- альтернативность выборов;
- низкая явка избирателей;
- высокий процент протестного голосования;
- низкая правовая и политическая культура кандидатов и избирателей;
- низкая степень активности участия политических партий в выборах местного уровня (кроме ВПП “Единая Россия”).

Эти проблемы являются наиболее актуальными при формировании представительных органов местного самоуправления не только в муниципальных образованиях Саратовской области, но и по всей России.

Учитывая сложившуюся политическую ситуацию, разработаем предложения и меры по решению выявленных проблем.

Проблему альтернативности выборов, т.е. недостаточного числа зарегистрированных кандидатов для признания выборов действительными, возможно решить только путем мотивации жителей муниципальных образований, обладающих пассивным избирательным правом, участвовать в работе органов местного самоуправления.

По новому законодательству депутаты представительных органов местного самоуправления работают в основном на непрофессиональной основе, что говорит об отсутствии материального стимула работать в данном органе. К тому же избранные депутаты несут ответственность перед избирателями. Однако местные власти не имеют финансовой возможности для эффективного решения вопросов местного значения. Эти причины и обуславливают низкую активность граждан при выдвижении кандидатов в депутаты органов местного самоуправления.

На местном уровне, по налоговому кодексу Российской Федерации, сегодня закреплены только лишь два налога – налог на землю (который пока не приносит доходов в местные бюджеты) и налог на имущество физических лиц. Этого недостаточно для наполняемости бюджетов местного уровня и эффективного решения вопросов местного значения. Поэтому в дополнение к налоговым доходам муниципальных образований следует перераспределить в пользу местных бюджетов часть налога на имущество юридических лиц. Это, кроме роста доходов бюджета, приведет к заинтересованности местных властей в развитии различных предприятий на территории данного муниципального образования. Следует отметить, что в средних и мелких муниципальных образованиях не очень значительное количество зарегистрированных юридических лиц, поэтому данная мера не принесет большого дохода в бюджет.

Для наполнения бюджета муниципального образования необходимо законодательно закрепить финансирование из регионального бюджета делегируемых функций на места. Следствием повышения доходной части бюджета станет возможность местной власти более эффективно решать вопросы местного значения, что повысит статус органов местного самоуправления в глазах населения и, следовательно, желание граждан участвовать в деятельности местных органов. А также позволит выделить статью расходов в бюджетах муниципальных образований на оплату деятельности депутатов, создав дополнительную мотивацию для эффективного исполнения своих функций.

Мотивировать население к участию в местном самоуправлении можно и другими путями – с помощью предоставления различных льгот депутатам. Например, в уставах муниципальных образований может устанавливаться льгота по оплате налога на землю для депутатов поселений. Не получая финансового вознаграждения за свой труд, это может стимулировать граждан на участие в избрании в органы местного самоуправления путем выставления на

выборах своей кандидатуры и более эффективную работу в избранных органах (в данном случае очень важна заинтересованность населения в осуществлении депутатских полномочий).

Проблему альтернативности выборов можно решить с помощью работы над позитивным имиджем представительного органа. Чем выше статус представительного органа в глазах населения, тем большее желание у граждан возникнет стать одним из депутатов этого органа. Для создания позитивного имиджа представительного органа местного самоуправления необходимо сделать его работу максимально открытой – приглашать на заседания жителей муниципального образования, желающих внести предложения по решению местных проблем; посвятить в местной газете целую рубрику деятельности данного органа.

Проблему нежелания граждан участвовать в выборах депутатов представительного органа местного самоуправления можно объяснить несколькими причинами: во-первых, население не идет на выборы из-за недоверия местным органам управления; во-вторых, граждане не верят в честность современных выборов.

Для устранения данных причин необходимо проводить активную разъяснительную работу с избирателями со стороны избирательной комиссии Саратовской области и комитета по работе с органами местного самоуправления и территориями Саратовской области. Также необходимо повышать значимость данных органов для местного сообщества, что возможно при реализации изложенных выше предложений. Следует обратить пристальное внимание на обеспечение честности выборов, сделав процедуру голосования и подсчета голосов избирателей более прозрачной и открытой, что снизит возможность фальсификации результатов выборов.

Выборы в органы местного самоуправления в некоторых округах Саратовской области были признаны недействительными по причине большого количества голосов, поданных против всех кандидатов. Причинами голосования против всех кандидатов избиратели называют отсутствие кандидатов, способных эффективно решить их проблемы, недостаток информации о кандидатах, либо таким образом выражается недоверие органам публичной власти. Для решения данной проблемы необходимо, чтобы выборы были альтернативными, а кандидатами в органы власти являлись местные лидеры, пользующие авторитетом у жителей данного муниципального образования. Проблему протестного голосования возможно решить только завоевав доверие избирателей, вселив в них веру в необходимость и эффективность самоуправления на местах.

Участие политических партий на выборах в органы местного самоуправления во многом позволит решить описанные выше проблемы. На прошедших выборах в Саратовской области активно заявила о себе только партия «Единая Россия». Кандидаты от названной партии были выставлены практически во всех избирательных округах и, в итоге, заняли многим более половины мест в

каждом из представительных органов местного самоуправления муниципальных образований Саратовской области. Участие политических партий в местных выборах позволит не только решить проблему альтернативности выборов местного уровня, но и повысить правовую и политическую культуру избирателей, придать важность и статусность местным выборам, поднять уровень подготовки, организации и проведения выборов.

Рассмотрим опыт участия в местных выборах Саратовского отделения Всероссийской политической партии «Единая Россия». Кроме того, что «Единой России» удалось выставить на выборах в органы местного самоуправления большое количество кандидатов, партия занималась информационным обеспечением и правовым просвещением выдвинутых кандидатов и самих избирателей. В округах проводились социологические исследования по выявлению предпочтений избирателей, организовывались обучающие семинары для кандидатов, осуществлялись поездки политических деятелей области в избирательные округа в целях агитации и информирования граждан о предстоящих выборах, оказывалась правовая поддержка кандидатам в депутаты по вопросам местного самоуправления и избирательного права. Специальный выпуск областной газеты «Единая Россия» был полностью посвящен выборам в органы местного самоуправления и методическим рекомендациям кандидатам по проведению предвыборной агитации и организации избирательной кампании. Все эти меры позволили партии завоевать такое большое количество мест в местных парламентах.

Примечательно, что осуществить все названные меры было возможно с помощью активного участия местных отделений партий, которые имеются в каждом муниципальном районе Саратовской области. Другие партии, к сожалению, не имеют столь широкого представительства в муниципальных образованиях области. Отчасти, этим и обусловлено их неучастие (или не такое активное участие) в выборах местного уровня.

Поддержать создание местных отделений политических партий можно с помощью проведения семинаров, круглых столов, организованных Избирательной комиссией Саратовской области с лидерами региональных отделений партий, а также путем дополнительного финансирования деятельности партий, представленных в Государственной Думе Российской Федерации, на развитие местных отделений. Для этого необходимо предусмотреть строку в бюджетной классификации Бюджетного кодекса Российской Федерации, где указывалась бы доля от федерального финансирования прошедших в государственный парламент партий на организацию деятельности их местных отделений.

На проблеме низкой правовой и политической культуры кандидатов и избирателей остановимся подробнее. От уровня правовой и политической культуры граждан зависит их участие в выборах в качестве кандидатов или избирателей, степень ответственности депутатов и избирателей.

Избирательная комиссия Саратовской области реализует Программу правового просвещения избирателей и повышения профессиональной подго-

товки организаторов выборов и референдумов в Саратовской области на 2005–2008 гг. Но предусмотренных в Программе мер оказывается недостаточно для решения существующих проблем.

Одним из предложений является реализация проекта создания областной общественно-политической газеты, предназначенной широкому кругу читателей и освещающей вопросы местного самоуправления Саратовской области, организации и проведения выборов, работы местных органов. Задача издания – информирование жителей области о деятельности выборных органов местного самоуправления, просвещение граждан по вопросам участия в реализации местного самоуправления, а также правовое просвещение населения по вопросам избирательного права. Результатом реализации проекта должно стать повышение правовой и политической культуры граждан, информированности граждан о деятельности органов местного самоуправления и, как следствие, частичное решение проблем альтернативности выборов, абсентеизма избирателей и протестного голосования.

Проблемой правового и политического просвещения населения необходимо заниматься среди молодежи. Программа Избирательной комиссии Саратовской области предусматривает проведение среди студентов и школьников различных конкурсов, тренингов, семинаров. На уровне высших учебных заведений Саратовской области достаточно активно проводится работа по формированию студенческих органов самоуправления с использованием предвыборных технологий. На уровне школ данное направление неразвито. Мы предлагаем внедрение системы формирования органов школьного самоуправления по аналогии с системой формирования органов местного самоуправления среди школьников Саратовской области.

Применить на практике нормы избирательного права, попробовать себя в качестве депутатов можно с помощью создания органов школьного самоуправления путем прямых выборов при тайном голосовании. Единовременные тренинги, проводимые специалистами избирательной комиссии, не позволяют применить участникам на практике декларируемые ими в процессе предвыборной агитации задачи. Создание реально действующих органов самоуправления по подобию представительного органа данного муниципального образования, имеющих собственную структуру (например – председатель, комитет культурно-массовой работы, комитет учебной работы, комитет спортивной работы и т.п.) позволит на практике рассмотреть деятельность органов самоуправления и воспитать гражданское самосознание и ответственность у школьников. Для реализации этого предложения специалистам избирательной комиссии нужно разработать типовое положение органов школьного самоуправления (определить вид избирательной системы, основные полномочия органа) и провести ряд семинаров для учителей, которые будут заниматься проведением выборов и курированием органа школьного самоуправления. Результатом реализации предложения должно стать повышение явки избирателей на выборы и увеличение числа кандида-

тов в представительные органы местного самоуправления через несколько лет.

При эффективной реализации предложенных мер следует ожидать повышения уровня электоральной активности, правовой и политической культуры участников избирательного процесса, повышения доверия к власти, увеличения количества кандидатов от различных партий.

Таким образом, проблемы формирования представительных органов местного самоуправления могут быть решены только при помощи активного совместного участия государственной власти, политических партий, избранных депутатов представительных органов местного самоуправления в становлении эффективного самоуправления на местах, развитии правового сознания граждан, их электоральной активности, доверия избирателей к местной власти.

Выявленные в результате исследования проблемы схожи в различных муниципальных образованиях и других областях, поэтому предложенные пути решения проблем формирования представительных органов местного самоуправления могут применяться в других субъектах Российской Федерации.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Тюменева

Елена Анатольевна,

соискатель на степень кандидата
юридических наук юридического
института Томского
государственного университета

Научный руководитель:

Юсубов

Эльман Сулейманович,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и международного права
юридического института Томского
государственного университета

Правовое регулирование участия политических партий в выборах (новое в законодательстве о выборах)

Введение

Актуальность темы заключается в том, что на современном этапе законодательство о выборах и политических партиях претерпевает значительные изменения, связанные, прежде всего, с активным развитием партийной составляющей института народовластия. Это подтверждается в федеральном законодательстве определенным трансформированием избирательной системы не только на федеральном, но региональном и местном уровне. Обязательным стало применение смешанной (пропорционально-мажоритарной), а в некоторых регионах и полностью пропорциональной избирательной системы при проведении выборов депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации, в том числе на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Таким образом, предполагается избрание депутатами кандидатов, которые могут быть выдвинуты только политическими партиями либо их региональными, местными отделениями, а на муниципальных выборах и общественными объединениями.

Задача настоящей работы заключается в изучении проблем, связанных с реализацией в избирательном процессе новелл законодательства, регулирую-

щих участие политических партий в выборах¹, в целях обеспечения гарантий прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными на различных этапах избирательной кампании.

Предметом исследования настоящей работы являются нормы партийно-избирательного законодательства, регламентирующие статус политических партий в избирательном процессе (особенно новеллы законодательства о выборах). Объектом исследования является реализация норм и их соответствие (совместимость) в законах о выборах и о политических партиях в современных условиях.

В работе определены положительные и отрицательные моменты, с которыми сталкиваются субъекты избирательного процесса при применении соответствующих норм избирательного законодательства на практике.

Учитывая, что на территории Томской области 11 марта 2007 года состоялись выборы депутатов Государственной Думы Томской области четвертого созыва, в данной работе отражена правоприменительная практика норм законодательства, регулирующих участие политических партий в данных выборах. Впервые выборы депутатов законодательного собрания Томской области проводились по смешанной избирательной системе (21 депутат избирались по одномандатным избирательным округам, а 21 депутат по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов, которые были выдвинуты избирательными объединениями).

Понимая, что наиболее эффективное функционирование избирательной системы возможно лишь в условиях бесконфликтного взаимодействия и применения законодательства на практике, в процессе систематизации факторов, которые оказывают существенное воздействие на эту систему, осуществлен поиск механизмов решения новых задач, возникающих в процессе реализации указанных норм законов. В силу чего настоящая работа содержит в себе некоторые предложения по совершенствованию законодательства в части правового регулирования участия политических партий в выборах.

Законодательство, регулирующие порядок участия политических партий в выборах. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в нашей стране признаются политическое многообразие и многопартийность. Все общественные объединения равны перед законом². В целях рациональной организации выборов избирательное законодательство устанавливает широкий спектр организационно-правовых мероприятий, правил и процедур, обеспечивающие надлежащие осуществление политическими партиями конституционных прав на участие в формировании легитимных органов власти.

¹ Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ “О политических партиях” // Российская газета. 2001. 14 июля.

² Конституция Российской Федерации. Ст. 13 // Российская газета. 1993. 25 декабря.

Но лавинообразный характер изменений федерального избирательного законодательства может повлечь определенный хаос и бессистемность в применении его норм. Так, в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”³ (далее – ФЗ об основных гарантиях) за вторую половину 2006 года шесть раз были внесены изменения. Отсутствие апробации введённых норм на практике, несвязанный характер большинства законодательных новаций, а в результате наложение практической модели избирательной кампании на модель теоретическую приводит к тому, что полная материализация теории в практику не совсем близка к желаемым результатам.

Избирательные кампании, прошедшие с 2005 по март 2007 года, уже выявили ряд проблем связанных с правоприменительной практикой участия политических партий в выборах.

Таким образом, модернизация законодательства должна осуществляться с четкой продуманной целью. Несомненно, должна быть системная взаимосвязь между различными нормами избирательного законодательства и законодательства о партиях. Причем все нововведения в избирательном законодательстве должны обеспечивать права и законные интересы всех участников избирательного процесса, в том числе и политических партий.

“Избирательное объединение” – термин в законе о выборах. Политические партии по своему статусу, предусмотренному в Федеральном законе от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ “О политических партиях” (далее – ФЗ о политических партиях), имеют право участвовать во всех выборах органов государственной власти и местного самоуправления. Основная функция политической партии – электоральная, что определяется самой сущностью ее как объединения для завоевания и осуществления власти. В нашем обществе эта цель может быть достигнута только одним путем – участием партии в выборах. Мало того, это не только неотъемлемый признак любой политической партии, но и ее обязательство. Партийная жизнь организационно и функционально нацелена на выборы, которые естественным образом связаны с избирательным процессом. Их связь в избирательном процессе подчеркивается тем, что политические партии являются их главными участниками. Неучастие политической партии в выборах ведет к ее ликвидации⁴.

Что касается понятия “избирательное объединение” применяемое в законе о выборах, оно не содержит в себе ясного определения – когда именно поли-

³ Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” // Российская газета. 2002. 15 июня.

⁴ Пункт 2 статьи 27 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ “О политических партиях” // Российская газета 2001. 14 июля.

тическая партия (на муниципальных выборах – иное общественное объединение) приобретает статус избирательного объединения. В подп. 25 статьи 2 ФЗ об основных гарантиях указано то, что: “избирательное объединение – политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня...”, т.е. любая политическая партия (или общественное объединение) является избирательным объединением в независимости от ее фактического участия в выборах и не важно выдвигает она кандидатов (списки кандидатов) на выборные должности или нет. Судя из указанного понятия даже “пассивная” партия, не принимающая участие в выборах, является избирательным объединением.

Тогда чем политическая партия (или общественное объединение) отличается от избирательного объединения? Это важно уточнить в связи с тем, что, приобретая статус избирательного объединения, у партии либо ее структурного подразделения возникают иные права и обязанности, связанные непосредственно с выборами. Таким образом, в этой части федеральный закон о выборах нуждается в конкретизации, а именно, как только политическая партия либо ее структурное подразделение (общественное объединение) реально вступит в избирательный процесс, путем выдвижения кандидатов (списков кандидатов), т.е. осуществит соответствующие процессуальные действия – то только с этого момента она становится избирательным объединением.

Неопределенным остается положение о том, что на выборах в субъектах Российской Федерации или муниципальных выборах список кандидатов вправе выдвигать только региональное отделение политической партии, зарегистрированное именно в этом, а не в других регионах. Попытка закрепить в законе субъекта Российской Федерации положение такого содержания, может расцениваться, как ограничение прав региональных отделений других регионов. В ФЗ об основных гарантиях правомочно систематизировать реализацию пассивного избирательного права по месту нахождения региональных отделений. Например, в Томской области кандидатов может выдвинуть только региональное отделение политической партии, зарегистрированное в Томской области, а не в Кемеровской или Новосибирской. Причем, региональные отделения должны быть обязательно зарегистрированы в территориальном управлении Федеральной регистрационной службы соответствующего субъекта Российской Федерации с соблюдением всех сроков, предусмотренных законом о партиях.

Политические партии и избирательные системы. Применение смешенной избирательной системы уже нашло свое отражение на практике в Томской области. Пропорционально-мажоритарная система применялась на выборах депутатов Думы города Томска (административного центра Томской области) в октябре 2005 года и на выборах депутатов Государственной Думы

Томской области четвертого созыва в марте 2007 года. Положительно оценивая “Методические рекомендации по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации” (утвержденные постановлением Центральной избирательной комиссией Российской Федерации от 25 декабря 2002 года № 167/1419-3), особенно в части разделения закрытых списков кандидатов на региональные группы, соответственно одному или нескольким одномандатным избирательным округам, хотелось бы отметить сложность закрепления аналогичного положения в областном законе, регламентирующем выборы депутатов законодательного собрания области. В Законе Томской области “О выборах депутатов Государственной Думы Томской области”⁵ при применении закрытых областных списков кандидатов в депутаты, выдвинутых в законодательный орган, вообще не нашло свое отражение разделение списков кандидатов на региональные группы. Учитывая судебную практику любое нововведение в областной закон должно основываться только на федеральном законе (подробнее об этом в следующем разделе). Чтобы безболезненно внести соответствующие изменения в областной закон необходимо, чтобы в федеральном законе содержалась императивная норма, регулирующая порядок разделения закрытых областных списков кандидатов на региональные группы. Либо, федеральный закон должен содержать отсылочную норму, на основании которой субъекту Российской Федерации можно предусмотреть такое положение в областном законе.

Возможно, в условиях неразвитой партийной системы пропорциональная система может исказить волю избирателей, поскольку вполне вероятно ситуация, когда избиратели голосуют за ту или иную партию не потому, что поддерживают ее программные установки, а потому, что не имеют альтернативы голосованию за партии вообще. Тем не менее, применение смешанной избирательной системы при проведении выборов депутатов Государственной Думы Томской области и Думы города Томска значительно расширило возможности избирателей области и города на выражение многообразия их политической позиции, повышение активности политических партий, ориентации их программ на решение региональных проблем и, как следствие, повышение ответственности избранных депутатов, представляющих политическую партию, участвовавшую в распределении депутатских мандатов. Поэтому было бы разумнее в целях стимулирования развития партийной системы и парламентаризма в стране законодательно и практически совершенствовать смешанную избирательную систему.

⁵ Закон Томской области от 11 июля 2006 года № 147-ОЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Томской области” (принят постановлением Государственной Думы Томской области от 29 июня 2006 г. № 3172) (с изменениями от 6 сентября, 1 декабря 2006 г.) // “Томские новости”. 2006. 20 июля. № 29.

При проведении выборов по пропорциональной избирательной системе открытым остается вопрос – о незамещенных мандатах. Правоприменительная практика показала, что на выборах депутатов Думы города Томска региональное отделение политической партии “Российская партия пенсионеров” в Томской области набрало 19,42% голосов избирателей. Соответственно, данное избирательное объединение при распределении депутатских мандатов получило право на 8 депутатских мест. Но в составе списка данного регионального отделения осталось только 7 кандидатов. В итоге один мандат в Думе города Томска вообще остался не замещенным, а из 36 депутатов в представительном органе их осталось 35. Практика в этой части нова и требует определенных механизмов решения данного вопроса. С учетом партийного становления и возможности не проводить дополнительные (повторные) выборы по незамещенному мандату, как выход из положения видится возможность замещения мандата членами политической партии, список кандидатов которой, получил следующее наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу. В этом случае списку кандидатов, дополнительно допущенному к распределению депутатских мандатов независимо от числа голосов избирателей, поданных за этот список кандидатов, передается один депутатский мандат.

Политические партии и выдвижение кандидатов (списков кандидатов). Выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов) входит в систему полномочий избирательных объединений. В правоприменительной практике стал актуальным вопрос о пределах проверки соблюдения порядка выдвижения избирательными объединениями кандидатов (списков кандидатов). Нормы избирательного законодательства не предусматривают право отслеживать надлежащим ли образом оформлены документы, в том числе легитимность проведения съездов (конференций, собраний), на которых решаются вопросы о выдвижении кандидатов. В соответствии с ФЗ о политических партиях представитель избирательной комиссии вправе присутствовать на данном мероприятии, как “наблюдатель” и отслеживать только процедуру выдвижения кандидатов (списков кандидатов). Но он не вправе вмешиваться в сам процесс выдвижения кандидатов, осуществлять проверку фактических обстоятельств проведения съезда (конференции), соблюдения требований устава иных партийных документов, в том числе предъявлять претензии к оформлению документации, так как это может быть расценено, как вмешательство в деятельность партии. Даже специальные государственные структуры – территориальные управления Федеральной регистрационной службы не располагают всей полнотой полномочий осуществлять такие проверки конкретной конференции. При выборах в Свердловскую областную Думу 2004 года было сделано ряд попыток проведения проверок выдвижения списка кандидатов не только на соответствие Федеральному закону “О политических партиях”, но и на исполнение уставов партий и иных пар-

тийных документов. Однако данная практика была оценена отрицательно, а многие решения избирательной комиссии субъекта были отмены судом и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. В последствии практика проверки порядка выдвижения кандидатов стала меняться в сторону проведения более широкой проверки.

Вместе с тем многие избирательные комиссии, а в последнее время и суды нередко понимают норму закона расширительно, проверяя не только соблюдения требований, непосредственно закрепленных в ФЗ о политических партиях, но также соблюдения требований уставов политических партий и иных партийных документов при выдвижении кандидатов (списков кандидатов). Причем, несоблюдение требований закона и устава влечет ответственность избирательных объединений – вплоть до отказа в регистрации кандидатов (списков кандидатов), выдвинутых ими.

Данному процессу из практики нельзя дать однозначную оценку. Так, при проверке документов о выдвижении в Приморском крае региональное отделение политической партии ЛДПР оспорило решение краевой избирательной комиссии о регистрации списка кандидатов в депутаты законодательного собрания Приморского края о регистрации регионального отделения политической партии “Свобода и народовластие”. Был поставлен вопрос о правомочности подписания решения о выдвижении списка кандидатов не координатором данного избирательного объединения, а председателем и секретарем конференции. Учитывая пробел в этой части, как закона, так и устава избирательного объединения, где не была прописана процедура оформления документов о выдвижении кандидатов, суд посчитал, что требования регионального отделения ЛДПР не соответствуют требованиям законодательства⁶.

Практика свидетельствует, что избирательные комиссии, управления Федеральной регистрационной службы и суды расходятся в оценках конкретных фактических обстоятельств дела по легитимности проведения съездов (конференций). Отмечая необходимость строгого соблюдения положений устава политических партий при выдвижении кандидатов, все же нужно еще раз подчеркнуть, что в настоящее время фактическая проверка их соблюдения не основана на действующем законе и является недопустимым вмешательством во внутренние дела политической партии. Санкция в виде отказа в регистрации или аннулирования решения о регистрации не может быть законной реакцией на нарушения, допустимые политическими партиями, либо их руководящими органами при выдвижении кандидатов. Это не способствует защите избирательных прав граждан либо законных интересов членов политических партий.

Поэтому требуется внесение изменений в ФЗ о политических партиях, закрепляющих обязательность проверки специальными государственными

⁶ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 октября 2006 г. № 56-Г06-37.

структурами, как оформленных документов по выдвижению кандидатов, так и юридически корректное проведение съезда (конференции) по выдвижению кандидатов.

Стоит согласиться с мнением секретаря ЦИК России Застрожной О.К., что управления Федеральной регистрационной службы должны давать свои заключения⁷. Заключение может быть составлено в форме письма, акта, справки и так далее, но в любом случае должно быть подписано руководителем органа регистрационной службы, иметь исходящий номер и должно содержать конкретные выводы указанного органа по результатам проверки. Так, например, соответствует или нет ФЗ о политических партиях и уставу партии порядок проведения съезда (конференции).

Более того, необходимо нормативно закрепить, что заключение должно быть выдано непосредственно после проведения съезда (конференции, собрания) и не более чем в течение 5 дней направлено территориальным управлением Федеральной регистрационной службы в избирательную комиссию, организующую выборы.

А в статью 27 указанного закона внести изменения в части полномочий представителя избирательной комиссии. Он должен иметь право: удостовериться в правильности проведения конференции (съезда); знакомиться с документами и материалами, непосредственно связанными с выдвижением кандидатов, и получать их заверенные копии; задавать другим участникам конференции вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу; вносить предложения к рассматриваемым вопросам, и требовать проведения по ним голосования; обжаловать решения принятые на конференции.

Данные обстоятельства дела могут повлиять на процесс отказа в заверении списка кандидатов, отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов), исключения из списка кандидатов, что ведет к серьезным последствиям и требует всесторонней проверки.

Политические партии и правовой статус их членов. Действующее законодательство содержит положение о том, что политическая партия не вправе выдвинуть кандидатом на выборные должности члена иной политической партии⁸.

К сожалению, на практике не отработан механизм отслеживания членства в партии. Никто не располагает полной и последней информацией (на кон-

⁷ Застрожная О.К. Некоторые проблемы правоприменительной практики обеспечения участия политических партий в региональных выборах // Выборы. 2006. № 6. С. 5.

⁸ Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти» // Российская газета. 2006. 15 июля.

кретную дату) – кто является членом той или иной партии, кто прекратил полномочия или был вообще из нее исключен.

Это осложняет применение новелл закона, запрещающих политическими партиями выдвигать кандидатами лиц, являющихся членами иных партий.

Так, в областном списке кандидатов, выдвинутом Томским региональным отделением политической партии “ПАТРИОТЫ РОССИИ” находился кандидат Ш. на выборах депутатов областной Думы, по данным Управления Федеральной регистрационной службы по Томской области на 1 января 2007 года являющейся членом политической партии “Российская объединенная демократическая партия “ЯБЛОКО”. Информацией о выходе Ш. из рядов этой партии регистрационная служба и представитель регионального отделения партии “ПАТРИОТЫ РОССИИ” до принятия решения избирательной комиссии о регистрации областного списка кандидатов не располагали. Избирательной комиссией во исполнение п. 3¹ ст. 36 ФЗ о политических партиях, подп. е п. 26 ст. 38 ФЗ об основных гарантиях было принято решение об исключении данного кандидата из областного списка кандидатов⁹.

При проведении этих же выборов, то по Томскому одномандатному избирательному округу № 16 Томским областным отделением КПРФ кандидатом в депутаты Государственной Думы Томской области был выдвинут П. Выдвижение было осуществлено на партийной конференции. Причем региональное отделение КПРФ в соответствии с нормами ФЗ о политических партиях (ст. 27) своевременно уведомила об этом мероприятии избирательную комиссию. Учитывая, что в соответствии с ФЗ об основных гарантиях у избирательных комиссий вообще отсутствуют полномочия, по отслеживанию при выдвижении кандидата по одномандатным (многомандатным) округам факта принадлежности кандидата к той или иной политической партии является кандидат, сомневаться в легитимности конференции и принятых на ней решений, у избирательной комиссии не было оснований. Соответственно позднее окружная избирательная комиссия приняла решение о регистрации кандидата.

Спустя некоторое время, поступила жалоба в окружную избирательную комиссию и Избирательную комиссию Томской области от избирателя этого округа, о том, что данный кандидат является одновременно членом партии КПРФ и “Российской объединенной демократической партии “ЯБЛОКО”. Затем заявление с таким же содержанием поступило в Томский областной суд. В судебном заседании П. было заявлено, что он неоднократно публично заявлял о своем нежелании быть членом политической партии “ЯБЛОКО” и, вступив в ряды КПРФ, действовал в соответствии с положени-

⁹ Постановление Избирательной комиссии Томской области от 1 февраля 2007 года № 50/360 О регистрации областного списка кандидатов в депутаты Государственной Думы Томской области четвертого созыва, выдвинутого Томским региональным отделением политической партии “ПАТРИОТЫ РОССИИ”.

ями действующего законодательства. Суд в удовлетворении жалобы заявителю отказал¹⁰.

Несомненно, часть 2 статьи 30 Конституции Российской Федерации говорит о том, что: “никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем”. Общий принцип членства в партии закреплён в п. 1 ст. 23 ФЗ о политических партиях: “Членство в политической партии является добровольным и индивидуальным”.

Тем не менее, выход из членов партии должен быть обязательно прописан в ФЗ о политических партиях. Данный закон должен содержать положения, регламентирующие процедуру выхода (прекращения полномочий, исключения) членов из партии, вплоть до представления письменного заявления с отметкой о его принятии. Так, например, из Устава политической партии “Российская объединённая демократическая партия “ЯБЛОКО” нельзя отследить процедуру выхода из партии вообще. В Уставе не прописана сама процедура прекращения полномочий, но указано, что прекращение членства происходит при: “подаче письменного заявления или при публичном устном заявлении члена Партии о выходе из членов Партии” (п. 8.2.1 Устава); либо “вступления члена Партии в другую политическую партию” (п. 8.2.2 Устава). А в процессе вышеуказанного судебного заседания было выяснено, что полномочия некоторых членов партии было вообще осуществлено по телефонному звонку. Такая процедура входа и выхода из членов партии позволяет гражданину быть одновременно членом разных партий.

Правомерность требования обязательности представления письменного заявления о выходе из партии несостоятельна. Норма Федерального закона “О политических партиях”, а зачастую и сам устав, этого требования не предусматривают. Наличие партийного билета, указывающего, что кандидат является членом политической партии, в полной мере не свидетельствует о членстве его только в одной партии.

Беспорядочный, хаотичный процесс выхода и приема в члены партии не позволяет должным образом выполнить условия действующего избирательного законодательства и законодательства о политических партиях. Соответственно, практически одного и того же кандидата могут выдвигать на разных уровнях выборов, в разных регионах и разные политические партии.

Учитывая вышеизложенное, и избирательное законодательство и закон о партиях требует серьезных изменений. Еще раз, высказываясь в поддержку указанного в предыдущем разделе заключения, которое выдавало бы управление Федеральной регистрационной службой по поводу легитимности проведения конференций о выдвижении кандидатов и надлежащего оформления документов, необходимо дополнить, что такие заключения также должны содержать выводы в отношении выдвинутых кандидатов, их принадлежности к соответствующей политической партии, т.е. соблюдения пункта 3¹ статьи 36 ФЗ о политических партиях.

¹⁰ Решение Томского областного суда от 1 марта 2007 года.

В вышеуказанном законе необходимо также прописать порядок, регламентирующий более частое представление данных о членах партии (с указанием их фамилии, имени, отчества), например, ежеквартально и течение 5 дней после официального опубликования решения о назначении выборов.

С точки зрения правоприменительной практики целесообразно рассмотрение вопроса о применении соответствующих санкций к лицам, состоящим в нескольких партиях, но дающим согласие на выдвижения их кандидатами одной партии. Политическая партия не должна нести ответственность за таких граждан. При этом должны оцениваться такие обстоятельства, как наличие вины в допущенных нарушениях, чему соответственно определяется значительность и соразмерность санкций применяемых к нарушителю соответствующих норм.

Если говорить об основаниях для отказа в регистрации или об аннулировании решения о регистрации кандидатов, выдвинутых по округам (мажоритарной системы), то подп. б п. 24 ст. 38 ФЗ об основных гарантиях, указывающая, что таковыми является для кандидатов, выдвинутых политической партией, – несоблюдение требований к выдвижению кандидата, предусмотренных ФЗ о политических партиях, очень расплывчат. Основания для отказа в регистрации в этой части также должно быть указано конкретно. Судебная практика свидетельствует, что если нет конкретного основания, прописанного в законе, то нельзя применить соответствующие санкции, или под данное основание можно подвести что угодно или кого угодно.

Очевидно, что устойчивость политической партии определяется ее внутренней организацией. Чем больше региональных и местных отделений, являющихся результатом поддержки со стороны общественности, тем более она жизнеспособна. Но членство в партии должно быть регламентировано конкретно – не может быть один гражданин Российской Федерации членом двух или более партий.

Политические партии при представлении документов для регистрации кандидатов (списков кандидатов). Судебная практика Томской области свидетельствует, что любая новелла областного закона, основанная на практике и аналогии с другими законами, но оспоренная в областном суде, признается противоречащим федеральному законодательству. Так, в сентября 2005 года была оспорена норма закона Томской области “О муниципальных выборах в Томской области”¹¹, предусматривающая возможность непредставления в окружные избирательные комиссии подписей избирателей, внесения избирательного залога для регистрации кандидатов, выдвинутых избиратель-

¹¹ Закон Томской области от 14 февраля 2005 года № 29-ОЗ “О муниципальных выборах в Томской области” (с изменениями от 8 июня, 6 сентября 2005 года, 13 июля, 10 октября 2006 года). Основной текст // “Официальные ведомости администрации области”. 2005. № 6.

ных объединением по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, если список кандидатов, выдвинутый этим же избирательным объединением, зарегистрирован на этих же выборах на основании представленных подписей. Доводы, что аналогичная норма содержится в ч. 7 ст. 45 Федерального закона от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (далее ФЗ о выборах депутатов Государственной Думы)¹² не были приняты во внимание. Заявление было удовлетворено. Томский областной суд признал эту норму не соответствующей ФЗ об основных гарантиях и принял решение о том, что Государственная Дума Томской области должна данную норму исключить¹³. Тем не менее, для поддержания статуса политических партий необходимо данную норму закрепить, как гарантию в ФЗ об основных гарантиях. Преференция такого рода для политических партий должна быть предусмотрена в законе.

На данной стадии избирательного процесса целесообразно исключить норму ФЗ об основных гарантиях, обязывающую при представлении документов для регистрации кандидатов (списков кандидатов), кандидатов (избирательные объединения), при сборе подписей представить нотариально заверенный список сборщиков подписей. Это неоправданная трата денег на нотариальное оформление документов. Надлежащая проверка данных о сборщиках подписей и на соответствие требований закона возможно с помощью Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы” (далее – ГАС “Выборы”), что является допустимым.

Политические партии и избирательные комиссии. Статус членов избирательных комиссий, выдвинутых политическими партиями. Проблема, с которой сталкиваются избирательные комиссии в этой части, возникает тогда когда политические партии либо их региональные отделения предлагают в составы избирательных комиссий “неработающие” кандидатуры членов комиссий с правом решающего голоса. Под понятием “неработающие” можно понимать членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, которые: вообще не являются на заседания избирательных комиссий без каких-либо причин; проживают в другом населенном пункте и не могут добираться до места нахождения избирательной комиссии; либо политические партии направляют своих членов в качестве просто наблюдателей; либо данные лица банально нежелают работать. Зачастую это приводит к тому, что с обоюдного согласия политической партии и избиратель-

¹² Федеральный закон от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (с изм. и доп. от 20 декабря 2002 года, 23 июня 2003 года, 18 мая 2005 года, 2 февраля, 25 июля 2006 года). Текст Федерального закона опубликован в “Российской газете” от 25 декабря 2002 года.

¹³ Решение Томского областного суда от 01.03.2007, дело № 3-90/2005 г.

ной комиссии возникает необходимость вывода такого члена избирательной комиссии из ее состава. Но механизмы прекращения полномочий, предусмотренные в законе, за исключением личного согласия члена комиссии, очень сложны и долговременны. Поэтому для нормализации работы избирательных комиссий при непосредственном участии политических партий нужно предусмотреть в пункте 8 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях...” одним из оснований для прекращения полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, выдвинутого избирательным объединением – это совместное решение, согласовано принятое между партией и избирательной комиссией, назначившей члена, о прекращении его полномочий.

Политические партии и их финансирование в период избирательной кампании, в том числе при проведении предвыборной агитации. В законе не прописан механизм, каким образом финансируются избирательные фонды кандидатов и избирательных объединений самими политическими партиями, если они, например, выдвинуты региональными отделениями политических партий. Процедура финансирования политической партии: либо напрямую в избирательный фонд, либо через региональное отделение, выдвинувшее кандидата (список кандидатов), т.е. как самостоятельное юридическое лицо, либо через избирательное объединение, выдвинувшее кандидата (список кандидатов). Еще не нашли своего юридического закрепления и включения в систему ГАС “Выборы” ввод в эксплуатацию подсистемы автоматизации контроля за финансовой деятельностью политических партий, что требует дальнейшего совершенствования. Данная подсистема становится действенным инструментом в выполнении контрольных функций, возложенных на избирательные комиссии. Возникает острая необходимость предусмотреть в законе финансовую прозрачность и ее законность.

При изготовлении печатных агитационных материалов (листочков и т.д.) кандидатов (избирательных объединений) принцип подхода должен быть таким же, как и при проведении предвыборной агитации в средствах массовой информации. А именно избирательное объединение отвечает за своих кандидатов, как выдвинутых по одномандатным избирательным округам, так и в составе списков кандидатов. Это выражается в том, что изготовление совместных агитационных материалов кандидатов (списков кандидатов), выдвинутых одним и тем же избирательным объединением, при проведении выборов одного и того же уровня может оплачиваться либо из избирательного фонда кандидата, либо избирательного объединения.

В этом разделе, хотелось бы обратить внимание на то, что зависимость государственного финансирования от количества проголосовавших избирателей несомненно является стимулированием для качественного участие в выборах политических партий. Необходимо также рассмотреть на федераль-

ном уровне и нормативно закрепить аналогичную возможность, обязывающую субъект Российской Федерации при проведении выборов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации стимулировать региональные отделения.

Не секрет, что “лицо” любой политической партии – это ее программа. Избиратели ориентируются на обязательства политической партии, которые, прежде всего, закреплены в политической программе. Партийные программы и идеологии задают общие концептуальные рамки партий, формируют набор основных способов борьбы политических партий за власть, политических заявлений и позиций по проблемам политического дискурса. На выборах вопрос о предвыборной программе становится еще актуальней, так как избиратель, голосуя за политическую партию, прежде всего, должен знать ее политическую направленность. Партия, не имеющая своей программы и идеологии, не может быть полноценной политической партией, поскольку лишена всякого политического смысла.

В соответствии с п. 10 ст. 48 ФЗ об основных гарантиях политическая партия обязана опубликовать свою предвыборную программу. Тем не менее это бывает не всегда. Так, например в соответствии со сроками и соблюдением всех необходимых процедур состоялось выдвижение кандидатов в депутаты Думы города Томска четвертого созыва. Томской городской муниципальной избирательной комиссией зарегистрированы списки кандидатов, выдвинутых 10 избирательными объединениями и 3 избирательными блоками, из них четверо (три избирательных объединения и один избирательный блок) не опубликовали в соответствии с действующим законодательством свою предвыборную программу. Применить санкции к нарушителям невозможно – просто их нет. Такие действия считаются нарушением избирательного законодательства, и виновные в этом случае должны быть наказаны.

В свою очередь, порядок опубликования предвыборной программы, предусмотренный в ФЗ об основных гарантиях обязывает публиковать ее в государственном либо муниципальном периодическом печатном издании. Но, в Томской области газета, которая является государственной выходит один раз в неделю и по объему она не может предоставить печатную площадь для опубликования сразу нескольким избирательным объединениям, а их на выборах депутатов Государственной Думы Томской области было 8, а муниципальных газет в городе Томске вообще нет. Поэтому закон требует корректировки в части предоставления возможности публикации политическими партиями своей предвыборной программы в любом периодическом печатном издании. Но при этом необходимо обязать политические партии представить данную предвыборную программу с печатным органом, где она была опубликована в избирательную комиссию, организующую выборы.

Политические партии и избранные депутаты, выдвинутые ими (в соответствии с изменениями федерального законодательства)¹⁴. Выход из политической партии или переход в другую партию избранного депутата, выдвинутого политической партией, является основанием досрочного прекращения полномочий депутата. Это ограничение прав депутатов, особенно, избранных по одномандатным округам. Получается так, что кандидат является избранным партией, а избиратели ратифицируют этот выбор. Депутат становится зависимым от партии, а не от избирателей, которые его избирали, но в любом случае депутат был избран именно избирателями, а не партией. Мало того депутат становится “собственностью” политической партии, что ведет к олигархизации политических партий. Возможно, это необходимо для того, что бы получить максимально управляемый и послушный депутатский корпус, бесспорно голосующий за любые, даже не популярные нормы, предусмотренные федеральным законодательством. Но любой авторитетный политик оказывается под угрозой потерять депутатский мандат из-за того, что решит перейти в другую партию.

Получается, что это форма принуждения вступления в политическую партию и обязательное нахождение в ней является противоречащим Конституции Российской Федерации. Несомненно, взаимная ответственность политической партии и выдвинутых ей кандидатов должна быть предусмотрена. Но может быть лучше вернуться к старому проверенному, пусть и сложному в плане реализации, способу – отзыву депутата самими избирателями.

Заключение.

В настоящей работе были освещены основные проблемы, возникающие при реализации положений действующего законодательства, регламентирующего порядок участия политических партий в выборах.

Анализируя новеллы законодательства о выборах, следует подтвердить несомненную политическую и электоральную модернизацию институтов народовластия в стране. Изменяющееся законодательство свидетельствует о начале процесса целенаправленной политической и юридической институционализации статуса, функций и полномочий политических партий. Становление партийной системы и апробация норм законодательства еще предстоит, поэтому есть необходимость в разработке механизмов, исключающих и существенно снижающих вероятность нарушения избирательных прав граждан.

Несомненно, смысл изменений избирательного законодательства определяется задачей формирования правовых условий для построения работоспособной системы институтов конкурентной политической демократии. При

¹⁴ Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти” // Российская газета. 2006. 15 июля.

этом неизбежна корректировка отдельных избирательных процедур и механизмов.

В работе осуществлен поиск механизмов решения новых задач, возникающих в процессе реализации норм закона. Освещены некоторые предложения по совершенствованию законодательства в части правового регулирования участия политических партий в выборах, в том числе на региональном уровне.

Завершая настоящую работу, хотелось подчеркнуть, что модернизация законодательства должна осуществляться с четкой продуманной стратегической целью. Но в любом случае должно быть обеспечено гендорное, имущественное, должностное равноправие кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, как по одномандатным избирательным округам, так и в составе списков кандидатов.

РАБОТА, РЕКОМЕНДОВАННАЯ К ОПУБЛИКОВАНИЮ

Таровик

Светлана Сергеевна,
аспирантка юридического
факультета
Северо-Западной академии
государственной службы

Научный руководитель:

Овчинников
Валентин Алексеевич,
профессор кафедры государственного
и международного права
Северо-Западной академии
государственной службы,
кандидат юридических наук,
кандидат технических наук

Правовое регулирование участия политических партий в выборах (новое в законодательстве о выборах)

Главной темой острой политической дискуссии осени 2006 года стал проект Федерального закона Российской Федерации № 308197-4 “О внесении изменений в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (далее – ФЗ об основных гарантиях) и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации”, (об устранении внутренних противоречий и отдельных пробелов в регулировании избирательного процесса, установлении новых оснований отказа в регистрации кандидата (списков кандидатов), отмены и аннулирования регистрации кандидата (списков кандидатов), внесенный депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А.М. Бабаковым, П.Ю. Ворониным, М.В. Емельяновым, А.Д. Жуковым, И.В. Лебедевым, В.А. Овсянниковым, Е.Ю. Соломатиным.

Указанный проект был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 9 июня 2006 года, а 8 июля 2006 года проект был принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в

первом чтении¹, далее в повестке заседания Совета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14 ноября 2006 года данный проект был назначен к рассмотрению во втором чтении на заседании Государственной Думы 15 ноября 2006 года, по итогам которого был принят во втором чтении², а также было принято решение Совета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о направлении законопроекта и его материалов Президенту Российской Федерации, Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации³, затем 17 ноября 2006 года проект был принят в третьем чтении⁴ на заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в окончательной редакции⁵. В свою очередь Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации одобрил рассматриваемый законопроект 24 ноября 2006 года⁶, а уже 5 декабря 2006 года проект был подписан Президентом России⁷, затем 7 декабря 2006 года опубликован и вступил в силу с момента публикации⁸.

На протяжении всего пути последовательного прохождения рассматриваемого проекта его сопровождали шквал критических замечаний, масса разнообразных политических дискуссий, а также множество полярных оценок в средствах массовой информации. Например, 8 июля 2006 года (в день принятия Государственной Думой Российской Федерации законопроекта в первом чтении) посредством каналов РИА Новости сообщалось о предложении Александра Вешнякова снять проект с рассмотрения (кроме того, 06.07.2006 г. так же предлагалось обсудить проект с экспертами и доработать), не вводить досрочное голосование, и необоснованные требования к документам, которые должны пред-

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 08.07.2006 № 3419-IV ГД.

² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 15.11.2006 № 3721-IV ГД.

³ Паспорт проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» № 308197-4.

⁴ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 17.11.2006 № 3734-IV ГД.

⁵ Паспорт указанного проекта № 308197-4.

⁶ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 24.11.2006 № 383-СФ.

⁷ Паспорт указанного проекта № 308197-4.

⁸ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ // Российская газета. 2006. 7 дек.

ставлять кандидаты в избирательные комиссии¹. Рассматриваемая тема была развита 13 июля 2006 года в публикации “Миссия Вешнякова” Ильи Мильштейна, которая подробно осветила позицию главы ЦИК России в прениях: “1. В досрочном голосовании нет нужды: уехавший за границу гражданин всегда может взять открепительное удостоверение; 2. Положения о ненадлежащем оформлении документов необоснованны: “если бы действовал отказ в регистрации за недостоверность и неполноту данных, то Государственная Дума опустела бы на половину”; 3. Норма об экстремизме юридически безграмотна: “если человек экстремист, его надо сажать в тюрьму, а не снимать с выборов”; 4. Нельзя снимать с выборов “всю партию, если один из ее членов уличен в каком-нибудь разжигании, так как не может партия в целом отвечать за кандидата”, позицию, выступавшего после Александра Альбертовича в прениях, представителя Президента в Государственной Думе Российской Федерации А. Косопкина: “мы не разделяем драматизма некоторых выступавших”, а так же заявленную в прениях позицию А. Митрофанова: “это нужно, чтобы создать, наконец, системные партии: две или три, как в Америке...”². Автор цитируемой статьи считает, что “поправки более всего нужны для того, чтобы лишний раз унизить оппозицию, причем унизить чисто символически, сняв с пробега тех же Лимонова или Касьянова, заранее зная, что шансов у них нет”³. Более мягко прокомментированы поправки, вызвавшие грандиозный ажиотаж, в статье Тамары Шкель “ЦИК отрепетировует выборы в Думу” от 31 августа 2006 года, а именно: “1. ЦИК у не нравится, что представители партии “Единая Россия” возвращают досрочное голосование, которое, по опыту ЦИКа, сопровождается серьезными фальсификациями; 2. Александр Вешняков 30 августа 2006 года сказал журналистам, что принятые в первом чтении парламентским большинством поправки требуют осмысления и корректировки: “разумное следует оставить, неразумное убрать”; 3. Глава Центризбиркома заявил: “Мы готовы сотрудничать с “Единой Россией” ради укрепления демократической системы, а не наоборот”⁴. Однако главным отличием статьи Т. Шкель и ее основным достоинством является не эмоциональное, а детальное освещение концепции рассматриваемого законопроекта: “1. Принятый в последний день перед летними каникулами Думой в первом чтении законопроект ставит новые препятствия на пути партий и отдельно взятых кандидатов на пути к власти по признакам экстремизма; 2. В праве быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления предполагается отказывать всем, кто был ранее осужден за экстремизм, уже отбыл наказание, но имеет не-

¹ <http://ad2.rambler.ru/lenta.ru>; <http://www.voj.ru/rus/news/2006/06/16/veshnyakov>.

² Мильштейн И. Миссия Вешнякова // полная версия на сайте <http://grani.ru/Politics/Russia/Election/p.108665.html>. 2006. 13 июля; Лига избирательниц (в сокращении). 2006. август № 1(73). С. 1.

³ Там же.

⁴ Шкель Т. ЦИК отрепетировует выборы в Думу // “Российская газета”. 2006. 31 августа. № 4158; <http://www.rg.ru/tema/avtor-Tamara-Shkel/index.htm/>.

снятую и непогашенную судимость; 3. С выборов будут сниматься те кандидаты или списки кандидатов, в отношении агитации которых будет установлено, что они призывают к экстремизму или оправдывают его; 4. Партии в период выдвижения кандидатов и самой избирательной кампании будут обязаны предварительно уведомлять власть о своих съездах, собраниях, иных мероприятиях, касающихся выборов; 5. Александр Вешняков считает, что с экстремизмом надо бороться, но признаки экстремизма должны быть расшифрованы более конкретно, иначе можно любого, кто критикует начальство, снять с выборов на этом основании¹. Приведенные цитаты публикаций отражают в наиболее общем виде спорную ситуацию в связи с принятием в первом чтении законопроекта, а также две противоположные позиции по поводу указанного проекта: мнение разработчиков, а также большинства Государственной Думы Российской Федерации о целесообразности, своевременности поправок, и мнение главы ЦИК России, Вешнякова А.А., о необходимости доработки поправок. В данном споре интересны оба мнения, а именно их аргументация с позиции норм права, однако именно это самое важное составляющее практически отсутствует в публикациях, посвященных данной проблеме.

В этой связи будет уместно отметить, что особая важность изучаемого законопроекта в первую очередь связана с принципом свободных выборов, который предусмотрен в Конвенции «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Союза Независимых Государств»², а так же в Конституции Российской Федерации³, и ФЗ об основных гарантиях следующим образом: «Участие гражданина России в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению»⁴. Из приведенной цитаты следует, что закрепленный в законе принцип свободных выборов, «находит выражение в

¹ Там же.

² Конвенция «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Союза Независимых Государств». Ст. 8. Заключена в г. Киншасе 07.10.2002 года. Россия ратифицировала Конвенцию (ФЗ РФ от 02.07.2003 // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2703). Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 11.11.2003 // СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 4971.

³ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 года. Ст. 3, ч.3 // Российская газета. 1993. 25 декабря.

⁴ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (ред. от 10 января 2006 года № 16-ФЗ; 06 марта 2006 года № 35-ФЗ; 12 июля 2006 года № 106-ФЗ; 12 июля 2006 года № 107-ФЗ; 25 июля 2006 года № 128-ФЗ; 05 декабря 2006 года № 225-ФЗ). Ст. 3, п. 3 // Российская газета. 2002. 15 июня, 2006. 19 января; 2006. 10 марта; 2006. 15 июля; .2006. 27 июля; 2006. 7 декабря.

двух формах”¹. Одной из этих форм является свободное и добровольное участие гражданина в выборах и референдуме: принуждение к участию или, неучастию в голосовании невозможно, в каком бы виде оно ни проявлялось. Вторая форма представляет собой свободу волеизъявления при голосовании, сопровождаемую запретом любого воздействия на него. Ряд положений, обеспечивающих эту свободу, содержится в самом ФЗ об основных гарантиях, а также гарантируется нормами уголовного и административного права². Однако свободные выборы представляют собой отражение более широкого принципа свободы личности, который получил выражение в ряде статей Конституции Российской Федерации³. Например, согласно частям 1 и 2 статьи 17 Конституции Российской Федерации⁴, в государстве признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации⁵ а основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, но осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц⁶. Кроме того, Конституцией Российской Федерации установлено, что каждый имеет право на свободу⁷, гарантируется свобода мысли, запрещается принуждать к отказу от своих мнений и убеждений⁸, гарантируется государственная, а так же судебная защита прав и свобод человека и гражданина⁹. Все перечисленное относится и к свободному волеизъявлению во время голосования. В связи с рассмотрением Государственной Думой ФС РФ упомянутого законопроекта особый интерес представляют рассмотренные положения Конституции¹⁰, закрепленные в части 3 статьи 17, поскольку из этих положений явству-

¹ Научно-практический комментарий к Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” // Отв. ред. Вешняков А.А.; науч. ред. Лысенко В.И.; (авторский коллектив: Авакьян С.А., Большаков С.В., Веденеев Ю.А., Вешняков А.А., Волкова О.Н., Воробьев Н.И., Гаджиев Г.А., Гришина М.В., Дубровина Е.П., Застрожная О.К., Игнатенко В.В., Ищенко Е.П., Князев С.Д., Колушин Е.И., Кулясова Н.А., Кутафин О.Е., Лысенко В.И., Малышев В.А., Нестеров С.Ю., Петроновичус Т.А., Смирнов В.В., Старостина И.А., Страшун Б.А., Тур А.И., Фадеев В.И., Федотов М.А., Юсов С.В.). М.: Издательство НОРМА, 2003. Ст. 3.

² Там же. Ст. 3.

³ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 года // Российская газета. 1993. 25 декабря.

⁴ Там же. Ч. 1, 2. Ст. 17.

⁵ Там же.

⁶ Там же. Ч. 3. Ст. 17.

⁷ Там же. Ст. 22.

⁸ Там же. Ст. 29.

⁹ Там же. Ч. 1. Ст. 45, Ч. 1, 2. Ст. 46.

¹⁰ Там же. Ч. 3. Ст. 17.

ет о том, что “человек и гражданин живет в обществе и государстве, сосуществуя и общаясь с себе подобными, а осуществляемые им права и свободы в той или иной мере затрагивают интересы других людей или общества в целом: именно поэтому при реализации собственных прав и свобод не должны нарушаться права и свободы других лиц (субъективное право гражданина четко определено границами, строго “дозировано” законом для того, чтобы гражданин знал рамки дозволенного поведения и не вторгался в пределы законных интересов других лиц, государства, общества, поскольку только при этом условии все граждане и люди могут беспрепятственно осуществлять свои права и свободы, а одним из средств установления и поддержания такого порядка в обществе являются ограничения прав и свобод, например установленные во Всеобщей декларации прав человека: “При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно и с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе”¹). Таким образом, речь идет о законных ограничениях прав и свобод человека и гражданина, основаниями которых могут быть, например, правонарушения, в особенности преступления, которые всегда вредны для других лиц, государства и общества, а в качестве средств ограничения прав и свобод правонарушителей здесь выступают меры наказания. Кроме того, ограничение прав и свобод граждан возможно не только при защите интересов отдельной личности, но и в случаях, когда речь идет о безопасности граждан и защите конституционного строя при введении чрезвычайного положения², однако при этом не должны приостанавливаться или ограничиваться в соответствии с нормами международного права право на жизнь, свобода от пыток, свобода от рабства или подневольного состояния; защита от заключения в тюрьму за неплату долга, от уголовных законов, имеющих обратную силу; признание правосубъектности перед законом; свобода мысли, совести и религии, а все случаи ограничения прав и свобод должны быть зафиксированы в законе³.

¹ “Всеобщая декларация прав человека” от 10.12.1948 года, статья 29 // Российская газета. 1995. 5 марта; “Права человека”. Сб. международных договоров. Нью-Йорк: ООН, 1978. С. 1–3.

² Конституция Российской Федерации. Ст. 56.

³ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации // Отв. ред. Лазарев В.В. Издательство “НОРМА”. 2003. Ч. 3. Ст. 17, Так же об этом в других источниках: Комментарий к конституции Российской Федерации // Садовников Г.Д. “Юрайт-Издат”. 2006. Ч. 3. Ст. 17, Постатейный научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации // Отв. ред. Кутафин О.Е., Зорькин В.Д. ЗАО “Библиотечка “Российской газеты”. 2003. Ч. 3. Ст. 17, Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации // Под общ. ред. Карповича В.Д.М.: “Юрайт-М”; Новая Правовая культура. 2002. Ч. 3. Ст. 17.

В частности в ФЗ об основных гарантиях в статье о всеобщем избирательном праве и праве на участие в референдуме содержится полный перечень случаев ограничения этого права, равно как и свободы участия гражданина в выборах и референдуме¹. В указанный перечень Федеральным законом от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ” (далее – ФЗ № 225-ФЗ) и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации”² вносится дополнительный пункт³ следующего содержания: “Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, 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 связи с этим необходимо уточнить понятие экстремизма и признаков экстремистской деятельности. Поскольку изучаемый закон⁴ не раскрывает и не дополняет значения упомянутых понятий применительно к избирательному процессу, а лишь содержит отсылки к нормам Уголовного кодекса Российской Федерации и специального Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ “О противодействии экстремистской деятельности”, то необходимо применять и использовать уже сформулированные понятия, а именно: “экстремистская деятельность (экстремизм) – это

1. деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо редакций средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на: насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; подрыв безопасности Российской Федерации; захват или присвоение властных полномочий; создание незаконных вооруженных формирований; осуществление террористической деятельности либо публичное оправдание терроризма; возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию; унижение национального достоинства; осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиоз-

¹ Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ, Ст. 4.

² Федеральный закон “О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ” и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации” от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ.

³ То есть вносится поправка в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ, в п.3. Ст. 4.

⁴ Федеральный закон “О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ” и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации” от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ.

ной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы; пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности; воспрепятствование законной деятельности органов государственной власти, избирательных комиссий, а также законной деятельности должностных лиц указанных органов, комиссий, соединенное с насилием или угрозой его применения; публичную клевету в отношении лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, при исполнении им своих должностных обязанностей или в связи с их исполнением, соединенную с обвинением указанного лица в совершении деяний, указанных в настоящей статье, при условии, что факт клеветы установлен в судебном порядке; применение насилия в отношении представителя государственной власти либо на угрозу применения насилия в отношении представителя государственной власти или его близких в связи с исполнением им своих должностных обязанностей; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда здоровью и имуществу граждан в связи с их убеждениями, расовой или национальной принадлежностью, вероисповеданием, социальной принадлежностью или социальным происхождением; создание и (или) распространение печатных, аудио-, аудиовизуальных и иных материалов (произведений), предназначенных для публичного использования и содержащих хотя бы один из признаков, предусмотренных настоящей статьей; 2. пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения; 3. публичные призывы к осуществлению указанной деятельности, а также публичные призывы и выступления, побуждающие к осуществлению указанной деятельности, обосновывающие либо оправдывающие совершение деяний, указанных в настоящей статье; 4. финансирование указанной деятельности либо иное содействие в планировании, организации, подготовке и совершении указанных действий, в том числе путем предоставления для осуществления указанной деятельности финансовых средств, недвижимости, учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, иных материально-технических средств”¹.

Данные положения закона уточняются в комментариях, следующим образом: “Призыв – это активное воздействие на сознание и волю людей с целью склонить их к насильственным действиям по захвату власти, удержанию власти или

¹ ФЗ РФ “О противодействии экстремистской деятельности” от 25 июля 2002 года № 14-ФЗ (с изм. и доп. от 27.07.2006 № 148-ФЗ, 27.07.2006 № 153-ФЗ), Ст. 1, п. 1 // Российская газета от 2002. 30 июля, 2006. 29 июля.

изменению конституционного строя и т.д.”¹; так же “призывы к осуществлению экстремистской деятельности означают подстрекательские действия, направленные на достижение указанной цели”²; “формы, в которых осуществляются призывы, могут быть самыми разнообразными (устные, письменные, с помощью технических средств и т.п.), кроме призывов с использованием средств массовой информации”³; “под экстремистскими материалами понимаются предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистической рабочей партии Германии, фашистской Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы”⁴.

Рассмотренные понятия экстремизма и признаков экстремистской деятельности используются для квалификации деяний, по составам, предусмотренным Уголовным кодексом в данной сфере⁵. Таким образом, в российском законодательстве признаки экстремизма находят четкое закрепление, а это означает, что принцип свободы выборов не только не ущемлен, но и напротив обретает новый смысл, в связи с введением положений, ограничивающих право граждан быть избранными, если это граждане Российской Федерации, в отношении которых вступившим в законную силу обвинительным приговором суда установлено, что в их действиях содержатся признаки экстремистской деятельности, и в отношении которых до дня регистрации не погашена или не снята судимость, поскольку именно эти положения позволяют обеспечить защиту не только избирательных прав граждан России от различного рода проявлений экстремизма в сфере избирательного права, но и конституционный строй России, а так же права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации.

Вместе с тем здесь будет уместно отметить особую важность замечания Вешнякова А.А. относительно не достаточной расшифровки признаков экстремизма в редакции законопроекта, принятой в первом чтении с точки зрения непосред-

¹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации // Под общ. ред. Лебедева В.М. М., Издательство “Юрайт”. 2004. С. 280.

² Практика применения УК РФ. Комментарий судебной практики и доктринальное толкование / Под общей ред. Резника Г.М., автор Наумов А.В. М., Издательство “Волтерс Клувер”. 2005. С. 280.

³ Комментарий к Уголовному кодексу РФ / Под общ. ред. Лебедева В.М. М., Издательство “Юрайт”. 2004. С. 280.

⁴ Там же.

⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ, ст. 280, 282.1, 282.2 (в ред. от 27.07.2006 № 153-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 25 Ст. 2954; Российская газета. 2006. 29 июля.

ственного правоприменителя. Окончательная редакция законопроекта была скорректирована и содержит отсылку к действующему законодательству Российской Федерации в отношении расшифровки признаков экстремизма, однако пока отсутствует судебная практика разрешения споров в сфере применения санкций за экстремизм в избирательном процессе, представляется крайне сложным определить необходимую и достаточную степень конкретности в расшифровке признаков экстремизма, закрепленных в федеральном законе¹, положение которого, возможно, будет достаточно.

Кроме того, необходимо уделить внимание положениям рассматриваемого закона, в части изменений, вносимых в статью ФЗ об основных гарантиях об основаниях отказа в регистрации кандидата², а именно следующим основаниям: “отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, необходимых в соответствии с настоящим Федеральным законом³, иным законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата”⁴; “наличие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, оформленных с нарушением требований настоящего Федерального закона⁵, иного закона”⁶; “отсутствие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, в документах, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, каких-либо сведений, предусмотренных настоящим Федеральным законом⁷, иными за-

¹ Федеральный закон “О противодействии экстремистской деятельности” от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ.

² Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июля 2002 года № 67-ФЗ, подп. “в”, п. 24, ст. 38.

³ Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ.

⁴ Федеральный закон “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” от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ, подп. “е”, п. 6, ст. 1.

⁵ Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ.

⁶ Федеральный закон “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” от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ, подп. “е”, п. 6, ст. 1.

⁷ Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ, п. 2,3, ст. 33.

конами”². Данное основание отказа в регистрации кандидата направлено как на устранение возможных нарушений избирательного законодательства, так и на соблюдение, детальную реализацию всеми участниками избирательного процесса установленных законодателем³ правил в процессе выдвижения и (или) регистрации кандидата.

Так же изучаемый закон⁴ вносит изменения и дополнения в статью ФЗ об основных гарантиях, содержащую основания для аннулирования, отмены регистрации кандидата, списка кандидатов, отмены регистрации инициативной группы по проведению референдума⁵. В частности наибольший интерес представляет собой поправка, вызвавшая множество дискуссий, об отмене судом по заявлению избирательной комиссии регистрации списка кандидатов за несоблюдение избирательным объединением, кандидатом из зарегистрированного списка кандидатов запрета, касающегося призывов, обоснования, оправдания экстремизма в публичных выступлениях, предвыборных программах, агитационных материалах (если избирательное объединение, выдвинувшее этот список, не исключит такого кандидата из списка)⁶. В данной ситуации возникает очень тонкий юридический спор: с одной стороны авторами законопроекта вводится ответственность партии в виде отмены регистрации за экстремистские действия (высказывания) каждого из ее членов, а с другой стороны оппоненты возражают, что партия в целом не должна отвечать за каждого из своих кандидатов. Проблема заключается в том, что каждая из сторон, выражающих полярные позиции, использует для аргументации нормы различных отраслей права Российской Федерации. Например, позиция, отрицающая возможность ответственности партии, основана на нормах Уголовного права Российской Федерации, которые закрепляют только персональную ответственность за противоправные деяния от-

¹ Федеральный закон “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” от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ, подп. “е”, п. 6, ст. 1.

² Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ.

³ Федеральный закон “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” от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ, п. 13, ст. 1.

⁴ Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ” от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ, Ст. 76.

⁵ Федеральный закон “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” от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ, п. 13, подп. “д”, п. 8, ст. 1.

дельно взятых граждан (в том числе и членов партии)¹, поскольку из определения субъекта преступления следует, что по российскому уголовному праву² им может быть только физическое лицо, т. е. человек, а не юридическое лицо, корпорация или животное³, (хотя в зарубежных государствах, например, Великобритании, США, Франции⁴, Бельгии, Нидерландах⁵, Индии⁶ уголовная ответственность юридических лиц (корпораций) существует, но, по мнению российских юристов, введение такой ответственности в Российской Федерации, будет противоречить принципам личной и виновной ответственности каждого за свои собственные действия⁷). Противоположная позиция, не исключающая, привлечения к персональной ответственности членов партии, вместе с тем, скорее всего, основана на нормах Гражданского права Российской Федерации, которые предполагают ответственность юридического лица⁸, а поскольку партия является юридическим лицом⁹, то она так же должна нести ответственность (которая в данном случае выражается в не участии в выборах, если избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, не исключит виновного кандидата из списка), что позволит сформировать еще один механизм защиты от различных проявлений экстремизма.

¹ Уголовный Кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ, ст. 19, 20, 280, 282.1, 282.2.

² Там же. Ст. 19, 20.

³ Крылова Н.Е., Тяжкова И. М. Уголовное право Российской Федерации (общая часть). М., “ЗЕРЦАЛО”, 1999. С. 64.

⁴ Крылова Н.Е., Серебренникова А.В. Уголовное право зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии). М., “ЗЕРЦАЛО”, 1998. С. 70.

⁵ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации // Под общ. ред. Лебедева В.М. М., Издательство “Юрайт”. 2004. Ст. 19.

⁶ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации // Под общ. ред. Скуратова Ю.И., Лебедева В.М. М.: Издательство “ИНФРА-М-НОРМА”. 2000. Ст. 19.

⁷ Кузнецова Н.Ф., Тяжкова И.М., Крылова Н.Е. Курс уголовного права (общая часть). Том 1, Учение о преступлении. М., “ЗЕРЦАЛО”, 1999. С. 259.

⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации. Ст. 1068, 1081 (с изм. и доп. от 21.03.2005 № 22-ФЗ; 02.07.2005 № 83-ФЗ; 21.07.2005 № 109-ФЗ; 03.01.2006 № 6-ФЗ) // Российская газета 1994. 08 декабря, 1996. 6 февраля, 1996. 7 февраля, 1996. 8 февраля, 2005. 13 января, 2005. 24 марта, 2005 6 июля, 2005. 26 июля, 2006. 11 января.

⁹ Федеральный закон “О политических партиях” от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ, ч. 1, ст. 15, (в ред. от 21. марта 2002 года № 31-ФЗ, 25 от июля 2002 года № 112-ФЗ, 23 от июня 2003 года № 85-ФЗ, от 08 декабря 2003 года № 169-ФЗ, от 20 декабря 2004 года № 168-ФЗ, 28 от декабря 2004 года № 183-ФЗ, 21 от июля 2005 года № 93-ФЗ, 31 от декабря 2005 года № 202-ФЗ; от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ) // Российская газета: 2001.14 июля, 2002. 26 марта, 2002. 30 июля, 2003. 25 июня, 2003. 16 декабря, 2004. 24 декабря, 2004. 30 декабря 2005. 26 июля, 2005. 31 декабря, 2006. 15 июля.

В этой связи необходимо уточнить, что политическая партия представляет собой специфический вид юридического лица, а это в свою очередь предполагает специфику ответственности политической партии. Здесь следует разъяснить следующее: специфика правового положения политической партии как юридического лица, заключается в том, что оно урегулировано нормами Гражданского кодекса Российской Федерации¹, как все юридические лица на территории России (т. е. это “организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, должна иметь самостоятельный баланс или смету”²), а так же нормами Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ “О политических партиях” (далее – ФЗ о политических партиях)³, которые распространяют свое действие не на всех юридических лиц, а только на политические партии и тем самым определяют их специфику (“политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления”⁴). Кроме того, специфика правового положения политической партии как юридического лица диктует невозможность применения к ней общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности юридических лиц⁵, поскольку предусмотренные ими рычаги воздействия (“отвечают всем принадлежащим имуществом”⁶, “возмещают вред, причиненный его работником”⁷) не будут столь же эффективны в отношении политических партий. Именно поэтому столь важно и актуально введение законопроектом партийной ответственности в виде не участия в выборах, за экстремистские высказывания и действия своих членов⁸. Таким образом, при помощи данной новеллы избирательного законодательства партии получили серьезный стимул к проведению борьбы с “внутрипартийными” проявлениями экстремизма, к все-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации.

² Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1. Ст. 48.

³ Федеральный закон “О политических партиях” от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ.

⁴ Там же. П. 1, ст. 3.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации. Ст. 56, 1068, 1081.

⁶ Там же. Ст. 56.

⁷ Там же. Ст. 1068.

⁸ Федеральный закон “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” от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ.

стороннему соблюдению избирательного законодательства под угрозой не участия в очередных выборах, что, по сути, является самым мощным рычагом воздействия в отношении политических партий, а также специальным видом их ответственности.

Помимо процитированных положений рассматриваемый законопроект в редакции, принятой в первом чтении¹, содержал новую редакцию пункта первого статьи ФЗ об основных гарантиях о порядке досрочного голосования²: “Законом может быть предусмотрено, что избирателю, участнику референдума, который в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья) будет отсутствовать по месту своего жительства, и не сможет прийти в участковую избирательную комиссию, комиссию референдума, на избирательном участке, участке референдума, на котором он включен в список избирателей, участников референдума, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно путем заполнения избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме в помещении соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума в срок не ранее чем за 5 дней до дня голосования. Избиратель, участник референдума, голосующий досрочно, подает в соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума заявление, в котором указывает причину досрочного голосования. Данное заявление приобщается к списку досрочно проголосовавших избирателей, участников референдума. Избирательная комиссия, комиссия референдума обязана при этом обеспечить тайну голосования, исключить возможность искажения волеизъявления избирателя, участника референдума, обеспечить сохранность избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме и учет голоса избирателя, участника референдума при установлении итогов голосования и определении результатов выборов, референдума”³. Указанная новелла существенно изменила бы установленный ФЗ об основных гарантиях⁴ порядок досрочного голосования, который состоял в том, что оно (досрочное голосование) “на выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, на референдуме Российской Федерации не проводится”⁵, то есть закон урегулировал лишь “вопросы проведения досрочного голосования на выборах в органы местного самоуправления и местных референдумах, которое в боль-

¹ Проект ФЗ РФ № 308197-4, Ст. 1.

² Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ, Ст. 65.

³ Проект ФЗ РФ № 308197-4, Ст. 1.

⁴ Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ, ст. 65.

⁵ Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ, ст. 65, п. 1.

шей степени, нежели институт открепительного удостоверения, может обеспечить реализацию принципа всеобщности избирательного права¹. Следуя данной логике, разработчики законопроекта желали обеспечить реализацию принципа всеобщности избирательного права не только на уровне местного самоуправления, но и на федеральном, а так же на региональном уровнях. Вместе с тем нельзя не отметить, что в части реформирования статьи о досрочном голосовании ФЗ об основных гарантиях² цитируемый законопроект представлял собой развитие и реализацию положений Конвенции «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Союза Независимых Государств»³, установивших следующее: «гражданину может быть предоставлена возможность реализовать свое право на участие в голосовании посредством организации досрочного голосования»⁴. Однако, процитированные положения законопроекта⁵ о реформировании процедуры досрочного голосования по итогам второго и третьего чтений в окончательную редакцию закона⁶ не были включены.

Таким образом, в российском избирательном законодательстве в настоящий момент процедура досрочного голосования не получила широкого распространения на всех уровнях проводимых выборов и референдумов, хотя, по мнению Вешнякова А.А., в данной процедуре и «нет нужды, поскольку уехавший за границу гражданин всегда может взять открепительное удостоверение»⁷, кроме того «досрочное голосование, по опыту ЦИК России, сопровождается серьезными фальсификациями»⁸. С данной позицией солидарен так же и Чурилов А., проиллюстрировавший ее примером: «прокурор Ставропольского края в связи с поступившими жалобами о

¹ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Отв. ред. Вешняков А.А.; науч. ред. Лысенко В.И. М., Издательство НОРМА, 2003. Ст. 65.

² Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ, ст. 65.

³ Конвенция «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Союза Независимых Государств». Заключена в г. Кишиневе 07.10.2002. Россия ратифицировала Конвенцию (ФЗ РФ от 02.07.2003 // СЗ РФ 07.07.2003, № 27 (ч. 1), ст. 2703). Конвенция вступила в силу для РФ 11.11.2003 // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. СПб.: 2002. № 3 (34). С. 343-366; СЗ РФ от 28.11.2005, № 48, Ст. 4971.

⁴ Там же. Ст. 3, п. 3.

⁵ Проект ФЗ РФ № 308197-4. Ст. 1.

⁶ Федеральный закон «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» от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ.

⁷ Мильштейн И. Миссия Вешнякова // Полная версия на сайте grani.ru. 2006. 13 июля; Лига избирательниц (в сокращении). 2006. август. № 1 (73). С. 1.

⁸ Шкель Т. ЦИК отретепирует выборы в Думу // Российская газета. 2006. 31 августа.

массовом досрочном голосовании при выборах губернатора края поднял этот вопрос перед председателем краевой избирательной комиссии – в результате действия прокурора способствовали прекращению фактов принуждения участковыми избирательными комиссиями граждан к досрочному голосованию”¹.

Вместе с тем обозначенная точка зрения принимается не всеми исследователями безоговорочно, некоторые ее не разделяют: “федеральный законодатель лишает права участвовать в выборах не одну тысячу избирателей только потому, что на отдельных избирательных участках в некоторых регионах страны (Владивосток, Санкт-Петербург и др.) количество досрочно проголосовавших на выборах доходило до 30 процентов от общего числа, в то же время для подавляющего большинства субъектов Федерации это не являлось проблемой. Анализ показывает, что в большинстве случаев досрочное голосование осуществлялось в соответствии с законом, без нарушений: доля голосующих досрочно в общем количестве участвующих в выборах ничтожно мала (как правило, не превышает 0,5–1 процента) и никак не предопределяет результаты выборов; однако вместо достаточно простой процедуры досрочного голосования, регионам предоставлено право установить законом субъекта Российской Федерации возможность голосования по почте – это не только усложнит процедуру голосования, но и абсолютно не гарантирует отсутствие нарушений избирательного процесса; использование открепительных удостоверений также не решает проблему в масштабах региона, к тому же это приводит к дополнительным затратам бюджетных средств и усложняет избирателям участие в голосовании, обязывая их прибывать в избирательную комиссию дважды; тем не менее, можно избежать этих сложностей. В Федеральном законе достаточно предусмотреть альтернативу, (как при выдвижении и регистрации кандидатов, – залог или сбор подписей), кроме этого, дать региональному законодателю возможность самому определиться относительно форм участия с учетом местных особенностей и в интересах избирателей – голосование по почте или досрочное голосование, выдача открепительных удостоверений. Именно такой подход позволит наиболее рационально и просто обеспечить гарантии избирательных прав граждан и нормальный избирательный процесс в регионах”².

В этой связи будет уместно упомянуть о международном опыте применения досрочного голосования: “избиратель, включенный в список, может в некоторых ситуациях получить удостоверение на право голосования, чтобы в случае отъезда проголосовать в другом избирательном участке – это имеет место только при некоторых видах общегосударственных выборов, когда одни и те же кандидаты баллотировались по всей стране, например при выборах президента непосредственно

¹ Чурилов А. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан // “Законность”. 1997. № 8.

² Воробьев Н.И. Об укреплении законодательных гарантий проведения выборов в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне // “Журнал российского права”. 2004. № 1.

гражданами; однако чаще избирателю предоставляется право проголосовать досрочно, ибо в месте его временного пребывания будет баллотироваться другой кандидат – обычно досрочное голосование разрешается за одну – две недели до выборов, в этом случае избирательная комиссия вскрывает запечатанный конверт с бюллетенем в день выборов”¹. Подводя итог вышесказанному о процедуре досрочного голосования, следует заметить, что в целом для современного избирательного права и процесса характерно весьма осторожное отношение к этой процедуре, поскольку она сопровождается серьезными фальсификациями по авторитетному мнению Вешнякова А.А., основанному на опыте ЦИК России.

Вместе с тем, не менее, интересна и важна еще одна новелла закона от 5 декабря 2006 года² об отмене порога обязательной явки избирателей, закрепленная следующим образом: “в статье 70, подпункт “а” пункта 2, (закрепивший положение о том, что “выборы признаются соответствующей избирательной комиссией не состоявшимися в случае, если в них приняло участие менее 20 процентов от числа избирателей, внесенных в списки избирателей”³), признать утратившим силу”⁴. Особый интерес к данной теме вызван в связи с тем, что сравнительно недавно в специальной литературе⁵ нередко подчеркивалось особая роль и значение порога явки избирателей “для обеспечения легитимности и представительности избираемого органа или выборного лица”⁶.

¹ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., “Юрист”, 1997. С. 206.

² ФЗ РФ “О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ” и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации” от 05.12.2006 г. № 225-ФЗ, подп. “а”, п. 10, ст. 1.

³ ФЗ РФ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ” от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ, ст. 70.

⁴ Федеральный закон “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” от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ, подп. “а”, п. 10, ст. 1.

⁵ О совершенствовании избирательной системы Российской Федерации: Материалы заседания Политического консультативного совета Администрации Президента Российской Федерации. 2 октября 1999. Вып. 5. С. 7, 14; Особенности избирательной кампании по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 1997 году: Доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 2; Красинский В.В. “Качество российских законов”. “Право и политика”. 2005. № 5. С. 4; Нудненко Л.А. “Конституционное право гражданина России на референдум и международные стандарты”. “Конституционное и муниципальное право”. 2005. № 1, 2. С. 10 (№ 2); Князев С.Д. Российское избирательное право. Владивосток: 2001. С. 41.

⁶ Научно-практический комментарий к Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” // Отв. ред. Вешняков А.А.; науч. ред. Лысенко В.И. М. Издательство НОРМА, 2003. Ст. 70.

Также в этой связи будет полезно вспомнить о правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении “По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”¹, где указывается, что граждане, не голосовавшие вообще либо голосовавшие, но не за кандидатов, ставших депутатами, не могут рассматриваться в качестве лишенных своего представительства в парламенте: все избранные в соответствии с законом депутаты являются представителями народа а, это означает, представителями всех граждан, правомочных осуществлять управление делами государства через своих представителей; кандидат, который победил на выборах в соответствии с условиями, определенными законом, становится депутатом представительного органа, и представителем народа согласно статьи 3 Конституции Российской Федерации².

Вместе с тем указанную новеллу не возможно обойти вниманием, поскольку она тесно взаимосвязана с одной из важнейших проблем избирательного права и процесса, актуальной не только для России, но и для большинства зарубежных стран – с “абсентеизмом”, т. е. массовым уклонением избирателей от участия в выборах³ (от английского “absent”, что означает “отсутствовать”⁴).

В настоящее время, в отличие от 1998–2005 годов, в качестве главного аргумента в пользу отмены порога обязательной явки избирателей разработчиками закона⁵ была высказана мысль о том, что нельзя пренебрегать волеизъявлением проголосовавших политически активных граждан, так как это, по сути, представляет собой ущемление их прав, только потому, что их в совокупности менее двадцати процентов от общей массы избирателей, в связи с тем, что все остальные граждане не пожелали проголосовать вовсе. Следуя данной логике, явление абсентеизма необходимо расценить как добровольный отказ от реализации своего права на участие в выборах (в силу существования упомянуто-

¹ Постановление Конституционного суда РФ “По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21.06.1995 г. “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 17.11.1998 № 26-П // Российская газета 1998. 8 декабря.

² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года.

³ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., “Юрист”, 1997. С. 211; Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., “Белые альвы”, 1996. С. 244.

⁴ Мюллер В. К. Англо-русский словарь. 53 000 слов М., “Русский язык”, 1981. С. 17.

⁵ Федеральный закон “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” от 05 декабря 2006 года № 225-ФЗ.

го ранее принципа свободы в избирательном праве и процессе Российской Федерации), а это означает, что необходимо учитывать лишь мнение желающих принять участие в выборах. Конечно же, результат выборов в данном случае, не будет отражать мнение большинства граждан России, однако будет отражать мнение большинства тех граждан Российской Федерации, которые желают реализовать свое право на участие выборах. Возможно, данная реформа сможет в какой-то мере поспособствовать борьбе с явлением абсентеизма, однако главная ценность поправки заключается в том, что она призвана нейтрализовать вредные последствия указанного негативного явления, заключающиеся в том, что добросовестные избиратели России больше не будут вынуждены голосовать дважды из-за лени или нежелания сограждан реализовать свои права согласно статье 32 Конституции Российской Федерации¹.

Международный опыт решения указанной проблемы наиболее полно отражен в работе Чиркина В.Е., считающего, что «при системе необязательной регистрации многие избиратели не регистрируются, но они и не учитываются в итогах голосования, а учитываются лишь зарегистрированные избиратели, независимо от того, какая система составления избирательных списков существует»². Однако автор подчеркивает, что «далеко не все избиратели, чьи фамилии содержатся в списках, приходят голосовать: лишь в странах тоталитарного социализма публиковались данные, чуть ли не о стопроцентной явке, тогда как в этих странах никаких наказаний за неявку не предусматривалось, но применялись разные формы идеологического давления, возможны были неблагоприятные последствия неявки (например, по месту работы). Такие методы и сейчас используются в этой группе стран; в демократических странах обычно голосует немногим более 50% избирателей, иногда 60–65%, но чаще менее половины и даже четверти (особенно в некоторых постсоциалистических странах), в этих условиях для привлечения избирателей к голосованию в законодательстве предусматривается несколько мер: – это проведение государственными органами разъяснительной работы о необходимости участия граждан в голосовании, для чего выделяются средства из бюджета, закон устанавливает сравнительно низкий процент участия граждан в голосовании для признания выборов состоявшимися, законы ряда стран устанавливают обязательность голосования, рассматривая участие в выборах не только как моральный долг, но и как юридическую обязанность»³. По мнению исследовате-

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года.

² Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., «Юристъ», 1997. С. 211.

³ Об этом же у Колошина Е.И. Комментарий к федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» от 20.12.2002, № 175-ФЗ. М.: «Юстицинформ», 2003. Ст. 1. С. 3; Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Минск «Новое знание», 2001. С. 277; Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. Конституционное право зарубежных стран. М., «НОРМА», 2000. С. 196. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., «Юристъ», 1997. С. 211–212.

ля, “такие меры, применяемые к избирателям, оказывают свое воздействие: например, в Бельгии регулярно голосуют 94,6% зарегистрированных избирателей, в Австралии – 94,5%, в Австрии – 91,6%”¹.

Так же свою солидарность в отношении введения обязательного вотума выразил Князев С.Д., считающий, что “введение добровольности участия в выборах избирателей, в конечном счете, приведет к таким же последствиям, к каким привела бы добровольность уплаты налогов гражданами или, добровольность службы в Вооруженных Силах страны”². Необходимо отметить, что не все страны пытаются искоренить явление абсентеизма, более того, по мнению Чудакова М.Ф., “в ряде западных стран не явка избирателей на выборы воспринимается весьма равнодушно: государственные деятели этих стран, политики полагают, что принуждать граждан к выборам недемократично, а проводимые там опросы общественного мнения убеждают, что повышение участия граждан в выборах не изменит их результата – это характерно для США, где господствует двухпартийная система, а опросы общественного мнения в стране, как правило, очень точно показывают, кто из двух кандидатов победит”³.

Так же в этой связи следует осветить еще одно мнение группы исследователей, полагающих, что “политическая практика наглядно показывает, как обязательный вотум помогает политическим партиям получить голоса тех избирателей, которые не принимают активного участия в политической жизни страны”⁴. Кроме того, по поводу системы обязательного голосования, австралийский государствовед Э. Браун отмечал, что она “грубо фальсифицирует народное представительство, маскирует, но не устраняет пассивность голосующего избирателя, и эти пассивные избиратели, когда их юридически принуждают голосовать, становятся легкой добычей демагогии”⁵.

Рассмотрев последовательно все наиболее острые аспекты политической дискуссии осени 2006 г., сопровождавшей процесс принятия законопроекта⁶, в заключении необходимо еще раз отметить особую важность изученных поправок, поскольку они затронули один из основополагающих принципов избирательного права, а именно принцип свободных выборов.

¹ Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Минск: “Новое знание”, 2001. С. 277.

² Князев С.Д. Российское избирательное право. Владивосток: 2001. С. 41.

³ Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Минск: “Новое знание”, 2001. С. 278.

⁴ Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. Конституционное право зарубежных стран. М.: “НОРМА”, 2000. С. 196–197.

⁵ Там же. С. 197.

⁶ Федеральный закон “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” от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ// Российская газета 2006. 7 декабря.