Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Издательская серия
"СОВРЕМЕННЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ"

З.М. ЗОТОВА

Политические партии и избирательный процесс

МОСКВА
2002

Издание подготовлено в рамках реализации Комплекса мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000–2005 годы, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 октября 2000 года № 113/1176-3.

Зотова Зоя Михайловна – доктор исторических наук, профессор кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Ответственный редактор – доктор юридических наук *Ю.А. Веденеев*
Научный редактор – доктор юридических наук *В.И. Лысенко*

Зотова З.М.
Политические партии и избирательный процесс. –
М., РЦОИТ, 2002. 176 с.

ISBN-5-93639-029-2

В настоящем издании раскрываются особенности политико-правового статуса политических партий, правовые условия усиления их роли в избирательном процессе, анализируется процесс институционализации политических партий, правовые основы и рабочий алгоритм их формирования, правовая регламентация деятельности на всех этапах избирательного процесса.

Работа адресована партийным кандидатам, избирательным объединениям и избирательным блокам, всем тем, кто интересуется вопросами партийного и избирательного законодательства.

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

Предисловие

Важнейшим элементом демократизации политического процесса в современной России является становление качественно новой политической системы, базирующейся на многопартийности. Весь мировой опыт показывает, что уровень развития демократии самым непосредственным образом зависит от того, насколько институциализировался политический плюрализм, который проявляется прежде всего в становлении и развитии политических партий. Партии становятся структурообразующим элементом российского общества. В их программных установках и конкретных действиях находит свое отражение разнообразие идейных установок, овладевших обществом.

Актуальность предлагаемого издания обусловлена изменениями, которые происходят в современной России, новой конфигурацией партийно-политических сил в стране, проблемами партийного строительства, связанными с принятием Федерального закона "О политических партиях" и Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в новой редакции, острой потребностью изучения политико-правовых основ создания и деятельности политических партий, их участия в избирательном процессе.

Активизация законотворческой работы в области партийного строительства, избирательного права, политические дискуссии по широкому кругу проблем избирательной политики и права, правового регулирования деятельности партий требуют научного осмысления.

В соответствии с Федеральным законом "О политических партиях" именно им отдан приоритет в выдвижении кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государст-

венной власти, а значит от них во многом зависит качество политической элиты, которая придет к власти к 2003–2004 годам и будет определять политику России до конца десятилетия.

В предлагаемом издании раскрываются особенности политико-правового статуса политических партий, правовые условия усиления их роли в избирательном процессе, анализируется процесс институционализации политических партий, правовые основы и рабочий алгоритм формирования политических партий, правовая регламентация деятельности партий на всех этапах избирательного процесса.

Надеюсь, что данная работа поможет партийным кандидатам, избирательным объединениям и избирательным блокам усвоить основные положения партийного и избирательного законодательства, определить новые подходы к вопросам правового регулирования участия партий в избирательных кампаниях и со знанием дела включиться в предстоящие избирательные кампании.

Доктор юридических наук
Ю.А. Веденеев

Раздел 1
ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ

Отказ от прежней конструкции политического общественного объединения

Политические партии являются важнейшими участниками избирательного процесса. Формируя и выражая волю граждан, партии способствуют становлению конструктивных взаимоотношений гражданского общества и правового государства. В демократическом обществе наиболее весомым показателем силы партии является собранное ею во время выборов количество голосов избирателей, ибо основной и самой важной функцией партии в современном обществе является именно организация и проведение избирательных кампаний и через это вовлечение граждан в политический процесс, работа (в последующем) в представительных органах власти, формирование (в случае победы) исполнительных структур власти. Этим и определяется в первую очередь роль и место партии в структуре политических механизмов.

После принятия Федерального закона "О политических партиях" в России активно идет процесс институционализации политических партий, т.е. оформления их в политико-правовой институт путем более широкого правового регулирования отношений, связанных с созданием и деятельностью партий. Главное, что делает партии полноправным субъектом политического процесса, – это их участие в выборах, поэтому законодательное регулирование деятельности политических партий как организованных участников избирательного процесса является необходимым условием эффективного функционирования избирательной системы современной России.

Концепция любого законопроекта должна содержать исчерпывающее определение понятия того предмета, деятельность ко-

торого подлежит законодательному регулированию. В связи с тем что предметом нашего исследования является политическая партия, особое значение приобретает анализ трактовок понятий "политическое общественное объединение", "политическая партия", "избирательное объединение".

Статус и деятельность партий в разных странах определяются по-разному: в одних они регулируются законами, а в других – конституционными нормами. Так, в ФРГ в 1967 году был принят закон о партиях, определяющий их конституционно-правовой статус, цели и задачи, принципы организации, механизмы и процедуры участия в выборах. В Канаде, Швейцарии, Великобритании, Австралии и других странах специальных законов нет. Поэтому на партии распространяются общие положения конституции или законов о союзах и общественных организациях, согласно которым любая группа граждан вправе создавать свои партии, если их цели и задачи не противоречат конституционным основам государства.

Зачастую эти законы представляют собой довольно объемные кодексы, детально определяющие функции партий на общенациональном и местном уровнях. Они, в частности, включают процедуры избрания делегатов на партийные съезды или конференции, сроки и порядок их проведения, процедуры избрания должностных лиц партийной организации, порядок избрания делегатов на общенациональный съезд, правила расходования денег партийными кандидатами на политические кампании, порядок внесения партийных кандидатов в избирательные бюллетени, порядок и сроки проведения избирательных кампаний и так далее.

Правовой точкой отсчета в становлении многопартийности в современной России стала отмена положения статьи 6 Конституции СССР о руководящей роли КПСС и легализации принципа политического плюрализма. Это вызвало бурный рост количества политических партий и движений. Только в 1990 году было создано более 30 политических партий. Такой бум в партийном строительстве вызвал необходимость правового регулирования создания и деятельности политических партий. Закон СССР "Об общественных объединениях" от 9 октября 1990 года отчасти эту задачу выполнил, придав дополнительный импульс процессу зарождения политических партий.

Однако этот закон был нацелен прежде всего на стимулирование зарождающейся многопартийности. Этим и объясняется облегченный, преимущественно заявительный характер регистрации уставов партий, весьма расплывчатая дефиниция политических партий, нечеткая регламентация их финансовой, производственной и хозяйственной деятельности, самое общее определение форм участия в избирательном процессе.

В части 3 статьи 13 Конституции Российской Федерации сказано: "в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность". Это конституционное положение служит основой для существования многопартийности в России. В Российской Федерации многопартийность является одной из основ конституционного строя, предпосылкой развития демократии, гражданского общества и правового государства. Политические партии, участвуя в процессе открытого и свободного формирования и выражения политической воли народа, призваны способствовать осуществлению народом своего суверенитета как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления.

Стимулированию развития многопартийности в России послужило также введение с 1993 года мажоритарно-пропорциональной системы выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти. Вместе с тем открытость политического пространства и возможность участвовать в формировании органов власти не были своевременно подкреплены адекватной проработкой правового статуса политических общественных объединений. Актуальными оставались вопросы правового регулирования организации и деятельности партий в России. Принятый в 1995 году Федеральный закон "Об общественных объединениях" был базовым для общественных объединений, но не содержал норм, отражающих специфику политических партий. В нем были сохранены статьи 6 и 9 прежнего закона об общественных объединениях 1990 года в части положений, касающихся политических партий. Согласно этим положениям: 1) политические партии должны иметь своими членами не менее 5 тысяч человек; 2) членами политических партий не могли быть иностранные граждане и лица без гражданства; 3) запрещено коллективное членство в политических партиях. Во

всех остальных аспектах деятельность политических партий регулировалась так же как и деятельность любых иных общественных организаций.

В избирательном законодательстве вообще не упоминались политические партии, давалось только понятие избирательного объединения. Впервые этот термин появился в Положении о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году, которое предусматривало формирование нижней палаты Федерального Собрания на основе смешанной мажоритарно-пропорциональной системы. Он вводился для обозначения тех общественных организаций, которым было предоставлено право выдвигать списки кандидатов в депутаты Государственной Думы, избираемых по общефедеральному округу. Однако самостоятельными избирательными объединениями в 1993 году могли стать только политические партии и движения, другие общественные объединения могли участвовать в выборах посредством вхождения в избирательные блоки.

Последующее законодательное регулирование правового статуса избирательного объединения, к сожалению, не закрепило политической природы этого явления. Федеральные законы "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" (1994 г.), "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и "О выборах Президента Российской Федерации" (1995 г.) предоставили избирательные права практически любым общественным объединениям, устав которых отвечал формальным требованиям об уровне и сроке регистрации, а также о наличии формулировки о праве выдвижения кандидатов.

В дальнейшем в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (1997 г.) законодатели вернулись к идее ограничения избирательных объединений исключительно организациями политического характера. В статье 2 этого закона политический характер общественного объединения определялся его основными целями и средствами их достижения, такими, как участие в политической жизни посредством влияния на формирование политической воли граждан; участие в выборах посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной

агитации; участие в организации и деятельности государственных органов. В законе также определялась организационно-правовая форма общественного объединения – политическая партия, политическая организация, политическое движение.

Однако законодатель не требовал, чтобы общественное объединение, желающее получить статус избирательного, фактически осуществляло политическую деятельность, на практике влияя на волю народа или выражая эту волю: ему достаточно было иметь в своем уставе соответствующую формулировку и назвать себя политической партией или движением. При таких условиях ничего не препятствовало, например, Клубу автомобилистов России объявить себя политической партией, провозгласить главной целью своей деятельности участие в политической жизни общества и зарегистрироваться в этом качестве в Министерстве юстиции Российской Федерации.

В дальнейшем в законодательстве появились указания на некоторые объективные критерии, позволяющие уполномоченному органу отказать в регистрации в качестве политических тем общественным объединениям, которые на самом деле таковыми не являлись. Речь идет, прежде всего, об изменениях и дополнениях, внесенных в Федеральный закон "Об общественных объединениях". Новая статья 12 "Политические общественные объединения" не только давала определение этого вида общественных объединений, но и устанавливала, какие объединения не могут быть признаны политическими. Это, например, объединения, зарегистрированные в качестве профессиональных союзов, религиозных, благотворительных организаций, национально-культурных автономий; объединения, устав которых допускал членство иностранных граждан или предусматривал членство граждан только по профессиональному, национальному, этническому, расовому или конфессиональному признаку; объединения, созданные для реализации любительских и иных неполитических интересов, и другие.

Итак, важнейшим признаком избирательного объединения являлся его политический характер, другим признаком – определенная организационно-правовая форма объединения. Если в избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

1995 года участвовали общественные объединения, имеющие самые разнообразные организационные формы, в том числе фонды, учреждения, ассоциации, то в выборах 1999 года, согласно определению законодателей, избирательные объединения могли выступать лишь в двух организационно-правовых формах: общественные организации и общественные движения. К избирательным объединениям, имеющим форму общественных организаций, законодатель относил политические партии и иные политические организации, а к имеющим форму общественных движений – политические движения.

В Федеральном законе "О политических партиях" (2001 г.) прописан только статус общероссийских политических партий. Законодатели не включили в него другие организационно-правовые формы политических общественных объединений – политические организации и политические движения, хотя такое предложение было внесено в альтернативные законопроекты: это неоправданно расширило бы объект правового регулирования. Деятельность других политических объединений регулируется Федеральным законом "Об общественных объединениях".

Понятие политической партии

Важное значение для правового регулирования политических партий имеет определение понятия "политическая партия". Разнообразие методологических подходов к определению политической партии не исчерпывает всех теоретических трудностей данной проблемы. В трактовке понятия "политическая партия" доминируют два основных подхода: политологический и юридический.

В политологии нет общепринятого определения партии. Специалисты насчитывают их более двухсот. В понимании сущности политической партии, как правило, выделяются:

а) либеральное понимание, сформулированное французским политическим деятелем Б. Констаном: партия – это носитель идеала группы людей, придерживающихся одной идеологической доктрины. Рождено оно было эпохой Реставрации, затем Июльской монархией, когда сталкивались либеральные и консервативные идеи;

б) марксистская трактовка политической партии, согласно которой партия рассматривается как соответствующим образом оформленная организация самой активной части класса (или слоя), выступающая наиболее последовательным выразителем и защитником интересов данного класса (или слоя) и ставящая своей целью ведение политической борьбы за них;

в) "организационный", или "структурный", подход, когда политическая партия представляется прежде всего как механизм, аппарат, система, охватывающая граждан, членов партии и депутатов (М. Острогорский, Р. Михельс). Структурный аспект деятельности партии был взят за основу М. Дюверже, давшим институциональное понимание партии как организации, действующей в системе государства.

В последние годы изменения в структуре и ценностных ориентациях индустриально развитых стран, бурное развитие новых социальных движений – экологических, антивоенных, гражданских инициатив и других – способствовали появлению нового вида партий, так называемых партий новой волны. Они, как правило, создаются из наиболее активной части новых социальных движений и отличаются идейной мобильностью, более гибкой и менее формализованной структурой, своеобразным стилем деятельности. Примером таких партий могут служить Партия "Зеленых" в ФРГ, Социал-демократическая партия Великобритании, Итальянская радикальная партия, Пацифистская социалистическая партия Нидерландов и другие.

Утверждается тенденция "секуляризации" политики, в связи с чем уменьшается притягательная сила идеологий, доверие к глобальным и всеобъемлющим концепциям; меняется соотношение между повседневной жизнью и программами; цели и идейные ценности не стали менее необходимыми, но теперь доверие к ним основывается не на их включенности в долговременную программу, а на соответствии повседневной реальности. Отсюда – возникновение движений вокруг конкретных целей и вопросов. П. Фассино, выступая с концепцией обновления партийной формы, считает, что это должна быть гибкая организационная модель, характеризуемая большой открытостью по отношению к внешнему миру, дифференцированностью и разветвленностью по способам организации, функциям и компетенции. Эта

модель должна приспособляться к изменениям в обществе и взаимодействовать с ним. Партия должна не только уметь прислушиваться к четко выражаемым требованиям, но и активно действовать, выявляя не выраженные явно требования и нужды*. В общении партии с другими субъектами политики признается метод политических переговоров и делается упор на объединяющие ценности.

Направление общественной эволюции в современной России во многом принципиально отличается от процессов развития в европейских и североамериканских обществах. Если в западном обществе, как уже отмечалось, доминировавшую ранее материально ориентированную систему постепенно сменяет новая, нацеленная на решение общечеловеческих проблем, гуманитарных, экологических вопросов, проблем политического участия, то в России происходит прямо противоположный процесс. Здесь материальные ценности приобретают все больший вес и постепенно становятся доминирующими. Наблюдая за процессом реформирования в России, все больше убеждаешься, что в результате будет сформировано не общество, в основном однородное по своим характеристикам, а, напротив, такое, в котором просматриваются очень глубокие классовые различия. В этих условиях политические партии в России вполне вписываются в логику общего политического процесса и могут оказаться востребованными.

Партия как политический институт обладает целым рядом отличительных признаков. В отличие от других общественных организаций, движений она имеет четкую идеологическую доктрину, программу, излагающую ее цели и средства их достижения, устав, закрепляющий ее строение, четкость границ членства, центральные руководящие органы и местные организации. Борьба за власть обычно является главным содержанием деятельности политических партий.

В юридической литературе выделяются квалификационные признаки, которые присущи политической партии как правовому институту. Так, Ю. Юдин, проведя сравнительное правовое исследование, выделил следующие характеристики партии:

---

* *См.: Piero Fassino. Per una nuova forma partito // Critica marxista. 1990. № 5/6. P.133–173.*

• общественное объединение, главной целью которого является завоевание и осуществление (или участие в осуществлении) государственной власти в рамках и на основе конституции и действующего законодательства;

• организация, объединяющая индивидов на основе общности политических взглядов, признания определенной системы ценностей, находящих свое воплощение в программе, которая намечает основные направления политики государства;

• объединение, действующее на постоянной основе, имеющее формализованную организационную структуру*.

Не отрицая важности каждой трактовки, необходимо отметить, что партия, как сложная организация, должна сочетать идейные мотивации, элементы доктрины, целевые ориентации и средства их достижения, аспекты организации и структуры. Очевидно, что во всех случаях партия рассматривается как объединение людей для участия в политической жизни, преследующих цель завоевания политической власти. В этом качестве в большинстве случаев партии выражают интересы определенных социальных сил и призваны представлять эти силы в структурах власти. В данном контексте партии играют ключевую роль несущей конструкции как гражданского общества, так и политической системы.

Социальная сущность политических партий в этой связи как раз и состоит в выделении наиболее значимых общепризнанных интересов гражданского общества и представление их на общегосударственном уровне с помощью электоральной функции. Именно партии, по мнению В.В. Лапаевой, в отличие от других объединений граждан, созданных на базе тех или иных групповых интересов, по природе своей предназначены не просто для выражения таких интересов (тогда они ничем не отличались бы от объединений корпоративного характера), а для выявления в различных групповых корпоративных интересах общезначимого начала, для интегрирования политического смысла частных интересов, их перевода на общегосударственный уровень**.

---

* *См.: Юдин Ю. Политические партии и право в современном государстве. М.,1998. С. 36–50.*

** *См.: Лапаева В.В. Становление многопартийности в России: (Социально-правовой анализ) // Государство и право. 1995. №8. С. 4.*

Более универсальным представляется определение партии, данное в Федеральном законе "О политических партиях". Закон определяет понятие и структуру политической партии – она рассматривается как добровольное объединение граждан Российской Федерации, созданное с целью участия в политической жизни общества посредством формирования и выражения политической воли граждан, 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.

В законе четко определены требования, которым должна отвечать политическая партия. Это прежде всего численность: численный состав политической партии – не менее 10 тысяч членов, при этом политическая партия должна иметь более чем в половине субъектов Российской Федерации региональные отделения численностью не менее 100 членов, а в остальных – не менее 50. Цифра 50 появилась в окончательном варианте закона. Думается, что ее введение вряд ли целесообразно. Это скорее доказательство излишней детализации, заорганизованности процесса создания партий, тем более что при суммировании требуемого количества членов во всех региональных организациях не получается 10 тысяч.

Вопрос о численности партии вызывал серьезные разногласия в ходе обсуждения законопроектов о партиях. Численность – важнейший показатель политико-организационного потенциала партии, должна демонстрировать ее социально-политическую состоятельность и служить гарантией того, что партия, опираясь на широкую поддержку, не будет действовать в частных интересах немногочисленной группы лиц.

Закон содержит требование о наличии сети территориальных партийных организаций. Общероссийская партия признается таковой, если у нее есть региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации. Это вполне оправданно и закономерно. Партия как политический институт должна отвечать ряду параметров, в том числе иметь разветвленную сеть региональных организаций. Структурные подразделения политических партий создаются и действуют только по территориальному признаку. Партия осуществляет свою деятельность на территории Российской Федерации.

Важнейшим требованием является обязательное участие в выборах. Согласно пункту 1 статьи 36 Федерального закона "О политических партиях" партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. Трактовка данной статьи, на наш взгляд, должна более строго учитываться в других статьях закона, касающихся участия партий в избирательном процессе. Так, в пункте 4 статьи 3 основными целями политической партии провозглашены: формирование общественного мнения; политическое образование и воспитание граждан; выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти; выдвижение кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления, участие в выборах в указанные органы и в их работе. Вызывает вопросы заключительное положение данной статьи, ограничивающее участие партий выборами в законодательные (представительные) органы государственной власти и местного самоуправления.

То же самое указано в качестве целей партии в образце устава политической партии, утвержденном приказом Министра юстиции Российской Федерации от 8 августа 2001 года. Неполнота данной правовой нормы очевидна. Если партия укажет в уставе своей целью участие в выборах только в законодательные (представительные) органы государственной власти и местного самоуправления, возможны проблемы при выдвижении кандидатов партии на выборные должности в органы исполнительной власти либо на должность главы муниципального образования, тем более, что в других разделах закона речь идет о выдвижении кандидатов "и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления" (ст. 27, п. 2; ст. 36, п. 1, 4 и др.). Следовательно в уставе целесообразно указать не просто участие в выборах, а в выборах законодательных (представительных) и исполнительных органов власти.

Подход к определению статуса политической партии как коллективного субъекта избирательного процесса соответствует

природе государственных органов, формируемых в процессе выборов. Главная задача политических партий – превратить множество частных интересов отдельных граждан, социальных слоев, заинтересованных групп в совокупный политический интерес путем их артикулирования и агрегирования. В современных либерально-демократических системах партии, как правило, выступают в качестве носителей конкурирующих друг с другом политических курсов, не ставящих под сомнение законность существующего конституционного строя, основополагающие права и свободы граждан, утвердившиеся и общепринятые в стране правила политической игры и т.д.

Соблюдение и реализация этих принципов создают предпосылки для того, чтобы каждая из противоборствующих сторон признала "законность" существования конкурирующей стороны. Став частью системы, оппозиционная партия вынуждена умерить свою радикальность, усвоить реалии борьбы за голоса избирателей и за политическую власть, занять более умеренную позицию. Поэтому естественно, что в сознании широких слоев населения утвердилось отношение к партиям как к важнейшим структурным и функциональным элементам политической организации общества.

Мировая практика показывает, что эффективно влиять на развитие общества партии могут лишь в случае, если в состоянии самостоятельно разработать стратегию социального развития, предложить привлекательные для общества варианты решения актуальных проблем, если они представлены в органах власти и имеют рычаги для влияния на своих представителей в них.

Особенности правового статуса политических партий и политических общественных объединений в переходный период

Партийная жизнь функционально и организационно нацелена на выборы. Партии – основной субъект избирательного процесса. Однако известно, что в течение двух лет переходного периода после принятия закона сохраняются несколько разновидностей субъектов политического и избирательного процесса: политические партии, политические организации, политические движения.

Согласно пункту 4 статьи 47 Федерального закона "О политических партиях" до внесения изменений в законодательство Российской Федерации, касающихся порядка участия политических партий в выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, политические партии участвуют в указанных выборах в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации для общероссийских политических общественных объединений.

Закон предусматривает особые права для партий, созданных путем преобразования общественных организаций и движений. Так, в пункте 3 статьи 47 подчеркивается, что до истечения двух лет со дня вступления в силу закона политическая партия, созданная путем преобразования общероссийской политической общественной организации или общероссийского политического общественного движения, вправе принимать участие в выборах со дня государственной регистрации политической партии.

Что касается политических организаций и движений, они сохраняются в течение переходного периода в качестве самостоятельных участников политического процесса. При этом необходимо стимулировать их постепенную трансформацию в политические партии. В соответствии с пунктом 1 статьи 47 общероссийские политические общественные объединения, созданные до вступления в силу Федерального закона, вправе преобразовываться в политические партии в течение двух лет со дня его вступления в силу.

До истечения этого срока общероссийские политические общественные объединения вправе участвовать в выборах, в том числе выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления в соответствии с избирательным законодательством.

По истечении этого срока общероссийское политическое общественное объединение, не преобразовавшееся в политическую партию, утрачивает статус политического общественного объединения и действует как общероссийская общественная организация или общероссийское общественное движение на основании устава, который применяется в части, не противоречащей закону о партиях.

2—4906

Это положение закона вызывает некоторые вопросы. Так, как уже было сказано выше, политическая партия, созданная путем преобразования общероссийской политической общественной организации или движения в течение двух лет со дня вступления закона в силу, вправе принимать участие в выборах со дня ее государственной регистрации. Как известно, с этого момента политическая партия должна в течение шести месяцев зарегистрировать свои региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации. Могут ли в этот период ее региональные отделения, не успевшие еще зарегистрироваться на местах, принимать участие в региональных и местных выборах?

Думается, что в данном случае законодатель, желая обеспечить возможность парламентского представительства различным политическим силам, дал время для преобразования политических организаций и движений в партии, для выработки основы общественного согласия.

Таким образом, в течение двух лет со дня вступления в силу Федерального закона "О политических партиях", т.е. до 14 июля 2003 года, действует установленный этим законом переходный период, в течение которого в избирательном процессе могут принимать участие политические партии, политические движения и организации.

Партии – основной субъект избирательного процесса

Закон не только признает партии единственным видом общественного объединения, которое имеет право самостоятельно участвовать в выборах в органы государственной власти, но и требует обязательного участия партий в выборах. Если прежнее наше законодательство позволяло политической организации, продекларировавшей в основных целях и задачах участие в избирательных кампаниях, фактически ничего не предпринимать в этом направлении, сегодня закон предъявляет к партии более жесткие требования.

Преимущества партий перед другими политическими объединениями сбалансированы дополнительными требованиями к партиям. Партия считается участвующей в выборах в случаях проведения голосования на выборах за:

• выдвинутый ею (или избирательным блоком, в состав которого она входит) и зарегистрированный федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы;

• выдвинутых ею (или избирательным блоком, в состав которого она входит) и зарегистрированных кандидатов в депутаты Государственной Думы не менее чем в 5% одномандатных избирательных округов;

• выдвинутого ею (или избирательным блоком, в состав которого она входит) и зарегистрированного кандидата на должность Президента Российской Федерации;

• выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации не менее чем в 10% субъектов Российской Федерации;

• выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов (списков кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации не менее чем в 20 % субъектов Российской Федерации;

• выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов (списков кандидатов) на выборах в органы местного самоуправления более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Политическая партия, не принимавшая в течение пяти лет подряд участия в выборах, подлежит ликвидации.

Согласно Федеральному закону "О политических партиях" в случаях, предусмотренных уставами политических партий, в выборах органов государственной власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления вправе участвовать от имени партий их региональные отделения. При этом уставы политических партий могут содержать положения, как напрямую предоставляющие право региональным организациям участвовать в выборах в субъектах Федерации, в которых зарегистрированы данные организации, так и определяющие органы, которые вправе принимать решения о наделении региональных отделений правом участия в выборах, и порядок наделения таким правом.

В уставе, в таком случае, должен быть оговорен круг полномочий региональных отделений, таких, как право выдвигать кандидатов (списки кандидатов), право представлять кандидатуры для назначения членами избирательных комиссий как с решающим, так и с совещательным голосом, право образовывать избирательные блоки, право отзывать кандидата (список кандидатов) по основаниям, предусмотренным уставом, назначать наблюдателей и так далее.

По усмотрению политической партии может быть определен порядок, когда самостоятельно участвовать в выборах могут не все региональные организации, а только те, которые соответствуют определенным требованиям. Может быть предусмотрен порядок согласования кандидатур, выдвигаемых региональными организациями. При этом непреложным является требование о проведении тайного голосования при выдвижении кандидатов.

Согласно статье 5 Федерального закона "О политических партиях" партия вправе осуществлять свою деятельность на всей территории Российской Федерации. Поэтому в тех регионах, где у партии нет региональных организаций, участвовать в избирательном процессе могут региональные отделения, расположенные (зарегистрированные) в соседних субъектах Федерации, либо иные структурные подразделения партий, если этот порядок определен в уставе.

Перечислим условия, при наличии которых региональное отделение политической партии вправе участвовать в региональных выборах:

- политическая партия, региональным отделением которой оно является, прошла государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации;
- региональное отделение само зарегистрировано в управлении Минюста России в субъекте Федерации;
- политической партией до назначения выборов представлены в Минюст России документы, подтверждающие государственную регистрацию не менее 45 региональных отделений и наличие 10 тысяч членов;
- региональное отделение наделено правом участия в выборах либо уставом партии, либо руководящим органом партии, уполномоченным на то уставом партии.

Что касается местных отделений, то они вправе от имени партии самостоятельно участвовать в выборах в органы местного самоуправления при наличии перечисленных выше условий, в дополнение к которым необходимо, чтобы местное отделение обладало правами юридического лица, то есть было зарегистрировано в органах юстиции, а также было наделено полномочиями на участие в выборах решением уполномоченного органа партии, если в данном субъекте Российской Федерации нет регионального отделения, либо уполномоченным органом регионального отделения в порядке, определенном уставом партии.

Положения Федерального закона "О политических партиях" были учтены при обновлении избирательного законодательства Российской Федерации, обеспечивающего реализацию избирательных прав граждан. Так, в новой редакции Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" предлагается новое содержание понятия "избирательное объединение". В частности, подпункте 25 статьи 2 сказано: "*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. При проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его 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. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения".

В новой редакции закона нормы, регулирующие деятельность избирательных объединений, будут иметь различный субъектный состав в зависимости от уровня выборов. При проведении федеральных и региональных выборов избирательными объединениями признаются только политические партии и, соответственно, их региональные отделения, а при проведении выборов в органы местного самоуправления – также иные общественные объединения, созданные и зарегистрированные в форме общественной организации либо общественного движения.

В течение двух лет со дня вступления в силу Федерального закона "О политических партиях" (до 14 июля 2003 года) избирательными объединениями наряду с политическими партиями будут также признаваться общероссийские политические общественные объединения, созданные и зарегистрированные в соответствии с Федеральным законом "Об общественных объединениях".

По запросу избирательной комиссии, организующей выборы, регистрирующие органы обязаны не позднее чем через десять дней со дня получения запроса представить в указанную комиссию список избирательных объединений, а также список общероссийских общественных объединений, имеющих право участвовать в выборах.

Наименованием избирательного объединения является наименование, указанное в уставе соответствующей политической партии или иного общественного объединения.

Статус избирательных блоков

Политические партии, не обладающие достаточно сильным влиянием для реализации собственной программы и завоевания симпатий избирателей, самостоятельному участию в выборах предпочтут вступление в избирательные блоки, которые наряду с избирательными объединениями вправе в них участвовать. В Федеральном законе изменено содержание понятия "избирательный блок" – в подпункте 29 статьи 2 сказано: "*избирательный блок* – создаваемый в порядке, предусмотренном законом, добровольный союз двух и более избирательных объединений, а также создаваемый в порядке, предусмотренном законом, добровольный союз одной или нескольких политических партий, яв-

ляющихся избирательными объединениями, с одним или несколькими отвечающими требованиям пунктов 4 и 5 статьи 35 настоящего Федерального закона общероссийскими общественными объединениями. При этом в избирательный блок вправе вступать не более трех избирательных объединений и общероссийских общественных объединений".

Избирательные блоки образуются после официального опубликования решения о назначении выборов. Правовой статус избирательного блока идентичен статусу избирательного объединения. В избирательные блоки в порядке, установленном законом, могут входить помимо избирательных объединений общероссийские общественные объединения, которые созданы в форме общественной организации или общественного движения и уставом которых предусматривается участие в выборах и референдуме. Указанные общероссийские общественные объединения либо внесенные в их уставы изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы в соответствии с федеральным законом не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган государственной власти, орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением полномочий органа государственной власти, органа местного самоуправления – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общероссийского общественного объединения.

Формирование блока дело важное и ответственное. Парламентские выборы 1995 и 1999 годов показали слабость взаимодействия предвыборных штабов партий и общественных объединений, входящих в блок. Отсутствие должной координации действий участников блока затрудняло оперативное реагирование на запросы с мест. Анализ формирования и деятельности избирательных блоков позволяет извлечь следующие уроки: во-первых, необходим более внимательный и требовательный подход к выбору союзников; во-вторых, важно достичь совместимости лидеров, мобилизовать их на реализацию общих целей; в-третьих, нужен четкий механизм формирования блоков.

Прежде чем организовать блок, необходимо ответить на ряд вопросов. Какова цель создания блока? На каких идеях он созда-

ется? Какие силы он объединяет? В чем состоит интерес вашей организации? Необходимо знать и учитывать основные правила формирования блока, которые требуют:

1) четко определить свою собственную политическую позицию по коренным проблемам общественной жизни;

2) определить союзников и противников, нейтральные силы, войти в контакт с ними, сделать анализ их приоритетов и фактов, оказывающих влияние на их позиции;

3) всесторонне и глубоко изучить своих будущих союзников, партнеров по блоку, их идейные взгляды и политические цели; уточнить возможность, прочность и долговременность соглашения – по каким вопросам, во имя каких целей и ценой каких уступок, обеспечивающих повышение или снижение рейтинга вашей организации, оно может быть достигнуто;

4) выяснить вклад в дела блока каждого из союзников, разработать стратегию действий и план коммуникаций для ее осуществления.

Выступая инициатором создания блока или вливаясь в почти сформированный блок, необходимо знать преимущества и недостатки коалиционной работы. Блоковая политика носит гибкий дифференцированный характер. Союз возможен только с близкими по своим программным целям партиями и общественными объединениями. Принципиальные расхождения в программах исключают сближение. Большое значение имеют формы и методы работы политических партий.

Как и всякая другая деятельность, работа в блоке имеет свои плюсы и минусы. Преимуществом является, в частности, то, что она дает возможность:

- достигнуть того, что не могло быть достигнуто в одиночку, объединить свои силы и ресурсы;
- увеличить влияние каждой из организаций-участниц путем вовлечения в общую работу по осуществлению единой тактики, а также четкой организации этой работы;
- расширить масштабы действия: блок предоставляет возможность политическим силам решать глобальные задачи – определить общенациональные цели развития страны, разработать стратегический курс, темпы и структуру реформирования общества;

• выдвинуть новых лидеров, сформировать их имидж, создать в общественном сознании они всегда ассоциировались с ценностями, выдвигаемыми блоком.

К числу недостатков можно отнести следующее:

• если цели, которые выдвигает блок, не являются для вашей организации главными, то участие в нем может привести к распылению вашего времени и ресурсов;

• разница в опыте, ресурсах, политическом влиянии партий и организаций – партнеров по блоку может породить внутренние противоречия;

• вся деятельность осуществляется от имени блока и вклад каждой партии, организации является внутренним делом блока, скрыт от широкой общественности;

• возможно потерять своего лицо в результате поиска компромиссных решений;

• сочетание партий, организаций, различающихся по стилю, формам, методам своей деятельности, может вызвать серьезные разногласия. Например, группы более конфронтационного характера могут посчитать смягченную тактику блока недостаточной для активизации их членов.

Таким образом, выбор союзников и формирование блоков – чрезвычайно важное и ответственное дело. И решать эти вопросы надо, взвесив все за и против.

В пункте 5 статьи 35 Федерального закона об основных гарантиях четко определено, какие общественные объединения, созданные в форме общественной организации или общественного движения, не могут входить в избирательные блоки:

а) объединение, зарегистрированное в соответствии с законодательством Российской Федерации в качестве профессионального союза, религиозной, благотворительной организации, национально-культурной автономии;

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

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

г) международное общественное объединение.

Входящие в избирательный блок избирательные объединения не могут на тех же выборах входить в иные избирательные блоки или выступать в качестве самостоятельных избирательных объединений.

Избирательный блок при его создании обязан уполномочить орган избирательного блока или одно из входящих в него избирательных объединений выступать от имени избирательного блока в течение периода избирательной кампании, а также в течение периода полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти, органа местного самоуправления, если список кандидатов, выдвинутый этим избирательным блоком, будет допущен к распределению депутатских мандатов в указанных органах.

Наименование избирательного блока, в том числе краткое, состоящее не более чем из семи слов, определяется на съезде (конференции) представителей общественных объединений, вошедших в данный избирательный блок. В наименовании избирательного блока не может быть использовано наименование общественного объединения, зарегистрированного на этом или более высоком уровне и не вошедшего в данный избирательный блок, а также наименование иного ранее зарегистрированного на соответствующих выборах избирательного блока. Использование имени и фамилии конкретного лица, наименования государственной или муниципальной должности в наименовании избирательного блока не допускается.

В случаях и порядке, предусмотренных законом, избирательное объединение, избирательный блок вправе представить в соответствующую избирательную комиссию свою эмблему. При этом избирательное объединение вправе представить только свою эмблему, описание которой содержится в его уставе. Избирательный блок вправе представить эмблему любого из входящих в него избирательных объединений либо иную эмблему, за исключением эмблем, описание которых содержится в уставах других общественных объединений, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов на данных либо предыдущих выборах этого же либо более высокого уровня, и эмблем избирательных блоков, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов на данных выборах. Символика избирательного объединения, избирательного

блока не должна нарушать право на интеллектуальную собственность, оскорблять или порочить Государственный флаг Российской Федерации, Государственный герб Российской Федерации, Государственный гимн Российской Федерации, флаги, гербы, гимны субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, иностранных государств, религиозные символы и национальные чувства, нарушать общепризнанные нормы морали.

Изменение наименований и эмблем избирательных объединений, избирательных блоков после представления таких наименований и эмблем в соответствующую избирательную комиссию не допускается.

Закрепленная в федеральном законе трактовка субъектов избирательного процесса в целом задает верный вектор дальнейшего развития российского избирательного законодательства в сторону моделей, апробированных мировым опытом, поскольку основная роль в избирательном процессе отводится политическим партиям. Наряду с этим законодатели дают возможность и иным общественным объединениям проверить свой политический потенциал путем участия в избирательных блоках. Правда, практика показывает весьма низкую эффективность блокового участия в выборах. Блоки формируются, как правило, накануне избирательной кампании, не имеют своих низовых организационных структур, должного политического опыта и авторитета, а после выборов фактически рассыпаются.

Анализ позволяет выявить доминирующие тенденции в определении политико-правового статуса политических партий. Они должны стать основным субъектом политического процесса и основным участником выборов. Закон должен стимулировать работу партий в регионах, создание партий и рост их рядов за счет естественного притока рядовых членов "снизу". Детально разработанные правовые основы развития многопартийности призваны послужить основанием для становления в России полноценной партийной системы, формирования авторитетных партий.

Взаимосвязь избирательной и партийной систем

Избирательная система, действующая в той или иной стране, в достаточно полной мере свидетельствует о достигнутом уровне развития демократии, являясь вместе с тем во многом стартовой

основой демократических преобразований. Претерпевая изменения в процессе исторического формирования государств, избирательная система способна дать мощный импульс политическим преобразованиям, совершенствованию управления государством.

В научной литературе термин "избирательная система" употребляется обычно в двух значениях – широком и узком. В широком смысле избирательная система – это система общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти. Сфера этих отношений весьма широка. В нее входят вопросы и определения круга избирателей и избираемых, и инфраструктуры выборов (создание избирательных единиц, избирательных округов и т.д.) и отношений, складывающихся на каждой из стадий избирательного процесса вплоть до его завершения. Регулируется избирательная система нормами избирательного права. Однако в ее состав входят также отношения, регулируемые корпоративными нормами (уставами политических общественных объединений и другие), а также обычаями и традициями данного общества*.

Избирательная система в узком смысле слова – это система норм и процедур, определяющих порядок организации, проведения и определения итогов выборов должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления.

В мировой практике сложилось четыре основных типа избирательных систем, которые делятся на виды и подвиды (см. таблицу).

Основные типы избирательных систем

Тип системы	Вид системы
1	2
Мажоритарная	1. Плюральная (относительного большинства):
	1.1. В одномандатных округах 1.2. В многомандатных округах: а) единого непередаваемого голоса в округах с количеством мандатов <5; б) списочная (проходит только один список). 2. Собственно мажоритарная (абсолютного большинства):

* *См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов. М.: Изд-во НОРМА, 1999. С. 104.*

1	2
	2.1. Мажоритарно-преференциальная ("альтернативное голосование"). 2.2. Мажоритарная в 2 тура. 3. Плюрально-мажоритарная (1-й тур – мажоритарная, 2-й тур – плюральная)
Пропорциональная	1. Списочная (в общенациональных и многомандатных округах): 1.1. С закрытыми списками. 1.2. С открытыми списками. 2. Несписочная преференциальная (в многомандатных округах). 2.1. Единого переходящего голоса (квотно-преференциальная). 3. Квазисписочная (количество голосов, отданных за список в общенациональном или многомандатном округе, формируется суммированием голосов. отданных за каждого кандидата из списка)
Смешанная (мажоритарная+ пропорциональная)	1. Связанная (1 или 2 голоса) 1.1. Персонализированная 2. Не связанная
Полупропорциональная	1. Единого непередаваемого голоса в округах с числом мандатов > 5; 2. Кумулятивное голосование 3. Ограниченное голосование 4. Одобрительное / неодобрительное голосование

Наиболее распространенными являются две избирательные системы – мажоритарная и пропорциональная.

Мажоритарная (от фр. mayorite – большинство) предполагает такой порядок определения результатов голосования, при котором избранным считается кандидат (или список кандидатов), получивший большинство голосов в округе. Различают мажоритарную систему абсолютного большинства, когда для избрания необходимо получить более 50% голосов, и относительного большинства, когда достаточно собрать большее по сравнению с другими кандидатами число голосов.

Пропорциональная система предполагает такой порядок определения результатов голосования, при котором распределение мандатов между партиями, выставившими своих кандидатов в представительный орган, производится в соответствии с количе-

ством полученных ими голосов. При пропорциональной системе представительства создаются большие округа, в которых каждая партия выдвигает своих кандидатов, а избиратель подает голоса за список соответствующей партии. Для определения результатов голосования устанавливается минимум голосов, необходимых для получения одного депутатского мандата. Распределение мандатов внутри списка партии осуществляется, как правило, в соответствии с порядком, в котором кандидаты расположены в списке.

Основной вопрос при создании или перестройке избирательных систем – какую систему выбрать: парламентскую, когда исполнительная власть определяется итогами выборов в законодательные органы (и может возникнуть необходимость создания "коалиционных кабинетов" при многопартийных системах), или президентскую, когда президент избирается отдельно.

Выбор между системами голосования, основанными на мажоритарном принципе, и системой пропорционального представительства (или их сочетанием) часто вызывает споры и разногласия. Каждый из двух подходов имеет свои преимущества и недостатки, ни один из них в чистом виде не способствует демократическому развитию, но и не наносит ему ущерб. Оба оказывают существенное влияние на соперничество политических партий и создание коалиций. Выбирая между вариантами этих двух основных систем голосования приходится отдавать предпочтение или значимости власти, или электоральному поведению, рассматривая их в контексте конкретных политических и исторических условий каждой страны.

М. Дюверже выявил связь партийной и избирательной систем. Он пришел к выводу, что мажоритарное голосование в один тур ведет к дуализму партий, способно сохранить установившуюся двухпартийность, оберегая ее от расколов старых партий и зарождения новых, а мажоритарное голосование в два тура и система пропорционального представительства приводят к многопартийности*.

Р. Даль, анализируя взаимосвязь политических партий и избирательной системы, также подтвердил, что мажоритарная систе-

---

** См.: Дюверже М. Политические партии. М., 2000. С. 279, 290.*

ма, названная им "победитель получает все", создает препятствия "третьим партиям" и тем самым способствует появлению двухпартийной системы. Обычным итогом введения пропорционального представительства является многопартийная система*.

При оценке влияния избирательной системы на систему партийную следует учитывать, что совершенной избирательной системы нет, любая из известных обладает определенным набором достоинств и недостатков, и в каждой стране в зависимости от конкретно-исторических условий, традиций и политических реальностей, устоявшейся партийной системы, используется та или иная избирательная система. Так, во Франции принята мажоритарная (в два тура) система прямых всеобщих выборов в Национальное собрание. Такой тип голосования способствует многопартийности, поскольку в первом туре определяется реальный вес партий и одновременно оценивается их возможность вступать в электоральные коалиции перед вторым туром или выдвигать единого кандидата перед первым туром. Предвыборные коалиции могут закрепляться на правительственном и парламентском уровнях. Здесь зачастую мелкие партии приобретают непропорционально большое влияние благодаря тому, что их голоса являются решающими при формировании правительственного большинства.

В Европе существуют и другие типы представительства в органы государственной власти, каждый из которых по-своему влияет на функционирование партийной системы. Так, мажоритарная (в один тур) система, принятая в Великобритании, благоприятствует существованию двухпартийной системы. На этом строится функционирование всего парламентского механизма. Партии контролируют организацию избирательного процесса. Представительство победившей партии в парламенте гораздо большее, чем доля полученных ею голосов избирателей. Она получает почти абсолютную власть в парламенте и право формировать собственное правительство. Глава партии автоматически становится главой правительства. В течение всего срока легислатуры практически никто, кроме самой партии, не может поставить под вопрос власть премьер-министра. Таким образом изби-

---

* *См.: Даль Р. О демократии. М., 2000. С. 131.*

ратели на парламентских выборах определяют не только депутатский корпус, но и главу исполнительной власти.

Пропорциональное представительство, распространенное в Италии порождает многопартийность и разнообразные, очень нестойкие партийные комбинации, создаваемые ради получения мест в парламентском большинстве. В Италии равновесие властей явно нарушено в пользу партий, и такое положение наглядно демонстрирует опасность, связанную с чрезмерной властью партий. Италию лихорадят политические кризисы, она страдает от нестабильности и слабости власти, частой смены правительства.

В России в 1990–1993 годах существовала плюральная система с двумя турами голосования при выборах народных депутатов Российской Федерации и народных депутатов местных советов всех уровней до ее упразднения указами Президента Российской Федерации в сентябре – октябре 1993 года.

На выборах Государственной Думы в 1993, 1995, 1999 годах действовала смешанная мажоритарно-пропорциональная система. Выборы Президента Российской Федерации, глав исполнительной власти регионов проходят по плюрально-мажоритарной системе. Выборы большинства региональных законодательных органов и представительных органов местного самоуправления также проводились по плюральной системе с одним или двумя турами. Основными для российской избирательной системы были проблема соотношения мажоритарного и пропорционального принципов и проблема квот.

Каждая из избирательных систем имеет свои преимущества. Так, мажоритарная система с голосованием в два тура, применявшаяся в России в избирательной кампании 1998 года, проста, дает возможность избирателю проголосовать не за навязываемую ему партию, а за конкретного кандидата, который может быть и беспартийным. Во втором туре, где борьба обычно сводится к "дуэли" наиболее влиятельных кандидатов, она "отсекает" экстремистов, что немаловажно в несформировавшейся политической системе, подталкивает партии к блокированию во втором туре.

Система пропорционального представительства с голосованием по спискам представляет политическим силам два преимущества: 1) позволяет создать такие центральные и местные представительные учреждения, состав которых соответствует факти-

ческому соотношению политических сил в стране; 2) обеспечивает представительство даже небольшим по количеству членов партиям.

Мажоритарно-пропорциональная избирательная система обеспечивала реальное активное участие партий в формировании Государственной Думы и в последующем осуществлении законодательной власти, что давало возможность направить политическую активность партий в парламентское русло и соответственно сузить сферу непарламентской оппозиции. При всей спорности применения такой избирательной системы было курсом на стабилизацию политических отношений, на удержание политического развития в правовых рамках. Многообразие партий в парламентах имеет очень важное значение, оно показывает гражданам, что их мнения и взгляды имеют своих представителей.

Становление политических партий неразрывно связано с совершенствованием избирательной системы. Выборы в органы государственной власти являются для партий испытанием, пройдя через которое отсеиваются мелкие непопулярные политические объединения, а победители становятся эффективными политическими организациями, связывающими систему органов государственной власти и структуры гражданского общества. Поэтому особое значение приобретает выработка концепции избирательной системы, наиболее полно учитывающей разноголосицу политических мнений в обществе, многоплановость интересов различных социальных групп и обеспечивающей политическим силам возможность для публичного отстаивания своих позиций непосредственно в системе органов государственной власти, а не вне ее. От того, какая избирательная система: мажоритарная, смешанная или пропорциональная – будет положена в основу законодательства о выборах, во многом зависит и роль политических партий в процессе формирования и циркуляции политической элиты, и сам характер будущей партийной системы в России.

Оценивая существующую избирательную систему в России, многие считают преждевременным использование механизмов пропорционального представительства. Аргументируется такой вывод, как правило, слабым политико-организационным потенциалом партий, их неспособностью внести стабилизирующее начало в процесс взаимодействия различных ветвей власти, а

3—4906

также непомерно высокой ролью партийной элиты в формировании списков избирательных объединений. Следует отметить, что для недовольства существующей избирательной системой имеются достаточно веские основания. В результате избрания по партийным спискам представителями политических партий в Государственной Думе становятся, в основном, столичные политики, что не может не вызывать недовольства региональных элит. Избрание Государственной Думы по федеральным и одномандатным округам дает преимущества кандидатам от избирательных объединений, блоков, которые могут выдвигаться по двум округам. Изжившая себя коллективная ответственность, отсутствие непосредственных связей "списочных" кандидатов и депутатов с избирателями, политическая ангажированность и фракционность, партийная дисциплина вопреки здравому смыслу при принятии важнейших для населения решений – все это привнесено в работу законодательных органов, избранных по спискам избирательных объединений и блоков.

Однако мажоритарная избирательная система тоже имеет свои плюсы и минусы. К достоинствам этой избирательной системы относится то, что она устанавливает зависимость каждого кандидата от избирателей, обеспечивает в конкретном избирательном округе устойчивую связь избирателей и выборного лица, дает возможность учитывать как партийные интересы, так и интересы неполитизированных избирателей. При этом партии и избирательные блоки могут выдвигать своих кандидатов во всех избирательных округах.

В то же время возврат к мажоритарной системе не может рассматриваться как безупречный вариант решения проблемы представительства. Известно, что принцип индивидуального личного представительства не только не стимулирует становление многопартийности, а напротив, искусственно создает "беспартийный" парламент, не заинтересованный в усилении влияния политических партий и движений.

В условиях, когда политическая инфраструктура еще недостаточно развита, а механизмы воздействия избирателей на своих представителей отсутствуют, любой депутат имеет возможность произвольно менять свою политическую позицию и фракционную принадлежность. Из-за этого партийно-фракционная струк-

тура депутатского корпуса страдает хронической нестабильностью, а фракции почти не имеют возможность контролировать принятие политических решений их членами.

Атомизированный характер депутатского корпуса и слабость "горизонтальных" депутатских структур (фракций и депутатских групп) приводят к усилению властных полномочий руководителей парламентских комитетов и комиссий, их аппарата. Огромное политическое значение приобретают фигуры спикера и его заместителей. Именно внутрипартийная элита становится решающей силой, определяющей позицию высшего законодательного органа по важнейшим вопросам общественной жизни. Все это было наглядно продемонстрировано в работе бывшего Съезда народных депутатов России.

И, пожалуй, главное. Пресловутая независимость кандидата-одномандатника – всего-навсего красивая вывеска. За каждым "независимым" стоит своя корпоративная группировка, которая вкладывает в него деньги, ведет кампанию, пытаясь любым путем привлечь на свою сторону избирателей.

Вместе с тем споры по поводу наиболее адекватной российским условиям избирательной системы продолжаются. Так, в юридической литературе отмечается, что правило, согласно которому право выдвижения так называемых партийных списков принадлежит только избирательным объединениям или их блокам, создает неравенство возможностей граждан реализовать пассивное избирательное право*.

На неравные условия как для избирателей, так и для кандидатов в депутаты при выдвижении избирательными объединениями списков кандидатов обращалось внимание и в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года № 90-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

Однако с позиций здравого смысла привнесение элементов пропорционального представительства в избирательное законо-

---

* *См.: Игнатенко В.В.,Князев С.Д., Кутафин О.Е., Михалева Н.А., Яшин А.А. Избирательное право Российской Федерации: Учеб. пособ. Иркутск, 2001. С. 117.*

дательство представляется – по крайней мере на данном этапе переходного периода – необходимой нормой, направленной на упорядочение политических отношений. У избирателя будет возможность свободно и сознательно выбрать ту или иную партию, которую представляет тот или иной кандидат, а партии, в свою очередь, будут нести ответственность за своих кандидатов. Другое дело, что в вопросах правового регулирования выборов и парламентской деятельности политических партий существовало немало пробелов, требовавших совершенствования избирательного законодательства.

Очевидно, что порядок организации выборов на федеральном уровне отличается от действовавшего на региональном, что обуславливало различие механизмов партийно-политических перегруппировок. Законодательством абсолютного большинства субъектов Российской Федерации, кроме Тывы, Красноярского края, Свердловской, Калининградской и Псковской областей, где часть депутатских мест отведена под выборы по пропорциональной системе, установлена мажоритарная система. Причем в Красноярском крае по этой системе распределяется половина депутатских мандатов, в Псковской области – треть мандатов, а в Свердловской по спискам кандидатов избирается одна из двух палат парламента. Характерно, что в отдельных субъектах Российской Федерации, где ранее существовала смешанная система (Саратовская область, Республика Марий Эл), в дальнейшем было решено отказаться от выборов по партийным спискам. Последние выборы показывают, что региональные элиты стремились использовать личные связи и поддержку местных спонсоров, не для того, чтобы укреплять партийную организацию, а чтобы повлиять на результаты голосования.

На протяжении последних лет снижается активность участия партий в региональных избирательных кампаниях. Так, сравнительный анализ участия партий в выборах законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации в 1998–2000 годах, состоявшихся в 51 регионе, позволил выявить тенденцию к снижению их роли. Правом выдвижения кандидатов в 1998 году обладали 139 общероссийских политических общественных объединений в 17 регионах. Наибольшую активность они проявили при выдвижении кандидатов в депута-

ты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (19 объединений), Законодательного Собрания Краснодарского края (14), Верховного Хурала Республики Тыва (13), Законодательного Собрания Свердловской области (13), Государственного Совета Чувашской Республики (10). В других регионах избирательные объединения и избирательные блоки были пассивнее.

На 717 депутатских мандатов в 1998 году было выдвинуто более 5,3 тыс. кандидатов, из них 22,6% представляли избирательные объединения и избирательные блоки. Два года спустя этот показатель уменьшился чуть ли не в полтора раза: в 2000 году только каждое десятое из 874 региональных общественных объединений воспользовалось правом выдвигать кандидатов в депутаты. При этом лишь половина зарегистрированных кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями и избирательными блоками, указали свою принадлежность к общественным объединениям.

Сократилось и количество избирательных блоков. В 1998 году в семи субъектах Российской Федерации было образовано 15 избирательных блоков, в состав которых вошли 38 избирательных объединений, через два года в шести регионах – 14 избирательных блоков, сформированных из 37 избирательных объединений. В 1998 году из числа кандидатов, представлявших избирательные объединения и избирательные блоки, депутатские мандаты получили 26% претендентов на места в региональных парламентах, а в 2000 году – лишь 12,9%*.

Политические общественные объединения не проявили особой активности и при проведении избирательных кампаний по выборам глав исполнительных органов власти субъектов Федерации в 1997–2000 годах. Многие партии, уставами которых предусмотрено участие в выборах в органы государственной власти, фактически в них не участвовали или предпочитали не выдвигать своих кандидатов, а поддерживать тех, кого выдвинули избиратели. Всего за рассматриваемый период на должности руководителей регионов было выдвинуто 766 кандидатов, из них избирателями – 522, в порядке самовыдвижения – 189, региональны-

---

* *См.: Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 1997–2000: Электоральная статистика. Т. 1. М.: Весь Мир, 2001. С. 7–8.*

ми отделениями различных партий и общественных политических объединений – лишь 55. Из впервые избранных руководителей только двое выдвигались коммунистами и один – местным общественно-политическим объединением, остальные 28 – избирателями*.

На губернаторских выборах 2000 года фактически не было четко оформленных коалиций и блоков, были скорее ситуативные альянсы. Совместная поддержка тех или иных кандидатов на пост глав администраций субъектов Российской Федерации определялась политическими силами в зависимости от конкретной ситуации. Можно было наблюдать самые различные комбинации. В течение 2000 года в 12 избирательных кампаниях осуществлялась совместная поддержка кандидатов со стороны КПРФ и "Единства". Так, губернатора Калужской области А.Д. Артамонова, губернатора Ульяновской области В.А. Шаманова поддержали и КПРФ, и "Единство". Губернатор Владимирской области Н. Виноградов опирался практически на все политические силы области, за исключением СПС. Кандидата в губернаторы Воронежской области В.Г. Кулакова поддержали "Единство", СПС, КРО. Кандидата на пост губернатора Тюменской области Л. Рокецкого поддерживали – "Единство", "Народный депутат", СПС, часть Объединения "ЯБЛОКО".

Таким образом, выборы показали определенную департизацию, деидеологизацию большинства кандидатов, выступающих от групп избирателей, а не от партий. Опираясь на партийную поддержку в ходе проведения избирательной кампании, кандидаты предпочитали широкий партийно-политический спектр без дифференциации партийных предпочтений.

До настоящего времени продолжается процесс становления и укрепления политических партий, выработки идеологии, поиск социальной базы. Процесс формирования партий обусловливается столкновением и взаимодействием социально-групповых интересов в жизни общества. Заинтересованность в открытой публичной, а не закрытой клановой политике побуждает к активному партийному строительству. Рост влияния партий, становле-

---

* *См.: Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 1997–2000: Электоральная статистика. Т. 1. М.: Весь Мир, 2001. С. 12.*

ния общенациональных партий, по мнению Президента Российской Федерации В.В. Путина, это очень важная составляющая укрепления и государства, и общества*.

Поэтому заслуживает поддержки предложенное законодателями положение о распространении мажоритарно-пропорциональной системы на уровень субъектов Федерации, уточнение статуса федеральных и региональных партий.

При этом необходимо руководствоваться тем, что ключевой задачей любой избирательной системы является не развитие политических институтов в виде партий как таковых, а оптимальное обеспечение посредством их деятельности политического представительства интересов различных социальных групп. Поэтому совокупность правил и приемов, определяющих основания и процедуру передачи государственной власти в обществе, формы участия граждан в наделении полномочиями выборных должностных лиц, способы распределения властных мандатов должны быть нацелены на оптимизацию взаимодействия власти и общества, максимальное обеспечение соответствия политики властей воле избирателей.

Становление политических партий неразрывно связано с совершенствованием избирательной системы. Заложенная в закон активизация роли партий в электоральных процессах создает предпосылки для более широкого применения смешанной избирательной системы при проведении выборов в Российской Федерации. Законодатель не только консервирует нынешнюю смешанную мажоритарно-пропорциональную систему выборов депутатов на федеральном уровне, но и предлагает ее регионам. В новой редакции Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" устанавливаются общие правила применения смешанной избирательной системы при проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации.

В соответствии с пунктом 16 статьи 35 вышеназванного закона, конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации

---

* *См.: Путин В.В. За этот год я стал добрее // Московский комсомолец. 2001. 22 марта. С. 3.*

должна предусматриваться норма, согласно которой не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации или в одной из его палат распределяется между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями и избирательными блоками пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым списком кандидатов. При этом законом субъекта Российской Федерации может быть установлен минимальный процент поданных за список голосов избирателей, необходимый для участия списка в распределении депутатских мандатов. К распределению депутатских мандатов должно быть допущено не менее двух списков кандидатов, которые в совокупности получили более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Данная правовая позиция означает, что первоочередными задачами для законодателей субъектов Федерации должны быть обеспечение представительного характера законодательного органа, учет мнения избирателей, изъявивших свою волю на прошедших выборах, даже если реализация этих целей потребует некоторого отступления от закрепленного порога голосов избирателей, преодоление которого является условием для доступа к распределению депутатских мандатов. Федеральный закон "О политических партиях", предлагаемые изменения и дополнения в избирательное законодательство стимулируют роль партий в региональных избирательных кампаниях. Эта норма вызвала бурные дебаты при обсуждении закона в Совете Федерации, что вполне объяснимо. Ведь именно против этого положения закона выступали главы субъектов Федерации, поскольку, по их мнению, в регионах не существует реальных партий, а региональное представительство в местных парламентах при этом уменьшается. Очевидно, что введение смешанной избирательной системы на выборах в законодательные (представительные) органы власти в регионах (по аналогии с выборами депутатов Государственной Думы) будет стимулировать партийное строительство на местах.

Реализация данного положения законопроекта неизбежно приведет к увеличению партийной составляющей в законодательных (представительных) органах власти в субъектах Федерации. Партии получат большие возможности для выработки и

проведения партийной линии по различным аспектам законотворческого процесса, определения позиций партий по кадровым, организационным и иным вопросам обеспечения деятельности законодательных органов. Хотя анализ избирательных кампаний, в субъектах Федерации за последние два года, показывает слабое участие партий в их организации и проведении.

Федеральным законом об основных гарантиях устанавливается переходный период до 14 июля 2003 года для того, чтобы привести законодательство в регионах в соответствие с этим требованием. Правило об обязательном введении пропорциональной системы не распространяется на те субъекты Российской Федерации, где зарегистрировано менее трех региональных отделений общероссийских политических партий.

Научные заключения о политических последствиях применения различных избирательных систем не могут абстрагироваться от соответствующих экономических, общественных и культурно-политических условий. Нельзя приписывать какой-то избирательной системе определенные последствия без учета других факторов. В лучшем случае избирательная система может усилить или ослабить общественные или политические тенденции, действующие в определенном направлении.

В Федеральным законе "О политических партиях" прописан статус общероссийских политических партий и не предусмотрено существование региональных или межрегиональных политических организаций. Сегодня внимание законодателя сосредоточено на решении проблем партийного строительства на федеральном уровне. Другие виды партий – региональные и межрегиональные – пока не вошли в повестку дня разработчиков законодательства о партиях. Хотя нельзя исключать возможности возвращения к этому вопросу в дальнейшем. По мере становления общероссийских политических партий, формирования многопартийной системы возможно более углубленное рассмотрение проблем партийного строительства и в субъектах Федерации. Постановка этого вопроса сегодня представляется преждевременной. По подсчетам Минюста России, в субъектах Федерации в настоящее время действует порядка 400 отделений общефедеральных политических партий и около 700 региональных политических партий и организаций.

В 1999 году, в преддверии выборов депутатов Государственной Думы, активно создавались региональные партийные объединения, претендующие на общефедеральный статус. Общественно-политические объединения и движения "Голос России" (К. Титов), "Отечество" (Ю. Лужков), "Вся Россия" (А. Яковлев, М. Шаймиев и др.) создавались под предлогом усиления влияния региональных лидеров в Государственной Думе. Партстроительство на уровне регионов также позволяло региональным лидерам держаться в стороне от существующих политических партий и таким образом сохранять свободу маневра.

В соответствии с пунктом 6 статьи 47 по истечении двух лет со дня принятия Федерального закона "О политических партиях" межрегиональные, региональные и местные политические общественные объединения утрачивают статус политического общественного объединения и действуют соответственно как межрегиональные, региональные или местные общественные объединения на основании их уставов, которые применяются в части, не противоречащей Федеральному закону о партиях.

Применение Федерального закона "О политических партиях", закрепляющего общефедеральный статус партий, приведет к утрате возможности создания региональных политических партий как фактора партийного строительства на общероссийском уровне. В настоящее время просматривается только две возможности реализации региональных интересов через партийные структуры. Во-первых, это ситуация, когда уже имеющуюся общефедеральную партию возглавляет достаточно известный региональный лидер и тем самым дает импульс к ее возрождению в новом качестве. Примером тому может служить регистрация в Минюсте России Демократической партии России, которую возглавил новгородский губернатор М. Прусак. Во-вторых, в ходе последних выборов в регионах появились примеры партийного строительства, демонстрирующие новые формы взаимодействия губернаторов и олигархов, когда региональные лидеры вносят в партийную структуру свой административный ресурс, а компании – финансовый. В этой связи безусловной сенсацией выборов в Законодательное Собрание Красноярского края в декабре 2001 года стало то, что в краевой парламент прошла "Северная партия", чей партийный список возглавлял губернатор Таймыра А. Хлопонин. Вто-

рым в списке значился губернатор Эвенкии Б. Золотарев, замыкал "тройку" известный руководитель ГМК "Норильский никель" Д. Хагажеев, четвертым шел В. Долгих, бывший первый секретарь крайкома партии, а затем кандидат в члены политбюро ЦК КПСС. Партия получила довольно много голосов не только в Эвенкии и на Таймыре, но и в южных районах края: 6,77%.

Отказ от прежней конструкции политического общественного объединения, закрепление политико-правового статуса политических партий приведет к постепенному (в течение двух лет со дня принятия закона о политических партиях) исчезновению в избирательном процессе России на федеральном и региональном уровнях в качестве самостоятельных субъектов других политических организаций и движений. Политические партии станут основным субъектом политического и избирательного процесса. Правда, следует учитывать, что общероссийские общественные организации и движения, не преобразовавшиеся в партии, могут использоваться партиями в качестве партнеров в составе избирательного блока и участвовать в выборах в органы местного самоуправления.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение политической партии.
2. Назовите правовые условия приобретения политической партией статуса избирательного объединения.
3. Каков политико-правовой статус избирательного блока?
4. Раскройте правовые условия усиления роли партий в избирательном процессе.
5. Какие Вы знаете избирательные системы?
6. Какая избирательная система, на ваш взгляд, предпочтительна для России и почему?

Литература

1. Конституция Российской Федерации. М., 1995.
2. О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2001. № 36, ст. 1224.
3. Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 1997–2000: Электоральная статистика. В 2т. Т. 1. М.: Весь Мир, 2001.

4. Даль Р. О демократии / Пер. с анг. М.: Аспект Пресс, 2000.

5. Дюверже М. Политические партии. / Пер. с франц. М.: Академический проект, 2000.

6. Зотова З.М. Политические партии России: организация и деятельность. М.: РЦОИТ, 2001.

7. Ковлер А.И., Зотова З.М. Стратегия избирательной кампании и ее планирование. М.: РЦОИТ, 1999.

8. Лапаева В.В. Становление многопартийности в России (социально-правовой анализ) // Государство и право. 1995. № 8. С. 4.

9. Путин В.В. За этот год я стал добрее // Московский комсомолец. 2001. 22 марта.

10. Правовые аспекты создания политических партий и их участия в избирательном процессе: Материалы совещания с представителями общероссийских политических общественных объединений, 19 окт. 2001 г. / Центральная избирательная комиссия Рос. Федерации. М., 2002.

11. Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М., 1998.

Раздел 2
ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Правовые основы формирования политических партий

После принятия Федерального закона "О политических партиях" в России активно идет процесс институционализации партий, превращения их в правовой институт путем все более широкого правого регулирования комплекса отношений, связанных с образованием, организацией и деятельностью партий. Одно из важнейших составляющих правовой институционализации политических партий – законодательное регулирование процесса создания партий, формализации внутрипартийного строительства, регистрации партий.

Понятно, что побудительными мотивами для организации политических партий могут стать самые различные факторы:

- приверженность определенной системе взглядов, единство ценностных ориентаций;
- необходимость организационной консолидации на основе общих корпоративных целей, достижения которых оптимально возможно в рамках парламентских структур;
- ориентация на популярного лидера с учетом персонифицированного характера российской политики;
- давление внешних обстоятельств (подготовка к выборам, изменение политико-правового статуса политических партий и др.).

Различаясь друг от друга стратегией и тактикой, идейными основами и организационным устройством, партии как правовой институт требуют регламентации порядка их образования и деятельности.

В законе четко прописаны *принципы создания и деятельности партии*: принципы добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности. Подчеркивается, что политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности при условии соблюдения установленных законом ограничений.

Деятельность партий не должна нарушать права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации. Политические партии действуют гласно, информация об их учредительных и программных документах является общедоступной.

В законе провозглашен принцип гендерного равенства, равенства граждан разных национальностей. Политические партии должны создавать мужчинам и женщинам, гражданам Российской Федерации разных национальностей, являющимся членами политической партии, равные возможности для представительства в руководящих органах политической партии, в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

В законе определены ограничения на создание и деятельность политических партий. В частности:

- запрещается создание и деятельность политических партий, цели и действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных и военизированных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
- уточнено толкование термина "социальная рознь", подчеркнуто, что включение в программы и уставы политических партий положений о защите идей социальной справедливости, равно как и деятельность партий, направленная на защиту социальной справедливости, не может рассматриваться как разжигание социальной розни;
- запрещается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности;

• не допускается создание структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и местного самоуправления, Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях;

• не допускается деятельность политических партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и местного самоуправления (за исключением законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления), в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в аппаратах законодательных (представительных) органов государственной власти, в государственных организациях. Запрещается вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений;

• не допускается создание и деятельность на территории Российской Федерации политических партий иностранных государств и структурных подразделений указанных партий.

Заслуживает внимания положение закона, направленное на исключение возможности использования так называемого административного ресурса в создании и деятельности партии. В качестве важнейшего принципа провозглашено невмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и невмешательство партий в деятельность органов власти.

Вопросы, затрагивающие интересы политических партий, предлагается решать органам государственной власти и органам местного самоуправления с участием соответствующих политических партий или по согласованию с ними.

В законе предусматривается, что лица, находящиеся на государственной и муниципальной службе, не вправе использовать преимущества своего должностного (служебного) положения в интересах политической партии, членами которой они являются, либо в интересах любой иной политической партии. Указанные лица, за исключением депутатов всех уровней, не могут быть связаны решением политической партии при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей. Президент Российской Федерации вправе приостанавливать свое членство в

политической партии на срок осуществления своих полномочий.

В законе детально *прописан процесс создания политической партии*. Она может быть создана на учредительном съезде партии либо путем преобразования общероссийской общественной организации, движения на своем съезде при условии, что государственная регистрация преобразуемых общественных объединений осуществлена не позднее чем за один год до принятия решения о преобразовании в политическую партию.

Политическая партия считается созданной со дня принятия учредительным съездом решений о создании политической партии, об образовании ее региональных отделений более чем в половине субъектов Федерации, о принятии устава и программы политической партии, о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии. Делегаты учредительного съезда политической партии являются учредителями партии.

В случае преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения съезд данной организации принимает решения о преобразовании ее в партию, о преобразовании ее региональных отделений в субъектах Российской Федерации в региональные отделения политической партии, о принятии устава и программы политической партии, о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии.

В законе строго регламентирован процесс создания и регистрации партии, прописан механизм формирования и деятельности организационного комитета по подготовке и проведению учредительного съезда политической партии. Организационный комитет, который образуется в составе не менее десяти человек, уведомляет регистрирующий орган о намерении создать политическую партию и направляет необходимые документы: сведения не менее чем о десяти членах организационного комитета (ф.и.о., даты рождения, гражданство, контактные телефоны); протокол собрания организационного комитета, в котором указывается цель его создания, срок полномочий (не более одного года), место нахождения, порядок использования денежных средств и иного имущества организационного комитета, а также сведения

о члене организационного комитета, уполномоченном открыть расчетный счет и проводить соответствующие операции.

Организационный комитет самостоятельно определяет порядок своей деятельности. В течение срока своих полномочий он проводит учредительный съезд политической партии. После проведения съезда организационный комитет прекращает свою деятельность.

Учредительный съезд политической партии считается правомочным, если в его работе приняли участие делегаты, представляющие более чем половину субъектов Федерации и преимущественно проживающие в этих субъектах Российской Федерации. Норма представительства делегатов учредительного съезда устанавливается организационным комитетом из расчета, что каждый из указанных субъектов Российской Федерации должен быть представлен не менее чем тремя делегатами. Решения учредительного съезда принимаются большинством голосов делегатов. Данные требования предъявляются и к съезду по преобразованию в партию общероссийской общественной организации, движения. Таким образом, как минимум 45 субъектов Российской Федерации должны быть представлены не менее чем тремя делегатами. Практика убеждает, что в силу целого ряда обстоятельств 100% явки практически не бывает. Чтобы избежать ситуации, когда решения съезда не будут считаться правомочными из-за отсутствия отдельных делегатов, необходимо предусмотреть резерв.

Не позднее чем через шесть месяцев со дня проведения съезда в регистрирующий орган представляются документы, необходимые для государственной регистрации политической партии. Не позднее чем через три месяца со дня государственной регистрации политической партии осуществляется регистрация региональных отделений партии более чем в половине субъектов Федерации. Определен перечень документов, представляемых для государственной регистрации политической партии, созданной на учредительном съезде; партии, созданной путем преобразования, а также регионального отделения политической партии.

Закон исходит из того, что внутреннее устройство политической партии и ее деятельность осуществляется в соответствии с ее уставом и программой. Определены основные *требования к содержанию устава*. Устав должен содержать положения, определяющие:

4—4906

1) цели и задачи политической партии;

2) наименование политической партии, в том числе сокращенное, а также описание символов (если они имеются);

3) условия и порядок приобретения и утраты членства в политической партии, права и обязанности ее членов;

4) порядок учета членов политической партии;

5) порядок создания, реорганизации и ликвидации политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений;

6) порядок избрания руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений, срок полномочий и компетенцию указанных органов;

7) порядок внесения изменений и дополнений в устав политической партии и ее программу;

8) права политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений в области управления денежными средствами и иным имуществом, финансовую ответственность политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений и порядок отчетности политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений;

9) порядок выдвижения от политической партии кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

10) основания и порядок отзыва выдвинутых политической партией кандидатов, зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

В уставе политической партии могут содержаться и иные положения, относящиеся к ее деятельности и не противоречащие законодательству Российской Федерации.

В законе подчеркивается необходимость наличия у партии программы, которая должна определять принципы ее деятельности, цели и задачи, а также методы достижения поставленных перед партией целей и пути решения сформулированных задач.

Согласно закону, *членство в политической партии* является добровольным и индивидуальным. Членами политической пар-

тии могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет. Не вправе быть членами политической партии иностранные граждане и лица без гражданства, а также граждане Российской Федерации, признанные судом недееспособными. Данная норма не учитывает и не оговаривает тот факт, что в последние годы многие россияне получили двойное гражданство. Категория людей с двойным гражданством в законе никак не обозначена. Это дает основание предполагать, что они могут быть полноправными партийцами. Однако, если посчитать их иностранцами, то путь в партию для них закрыт.

Ограничение права на вступление в политические партии либо обязанность приостановления членства в политической партии может устанавливаться для определенных категорий граждан Российской Федерации федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Прием в политическую партию осуществляется на основе личных письменных заявлений. Гражданин Российской Федерации может быть членом только одной политической партии. Членство гражданина в партии или отсутствие такового не может служить основанием для ограничения его прав и свобод, а также быть условием предоставления ему каких – либо преимуществ. Запрещается требовать от граждан, чтобы они при предоставлении официальных сведений о себе указывали членство в политической партии или отсутствие такового. Члены политической партии не связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей, за исключением лиц, работающих в руководящих и контрольно-ревизионных органах политической партии, ее региональных отделений или иных структурных подразделений.

Высшим руководящим органом партии, согласно закону, является съезд политической партии, избрание руководящих органов партии осуществляется не реже чем один раз в четыре года. Высшим руководящим органом регионального отделения политической партии является конференция или общее собрание. Руководящие органы региональных отделений должны избираться не реже чем один раз в два года.

В законе установлен порядок принятия важнейших решений партии. Принятие устава и программы, внесение в них измене-

ний и дополнений, избрание руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии, выдвижение кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, рассмотрение вопросов о реорганизации или ликвидации политической партии и ее региональных отделений осуществляется на съезде политической партии, в работе которого принимают участие делегаты от региональных отделений политической партии, образованных более чем в половине субъектов Российской Федерации.

В законе прописаны *права и обязанности политических партий.* Политическая партия вправе:

- свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи;
- участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- участвовать в выборах и референдумах;
- создавать региональные, местные и первичные отделения, в том числе с правами юридического лица;
- организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и иные публичные мероприятия;
- учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации, образовательные учреждения дополнительного образования взрослых;
- пользоваться на равных условиях государственными и муниципальными средствами массовой информации;
- создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица;
- защищать свои права и представлять законные интересы своих членов;
- устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации;
- осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом политической партии.

Предоставление широкого спектра прав политическим партиям сочетается в законе с четким определением их обязанностей. Политическая партия обязана: 1) соблюдать в своей деятельности Конституцию Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты, а также устав политической партии; 2) ежегодно представлять в регистрирующие органы информацию о численности членов политической партии в каждом из региональных отделений, о продолжении своей деятельности с указанием места нахождения постоянно действующего руководящего органа, а также копии представляемых в налоговые органы Российской Федерации сводного финансового отчета политической партии и финансовых (бухгалтерских) отчетов ее региональных отделений и иных структурных подразделений с правами юридического лица; 3) допускать представителей регистрирующих органов на открытые мероприятия (в том числе на съезды, конференции или общие собрания), проводимые политической партией, ее отделениями; 4) заблаговременно извещать избирательную комиссию соответствующего уровня о проведении мероприятий, связанных с выдвижением своих кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, и допускать представителей избирательной комиссии соответствующего уровня на указанные мероприятия; 5) ежегодно представлять в регистрирующие органы сведения о количестве выдвинутых политической партией, ее отделениями (в том числе в составе избирательного блока) зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности, а также сведения о зарегистрированных избирательными комиссиями списках кандидатов в депутаты.

В законе детально урегулированы вопросы имущества политической партии, формирования ее денежных средств, хозяйственной деятельности. В собственности политической партии может находиться любое имущество, необходимое для обеспечения ее деятельности. Оно используется для реализации целей и решения задач, предусмотренных уставом и программой политической партии.

Денежные средства политической партии формируются за счет:

• вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом партии;

• средств федерального бюджета, предоставляемых в соответствии с законом о политических партиях;

• пожертвований;

• поступлений от мероприятий, проводимых партией, а также доходов от предпринимательской деятельности;

• поступлений от гражданско-правовых сделок;

• других не запрещенных законом поступлений.

В законе даны детальные разъяснения в отношении пожертвований политической партии и ее региональным отделениям. Пожертвования могут осуществляться в виде денежных средств и иного имущества. Они принимаются при условии их документального подтверждения и указания источника. Пожертвования в виде денежных средств осуществляются безналичным перечислением. Допускаются пожертвования от физических лиц путем передачи наличных денежных средств. Общая сумма ежегодных пожертвований наличных денежных средств от одного физического лица не должна превышать десять минимальных размеров оплаты труда, установленных федеральным законом на 1 марта года, предшествующего году передачи указанных средств.

Юридическое лицо при передаче политической партии пожертвования в виде денежных средств перечисляет их на счет политической партии или ее регионального отделения в кредитной организации с указанием реквизитов, предусмотренных правилами безналичных расчетов для юридических лиц, и проставляет в платежном поручении отметку об отсутствии ограничений на пожертвования.

Гражданин при передаче политической партии денежных средств перечисляет их в кредитной организации лично из собственных средств с предъявлением паспорта или заменяющего его документа и указанием в платежном поручении либо в денежном переводе фамилии, имени, отчества и даты рождения.

Если пожертвование осуществляется не в виде денежных средств, политическая партия оценивает его в денежном выражении в соответствии с законодательством Российской Федерации и вносит соответствующие данные, включая сведения о жертвователе, в сводный финансовый отчет политической партии или финансовый (бухгалтерский) отчет ее регионального отделения.

Сумма пожертвований юридического лица в течение календарного года не должна превышать 100 тысяч минимальных размеров оплаты труда, установленных федеральным законом на 1 марта года, предшествующего году осуществления пожертвований. Сумма пожертвований от физического лица соответственно не должна превышать десяти тысяч минимальных размеров оплаты труда.

Общая сумма ежегодных пожертвований, полученных политической партией и ее региональными отделениями, не должна превышать десяти миллионов минимальных размеров оплаты труда, установленных федеральным законом на 1 марта года, предшествующего отчетному. При этом сумма ежегодных пожертвований, полученных региональным отделением политической партии, не должна превышать двести тысяч минимальных размеров оплаты труда.

При формировании денежных средств партии должны обращать внимание на источники их поступления. Это крайне важно, поскольку в данном случае закон о партиях предусматривает ряд ограничений. *Не допускаются пожертвования* политической партии и ее региональным отделениям от:

- иностранных государств и иностранных юридических лиц;
- иностранных граждан;
- лиц без гражданства;
- граждан Российской Федерации, не достигших возраста 18 лет;
- российских юридических лиц с иностранным участием, если доля иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день внесения пожертвования (для открытых акционерных обществ – на день составления списка акционеров за предыдущий год);
- международных организаций и международных общественных движений;
- органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- государственных и муниципальных организаций;
- юридических лиц, имеющих в своем уставном (складочном) капитале долю государственной или муниципальной собственности, превышающую 30% на день внесения пожертвования;

• воинских частей, военных организаций, правоохранительных органов;

• благотворительных организаций и религиозных объединений, а также от учрежденных ими организаций;

• анонимных жертвователей;

• юридических лиц, зарегистрированных менее чем за один год до дня внесения пожертвования.

На практике граждане, предприятия, учреждения, организации зачастую не знают о существующих ограничениях на денежные средства. В результате добровольные пожертвования могут поступить партии с нарушением установленного порядка. Денежные средства могут поступить в объемах, превышающих предельные показатели. В этих случаях партия или ее региональное отделение в течение месяца со дня получения денежных средств должны вернуть их жертвователям, а если это невозможно, – передать в доход Российской Федерации.

В законе подчеркивается, что денежные средства политической партии размещаются на счетах в кредитных организациях, зарегистрированных на территории Российской Федерации. При этом партия и ее отделения вправе иметь только по одному расчетному счету.

Политическая партия самостоятельна в решении хозяйственных вопросов обеспечения своей деятельности, в том числе оплаты труда, предпринимательской деятельности, получения и использования денежных средств и иного имущества.

В законе определены те виды предпринимательской деятельности, которые вправе осуществлять партия: информационная, рекламная, издательская и полиграфическая деятельность для пропаганды своих взглядов, целей, задач и обнародования результатов своей деятельности; изготовление и продажа сувенирной продукции с символикой и (или) наименованием политической партии, а также изготовление и продажа издательской и полиграфической продукции; продажа и сдача в аренду имеющегося в собственности политической партии движимого и недвижимого имущества. При этом доходы от предпринимательской деятельности партии не могут перераспределяться между членами политической партии и должны использоваться только в целях, предусмотренных ее уставом.

Законом предусмотрена *государственная поддержка политических партий*, которая может осуществляться посредством:

- обеспечения равных условий и гарантий доступа к государственным и муниципальным средствам массовой информации;
- создания равных условий предоставления помещений и средств связи, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности на условиях, аналогичных условиям их предоставления государственным и муниципальным учреждениям;
- обеспечения равных условий участия в избирательных кампаниях, референдумах, общественных и политических акциях.

Государственная поддержка политических партий в соответствии с законом осуществляется также путем их государственного финансирования, которое проводится по итогам участия политических партий в выборах с целью компенсации их финансовых затрат.

Общий объем средств федерального бюджета, выделяемых для государственного финансирования политических партий, не может составлять менее 0,005 минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом на 1 марта года, предшествующего году выделения этих средств, и умноженного на число избирателей, включенных в списки избирателей на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо выборах Президента Российской Федерации.

Политические партии имеют право на получение средств федерального бюджета в одном из следующих случаев:

- если федеральный список кандидатов, выдвинутый партией либо избирательным блоком, в составе которого политическая партия принимала участие в выборах депутатов Государственной Думы, получил по результатам выборов не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;
- если по результатам выборов депутатов Государственной Думы по одномандатным избирательным округам было избрано не менее 12 кандидатов, выдвинутых политической партией либо избирательным блоком при условии, что их список кандидатов получил по результатам выборов менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании;

• если зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации, выдвинутый политической партией или избирательным блоком, в составе которого политическая партия принимала участие в выборах, получил по результатам выборов не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Средства федерального бюджета выделяются партиям по результатам выборов депутатов Государственной Думы не позднее чем через три месяца со дня официального опубликования результатов выборов и в последующем ежегодно в течение всего срока полномочий Государственной Думы соответствующего созыва, а по результатам выборов Президента Российской Федерации – единовременно не позднее чем через год со дня официального опубликования результатов выборов.

По этому вопросу в ходе обсуждения закона шла ожесточенная борьба. Депутаты от СПС и Объединения "ЯБЛОКО" считали эту меру преждевременной. Закон содержит положение о том, что политические партии вправе отказаться от государственного финансирования. В этом случае выделяемые им средства остаются в федеральном бюджете.

Государственная поддержка партий, в соответствии с законом, сочетается с жестким контролем за их финансовой деятельностью. Политическая партия обязана ежегодно не позднее 20 марта года, следующего за отчетным, представлять в налоговые органы Российской Федерации сводный финансовый отчет о поступлении и расходовании средств в отчетном году. Отчет должен содержать сведения об источниках и размерах денежных средств, поступивших на счета политической партии, ее региональных отделений, о расходовании этих средств, а также об имуществе политической партии с указанием его стоимости и сведений о его государственной регистрации. При этом средства, затраченные партией на подготовку и проведение выборов, учитываются отдельно.

Проверка сводного финансового отчета политической партии и финансовых (бухгалтерских) отчетов ее региональных организаций и иных структурных подразделений осуществляется налоговыми органами Российской Федерации.

Сводный финансовый отчет политической партии размещается федеральным регистрирующим органом на специальном сай-

те информационно-телекоммуникационной сети общего пользования не позднее чем через два месяца со дня представления политической парией указанного отчета в федеральный налоговый орган.

В Федеральном законе четко определены основания для ликвидации партии. Партия может быть ликвидирована по решению ее высшего руководящего органа – съезда либо по решению Верховного Суда Российской Федерации в случаях:

- осуществления партией деятельности, направленной на насильственное изменение основ конституционного строя;
- создания структурных подразделений партии в органах власти, местного самоуправления, в Вооруженных Силах, правоохранительных органах;
- неустранения в установленный решением суда срок нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности партии;
- неучастия партии в выборах;
- отсутствия региональных отделений политической партии численностью не менее 100 членов партии более чем в половине субъектов Российской Федерации;
- отсутствия необходимой минимальной общей численности политической партии (10 тысяч).

Исковое заявление о ликвидации политической партии вносится в Верховный Суд Российской Федерации федеральным регистрирующим органом.

Правовой механизм регистрации политических партий

В законе четко определен перечень документов и материалов, представляемых в Министерство юстиции Российской Федерации. Для государственной регистрации партия должна представить в федеральный регистрирующий орган следующие документы:

а) заявление, подписанное уполномоченными лицами политической партии или лицами, ответственными за преобразование в партию общероссийской общественной организации, движения с указанием их фамилии, имени, отчества, адресов места жительства и контактных телефонов;

б) сброшюрованный и пронумерованный устав политической партии в двух экземплярах, заверенный уполномоченными лицами политической партии или лицами, ответственными за преобразование в политическую партию;

в) программа политической партии, заверенная уполномоченными лицами политической партии или лицами, ответственными за преобразование в политическую партию;

г) заверенные уполномоченными лицами политической партии или лицами, ответственными за преобразование в политическую партию копии решений съезда о создании политической партии или преобразовании общероссийской организации, движения в партию, о принятии устава и программы политической партии, о создании региональных отделений партии (о преобразовании региональных отделений общероссийской организации, движения в региональные отделения политической партии), о формировании ее руководящих и контрольно-ревизионных органов;

д) документ об уплате регистрационного сбора;

е) документ о предоставлении юридического адреса политической партии;

ж) экземпляр общероссийского периодического печатного издания, в котором опубликованы сведения о месте и дате проведения учредительного съезда политической партии или съезда по преобразованию общероссийской общественной организации, движения в партию;

з) заверенные уполномоченными лицами региональных отделений политической партии или лицами, ответственными за преобразование в политическую партию, копии протоколов проведенных более чем в половине субъектов Российской Федерации конференций или общих собраний региональных отделений с указанием численности членов политической партии в ее региональных отделениях, а также места нахождения руководящих органов региональных отделений политической партии.

Партия, создаваемая путем преобразования, дополнительно представляет передаточный акт общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения, составленный в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Согласно Гражданскому кодексу Российской

Федерации при преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида (изменение организационно-правовой формы) к вновь возникшему юридическому лицу переходят права и обязанности реорганизованного юридического лица в соответствии с передаточным актом. Передаточные документы являются едиными гражданско-правовыми документами, подтверждающими правопреемство, поэтому очень важно правильно их оформить. Утвердить передаточный акт, как показывает практика, целесообразно одновременно с принятием решения о преобразовании в политическую партию.

Анализ порядка регистрации показывает, что наряду с перечнем представляемых для регистрации документов необходимо обратить внимание на дополнительную информацию, которую необходимо представить в регистрирующие органы, а также на сроки ее предоставления. Так, организационный комитет в течение месяца со дня выдачи ему документа, подтверждающего представление в регистрирующий орган уведомления о намерении создать политическую партию, публикует информацию об этом в одном или нескольких общероссийских периодических печатных изданиях. Тот же оргкомитет открывает через полномочное лицо организационного комитета расчетный счет в одной из кредитных организаций Российской Федерации и сообщает об этом в федеральный регистрирующий орган. Информацию о месте и дате проведения учредительного съезда политической партии либо съезда общероссийской общественной политической организации или общероссийского общественного движения, созываемого для их преобразования в политическую партию, организационный комитет либо общественная организация (движение) публикуют в "Российской газете" или иных общероссийских периодических печатных изданиях. Указанная информация публикуется не позднее чем за месяц до дня созыва съезда.

На этапе создания политической партии контроль со стороны федерального регистрирующего органа состоит в правовой оценке представленных на государственную регистрацию документов. Статьей 20 Федерального закона "О политических партиях" установлено, что политической партии может быть отказано в государственной регистрации, если:

1) положения устава партии не соответствуют Конституции Российской Федерации, Федеральному закону "О политических партиях" и иным федеральным законам;

2) наименования и (или) символика партий не соответствует требованиям статей 6 и 7 указанного Федерального закона (не допускается использование наименований других существующих в Российской Федерации партий и общественных объединений, наименований органов государственной власти, а также имени и фамилии гражданина, совпадение символики партии с государственной символикой Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, символикой иностранных государств, а также использование эмблем и символов организаций, деятельность которых запрещена на территории Российской Федерации);

3) не представлен необходимый для регистрации полный пакет документов, установленный статьей 16 Федерального закона;

4) регистрирующим органом установлено, что содержащаяся в представленных документах информация не соответствует требованиям Федерального закона "О политических партиях";

5) нарушены сроки представления документов, необходимых для государственной регистрации.

Региональному отделению партии может быть отказано в регистрации в случаях, если: 1) представлен неполный пакет документов, необходимых для государственной регистрации; 2) территориальным регистрирующим органам представлены документы, содержащие информацию, которая не соответствует требованиям настоящего Федерального закона.

Применение данных положений закона вызывает ряд вопросов по отношению к отдельным политическим партиям. Так, Объединение "ЯБЛОКО" – изначально это аббревиатура фамилий его основателей (Явлинский – Болдырев – Лукин). Впрочем, в дальнейшем Болдырев вышел из этого объединения и создал свою партийно-политическую структуру. Но закон гласит, что создание партии, в названии которой присутствуют фамилии граждан России, недопустимо. Ряд ограничений касается символики партий. Так, Красное знамя, один из символов КПРФ, украшает теперь российские Вооруженные Силы. Закон не допускает такого совпадения. В эмблеме объединенной партии "Единая Россия"

присутствует хорошо известный россиянам бурый медведь, являющийся важнейшей частью герба города Ярославля, а также Пермской области, хотя совпадение символики партий с символикой субъектов Федерации также запрещено по закону. Недавно учрежденная Социал-демократическая партия России (объединенная), возглавляемая М. Горбачевым и К. Титовым, столкнулась с необходимостью отложить вопрос о своей государственной регистрации в связи с тем, что до настоящего времени в реестре Минюста России существует общественно-политическая организация под названием "Социал-демократическая партия Российской Федерации (А. Оболенский)". Не исключено, что эти вопросы будут выясняться в суде.

Коль скоро на первый план выходят электоральные функции, которые реализуются партиями на политическом рынке в конкурентной борьбе, становится необходимым дополнительное, специфически рыночное регулирование этой борьбы. Отсюда сегодняшняя актуализация проблемы правовой защиты партийных атрибутов – своего рода "товарных знаков" (названий, логотипов и прочих символов) – от покушения на них конкурентов.

Контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации политическими партиями, их региональными отделениями и иными структурными подразделениями, а также за соответствием их деятельности положениям, целям и задачам, предусмотренным уставами политических партий, осуществляют регистрирующие органы. Указанные органы вправе: а) не чаще одного раза в год знакомиться с документами политических партий и их региональных отделений, подтверждающими наличие региональных отделений и число членов политической партии; б) направлять своих представителей для участия в проводимых политической партией и ее отделениями открытых мероприятиях (в том числе в съездах, конференциях или общих собраниях) по принятию устава и программы политической партии, внесению в них изменений и дополнений, выборам руководящих органов, выдвижению кандидатов в депутаты и др.; в) выносить политической партии или иному структурному подразделению письменное предупреждение (с указанием конкретных оснований его вынесения) в случае осуществления ими деятельности, противоречащей положениям, целям и задачам, пре-

дусмотренным уставом партии. Указанное предупреждение может быть обжаловано партией в суд; г) вносить в суд заявление о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии или ее отделений.

Таков на сегодня основной правовой механизм, регламентирующий процесс создания и деятельности политической партии. Предполагается, что данные правовые нормы развития многопартийности должны послужить основанием для становления в России полноценной партийной системы, формирования массовых и авторитетных партий, которые станут основным субъектом политического процесса.

Проба сил на региональных выборах

Очевидно, что более жесткие требования к регистрации приведут к вымыванию мелких партий и укрупнению политических партий. Основную роль в укрупнении субъектов политического и избирательного процесса должна сыграть норма, закрепляющая необходимость подтверждения партией своего статуса путем участия в выборах и получения определенной поддержки со стороны электората. Другими словами, сохранение статуса партии увязано с ее участием в избирательных кампаниях.

Актуальность данного требования закона подтверждает реальная практика участия партий в выборах. Так, анализ участия мелких, маловлиятельных организаций и движений выявил их фактически фиктивный характер. На выборах 1995 года 26 избирательных объединений и блоков набрали менее 1% голосов избирателей и 40% голосов избирателей оказались распыленными чуть ли не по сорока спискам. На выборах 1999 года поддержку менее 1% избирателей получили 16 избирательных объединений и блоков.

Выборы во многом способствуют институционализации политических партий и позволяют сделать вывод об их расстановке в политическом спектре и о степени их влиятельности. Выборы в органы государственной власти – испытание для партий, в результате которого отсеиваются мелкие непопулярные политические партии, а победители становятся эффективными политическими организациями, связывающими систему органов государственной власти и структуры гражданского общества.

В соответствии с концепцией закона политические партии должны стать основным субъектом политического и избирательного процесса. Известно, что в демократическом обществе наиболее весомым показателем силы партии является количество голосов избирателей, полученных ею во время избирательных кампаний, ибо основной по важности функцией партии в современном обществе является именно их организация и проведение и через это – вовлечение граждан в политический процесс, работа (в последующем) в представительных органах власти, формирование (в случае победы) исполнительных структур власти. Этим и определяется, в первую очередь, роль и место партии в структуре политических механизмов. Поэтому в законе заложены нормы, стимулирующие участие партий в выборах. Признавая исключительность правового положения политических партий, законодатель устанавливает к ним дополнительные требования об обязательности участия в избирательных кампаниях, соблюдение которых является подтверждением состоятельности политической партии. Известно, что статья 36 Федерального закона "О политических партиях", наделяющая их исключительным правом участия в выборах, вступает в силу через два года после принятия закона. Однако активизации роли партий в избирательном процессе ожидали уже осенью 2001 года. Выборы в законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, прошедшие сентябре – декабре 2001 года, не оправдали этих ожиданий. Так, на выборах в Московскую городскую Думу в декабре 2001 года четко проявилось сокращение партийно-политических объединений, участвующих в выборах, сократилось число партийных выдвиженцев. Если в выборах депутатов Московской городской Думы в 1997 году участвовали 28 избирательных объединений и 4 блока, которые выдвинули 171 кандидата, то в 2001 году – шесть избирательных объединений и один избирательный блок выдвинувшие всего 32 кандидата. Были зарегистрированы и проводили предвыборную агитацию как партийные выдвиженцы 11 кандидатов от КПРФ, 7 – от Объединения "ЯБЛОКО", 5 – от ЛДПР, 5 – от СПС, 2 – от региональной общественной организации анархистов, 1 – от партии "Миллион друзей", 1 – от блока "Мы – Первое Свободное Поколение".

Особенностью кампании по выборам Московской городской Думы стала договоренность четырех партий – "Единство", "Оте-

5—4906

чество", СПС и "ЯБЛОКО" – о выдвижении единого списка кандидатов в 25 из 35 округов. Формально единый список был сформирован на партийной основе: в нем значились по 7 представителей от "Единства", "Отечества" и СПС , 4 представителя от Объединения "ЯБЛОКО". Однако лишь три "списочника" были официально выдвинуты Объединением "ЯБЛОКО" и только один – СПС. "Единство" и "Отечество" официально не выдвинули ни одного кандидата. И даже в избирательных бюллетенях лишь у двух списочников была указана их принадлежность к "Единству", у одного – к "Отечеству" и у двух – к СПС.

Весьма показательны результаты выборов в Законодательное Собрание Красноярского края, состоявшиеся также в декабре 2001 года и проводившиеся по смешанной системе. Жители края должны были избрать 42 депутата: 22 – по партийным спискам и 20 – в одномандатных округах. Результаты выборов выглядят следующим образом: блок "Наши" – 20,19%, "Блок Анатолия Быкова" – 16,53%, "За Лебедя!" – 14,77%, КПРФ – 10,73 %, "Единство" – 8,8% и "Северная партия" – 6,77%. Избирательные объединения "ЯБЛОКО", СПС, "Надежда и опора", "Коммунисты, патриоты родного Красноярья за Советскую власть", ЛДПР и "Блок Зубова" не преодолели пятипроцентный барьер, необходимый для участия в распределении мандатов.

Состоявшиеся в апреле 2002 года выборы в Областную Думу Законодательного Собрания Свердловской области стали своеобразным заключительным аккордом для региональных политических партий и серьезной проверкой для федеральных партий. На 14 депутатских мест претендовали 128 кандидатов. В борьбу за мандаты включились 20 партий и объединений, из них 9 – самостоятельно, а 11 – в составе избирательных блоков. По итогам голосования на первое место вышел блок "За родной Урал" – 29,4% (7 мандатов), за ними следует "Единая Россия" – 18,35% (4 мандата), КПРФ – 7,32 (2 мандата), Партия пенсионеров – 6,11% (1 мандат)*. Оставшиеся участники – Народная партия Российской Федерации, СПС, "ЯБЛОКО", Движение "Май", блок "Социальная защита" не сумели преодолеть заветный пятипроцентный рубеж.

---

* *См.: Потапов Е. Имя президента не помогло. К итогам выборов в Свердловскую областную Думу // ВЫБОРЫ: Законодательство и технологии. 2002. № 5. С. 23, 27.*

Результаты выборов показывают, что избиратели отдают предпочтение региональным, местным блокам и объединениям, лучше знающим проблематику края, остроту волнующих избирателей вопросов. Региональным организациям общероссийских политических партий еще предстоит большая работа, чтобы стать авторитетными и влиятельными участниками региональных избирательных кампаний.

Федеральный закон "О политических партиях" фактически перекрывает кислород межрегиональным и региональным партийно-политическим структурам. Возможность выжить остается только у региональных отделений общероссийских партий. Однако и они в ходе последних выборов продемонстрировали как слабость партийного влияния, так и слабость самих партий, наличие внутренних противоречий. Так, в ходе выборов в Московскую городскую Думу в декабре 2001 года выдвижение кандидатов от СПС сопровождалось скандалами. Наиболее радикальная часть московского СПС во главе с А. Мурашевым воспротивилась выдвижению четырех действующих депутатов, включая председателя Мосгордумы В. Платонова, обвинив их в том, что они не отстаивают в Думе либеральные ценности. В ответ эти депутаты начали противодействовать выдвижению кандидатов от радикального крыла. В результате из запланированных 19 кандидатов конференция СПС смогла выдвинуть 12 (включая 5 депутатов, в том числе и В. Платонова). При этом в избирательном округе № 13 в противовес депутату от СПС В. Ковалевскому конференция выдвинула кандидатуру П. Покревского. В конечном итоге все "правые" депутаты были выдвинуты от избирателей, а из остальных семи кандидатов, выдвинутых СПС, двое не смогли собрать подписи. Таким образом, среди зарегистрированных кандидатов лишь пять были официальными выдвиженцами СПС. "ЯБЛОКО" существенно ослабил конфликт Г. Явлинского и лидера московского отделения Игрунова. Партии не смогли обуздать амбиции своих членов, выдвигающихся вопреки согласованным решениям "пакта четырех".

На выборах депутатов Новгородской областной Думы в октябре 2001 года избиратели отказали в поддержке многим из тех кандидатов, которые открыто заявили о своей партийной принадлежности (за исключением коммуниста В. Гайдыма и предста-

вителя "Единства" Ю. Тропинова). Не прошли в Думу лидеры и члены ЛДПР, Российской объединенной социал-демократической партии, движения "За гражданское общество". Членам СПС не помогла даже поддержка Б. Немцова, лично посетившего округа, где баллотировались кандидаты от этой партии*.

В ходе последних кампаний налицо противоречие между логикой нового закона о партиях, предполагающей резкое повышение их роли в избирательном процессе, и низкой легитимностью партий как общественного института. Партиям еще предстоит провести большую работу, чтобы стать основными субъектами политического процесса в регионах. Их роль в регионах во многом будет зависеть от того, станут ли они активными участниками политической жизни в регионе или окажутся на ее обочине, каков будет их вклад в решение проблем социально-экономического развития субъектов Федерации.

Закон призван урегулировать деятельность политических партий, обеспечить правовую основу для развития в России полноценной (т.е. реально представляющей интересы различных групп населения и реально воздействующей на власть) партийной системы. Другими словами, принятие Федерального закона "О политических партиях" должно способствовать не просто регулированию их деятельности, а созданию партийной системы, взаимодействующей и с обществом, и с государством, политической структуризации общества, активизации граждан, повышению эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в интересах граждан. Проблема формирования полноценной партийной системы становится ключевым вопросом российской политики.

Анализ хода становления и регистрации политических партий

Политические партии в соответствии с законом должны создаваться гражданами свободно и никаких ограничений на их создание, за исключением, диктуемых интересами безопасности страны, рамками уголовного законодательства, конституцион-

---

* *См.: Подготовка и проведение выборов депутатов Новгородской областной Думы. В. Новгород, 2001. С. 82.*

ными рамками, быть не должно. Другой вопрос, насколько сегодня готово само общество к созданию политических партий, к активному участию в их деятельности. Согласно социологическим опросам в настоящее время в партийно-политической деятельности принимает участие всего немногим более одного процента взрослого населения России*. Преобразовательные процессы в партийном строительстве в связи с принятием закона о политических партиях затронули фактически все действующие политические организации. Уже известные на политической арене партии, зарегистрированные ранее в соответствии с Федеральным законом "Об общественных объединениях", были вынуждены провести партийные съезды, внести поправки в уставы и программы в соответствии с требованиями действующего законодательства. В этой связи ЛДПР, КПРФ, Аграрная партия России, Республиканская партия Российской Федерации, Российская партия самоуправления имени Святослава Федорова, Экологическая партия России "Кедр", Общероссийская политическая партия "Моя семья", Общенациональная российская политическая партия "Союз" провели съезды, на которых были приняты решения о преобразовании их из политических общественных организаций в политические партии.

Уточнению программных и уставных требований был посвящен декабрьский съезд Объединения "ЯБЛОКО". В октябре 2001 года прошел преобразовательный съезд общероссийского политического движения "Народный депутат". Народная партия Российской Федерации, созданная на основе движения, насчитывает сегодня более 24 тысяч членов в 63 субъектах Федерации. Она стала первой партией, зарегистрированной по новому закону.

Общероссийское общественно-политическое движение "Ассамблея национально-демократических и патриотических сил" преобразовалось в партию "Национально-патриотические силы Российской Федерации" (НПС РФ).

Общероссийское общественно-политическое движение "Развитие предпринимательства" преобразовалось в партию "Политическая партия "Развитие предпринимательства".

---

* *См.: Горшков М. В зеркале общественного мнения // ВЫБОРЫ: Законодательство и технологии. 2000. № 12. С. 5.*

Партийный закон стимулировал объединительные процессы во всех частях политического спектра. Так, в разгар работы над Федеральным законом о политических партиях СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ принял решение о самороспуске девяти организаций, входящих в его состав, объединению их в единую партию и провел 26 мая 2001 года съезд, который принял устав и избрал руководящие органы, а в ноябре того же года – съезд, на котором были приведены в соответствие с законом устав и программа партии.

Наибольший общественный резонанс имело объединение трех крупных самостоятельных политических сил "Единства" (С. Шойгу), "Отечества" (Ю. Лужков) и "Всей России" (М. Шаймиев), которое потребовало отработку механизма и условий объединения, снятия организационных и кадровых разногласий, слияния региональных структур. В результате образована единая партия "Всероссийская партия "ЕДИНСТВО" и "ОТЕЧЕСТВО" – Единая Россия".

Произошло объединение Республиканской партии Российской Федерации и движения "Вперед, Россия!" Объединились российские социал-демократы. Российская объединенная социал-демократическая партия (М. Горбачев) и Российская партия социальной демократии (К. Титов) создали Социал-демократическую партию России. Социалистическая партия России (И. Рыбкин) и "Духовное наследие" (А. Подберезкин) учредили Социалистическую единую партию России.

Партию Национального Возрождения "Народная Воля" создали Российский общенародный союз (С. Бабурин), политическое движение "Союз реалистов" (Н. Жукова), Движение "Спас" и другие. На левом фланге объединились Российская коммунистическая рабочая партия (В. Тюлькин) и Российская коммунистическая партия (А. Крючков).

Как видим, процесс объединения близких по идейной ориентации политических партий прослеживается по всему политическому пространству. Однако прошедшие объединительные процессы не привели к консолидации всех субъектов различных частей политического спектра. Так, создание единой партии "СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ" не привело к объединению "правого фланга" политического спектра. Приверженцы крайних либеральных взглядов объединились в движение "Либеральная Россия"

(С. Юшенков), а в дальнейшем преобразовались в партию "Либеральная Россия", которая претендует на роль жесткой демократической оппозиции существующей власти и намерена составить конкуренцию СПС на следующих парламентских выборах.

Есть факты объединения не совсем близких по своим ценностям политических сил к примеру таких, как Российский общенародный союз, "Союз реалистов" и Движение "Спас", что свидетельствует о приоритетности на данном этапе партийного строительства организационных задач.

Объединительные тенденции доминируют в процессе создания новых политических партий. По данным Минюста России о намерении создать новые политические партии заявило более 30 организационных комитетов. При этом большинство зарегистрированных партий были созданы на основе действовавших политических объединений.

Создание политических партий по инициативе групп граждан затруднено. Сегодня создать "с нуля" партию, соответствующую требованиям закона, практически невозможно. Это потребовало бы масштабных финансовых и организационных ресурсов. Поэтому большие шансы имеют думские партии, у которых есть солидный запас стартовых ресурсов, а также общественно-политические организации и движения, располагающие активистской базой на местах.

Первой зарегистрированной из вновь учрежденных партий стала Конституционная партия Российской Федерации. Она объединила около 20 демократических партий и организаций. В их числе Российская партия защиты женщин (Т. Рощина), "Живое кольцо" (К. Труевцев), "Выбор России" (П. Медведев), "Стабильность и прогресс" (Я. Терновский) и др. Провели учредительный съезд и зарегистрировались Социал-демократическая партия России (М. Горбачев), Российская партия труда, (С. Храмов). Прошел учредительный съезд Партии Национального Возрождения "Народной воли" (С. Бабурин), Народно-патриотической партии России (И. Родионов), Социалистической единой партии России (А. Подберезкин) и др.

По состоянию на август 2002 года в Министерстве юстиции Российской Федерации зарегистрировано 26 партий и более тридцати подали заявления на регистрацию. Из них сумели заре-

гистрировать свои региональные организации только одиннадцать – Народная партия Российской Федерации, Демократическая партия России, "ЕДИНСТВО" и "ОТЕЧЕСТВО" – "Единая Россия", Коммунистическая партия Российской Федерации, Консервативная партия России, Российская политическая партия Мира и Единства, партия "Национально-патриотические силы Российской Федерации (НПС РФ), партия "Развитие предпринимательства", Российская партия Мира, СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ и Либерально-демократическая партия России.

Как уже отмечалось, важнейшей тенденцией являются объединительные процессы. Но объединение даст положительный эффект только в том случае, если происходит объединение близких по своей ориентации политических сил. Поэтому важно всесторонне и глубоко изучить своих партнеров, их идейные взгляды и политические цели, уточнить возможность, прочность и долговременность соглашения с ними, выяснить, во имя каких целей и ценой каких уступок произойдет это объединение.

Преобразованные из общественно-политических организаций, движений и вновь созданные политические партии только в том случае могут не только зарегистрироваться, но и выжить, если будут не только выражать интересы тех или иных социальных групп, но и активно участвовать в формировании этих интересов, выполнять функции артикуляции и агрегирования интересов различных социальных групп и слоев, подталкивать граждан к объединению, пересекая линии, разграничивающие их по многим параметрам, и определять приоритеты, которые делают их политическими единомышленниками, разрабатывать аргументы для перевода различий в экономической, социальной и культурной структурах в требования и конкретные действия. В то же время партии призваны выполнять не только представительные, но и инструментальные функции. Они исторически выдвинулись как институт, способный координировать и контролировать процесс принятия решений на уровне государства. Партия, претендующая на успех во время предвыборной кампании, должна убедить как можно более широкий круг избирателей в том, что именно она лучше других партий способна решить стоящие перед обществом проблемы, защищать интересы большинства населения.

По состоянию на 19 августа в Минюсте России зарегистрированы следующие политические партии:

1. Народная партия Российской Федерации (Г. Райков);

2. Демократическая партия России (М. Прусак);

3. Всероссийская партия "ЕДИНСТВО" и "ОТЕЧЕСТВО" – "Единая Россия" (А. Беспалов);

4. Политическая партия – Консервативная партия России (Л. Убожко);

5. Российская политическая партия Мира и Единства (С. Умалатова);

6. Политическая партия "Национально-патриотические силы Российской Федерации" (НПС РФ) (Ш. Дзоблаев);

7. Политическая партия – "Конституционная партия Российской Федерации" (Я. Терновский);

8. Политическая партия "Развитие предпринимательства" (И. Грачев);

9. Политическая партия "Коммунистическая партия Российской Федерации" (Г. Зюганов);

10. Политическая партия "Российская партия Мира" (И. Кобзон);

11. Политическая партия "СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ" (Б. Немцов);

12. Либерально-демократическая партия России (В. Жириновский);

13. Политическая партия "Общенациональная российская политическая партия "Союз" (Президиум, председатель не избраны);

14. Политическая партия "Российская демократическая партия "ЯБЛОКО" (Г. Явлинский);

15. Политическая партия "Российская партия самоуправления трудящихся" (Л. Чахмахчян);

16. Политическая партия "Российская партия труда" (С. Храмов);

17. Политическая партия "Российская партия стабильности" (В. Соколов);

18. Политическая партия "Российская партия пенсионеров" (С. Атрошенко);

19. Политическая партия "Социал-демократическая партия России" (М. Горбачев);

20. Политическая партия "Российская экологическая партия "Зеленые" (А. Панфилов);

21. Политическая партия "Аграрная партия России" (М. Лапшин);

22. Политическая партия "Свобода и Народовластие" (В. Черенков);

23. Политическая партия "ЕВРАЗИЯ" (А. Дугин);

24. Политическая партия "ПАРТИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ВОЗРОЖДЕНИЯ "НАРОДНАЯ ВОЛЯ" (С. Бабурин);

25. Политическая партия "Республиканская партия Российской Федерации" (Б. Федоров, В. Лысенко);

26. Политическая партия "Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов" (В. Тюлькин, А. Крючков).

Из них пока только Народная партия Российской Федерации (Г. Райков) и Демократическая партия России (М. Прусак) зарегистрировали свои региональные отделения.

В процессе регистрации возникает целый ряд процедурных вопросов, которые снимаются в ходе консультаций, совещаний и совместной работы. Например, должны ли учредители политической партии лично явиться и представить свои паспорта в Министерство юстиции Российской Федерации? Какой порядок предоставления списков членов партии в регистрирующие органы и какая информация в них должна содержаться? Должны ли члены общероссийской политической общественной организации после преобразования ее в политическую партию писать новые заявления о приеме их в преобразованную партию и в течение какого срока? Какие сведения о членах партии должны содержаться в учетной карточке? Какими принципами будет руководствоваться Минюст России при осуществлении контроля за деятельностью политических партий, при оценке деятельности отдельного члена партии, регионального отделения, партии в целом и др.

Отчаянные попытки зарегистрироваться предпринимают Исламская партия и Православная партия. Их формирование идет вразрез с требованием закона, запрещающим создание партий по признакам религиозной принадлежности, поэтому Минюст России отказывает им в регистрации.

Как показал процесс регистрации региональных отделений партий, стремление достичь необходимой численности порождает такие негативные явления, как "переманивание" в свои ряды членов других организаций и целых региональных структур, а

также внесение в списки членов партии несовершеннолетних и "мертвых душ". В некоторых случаях это вынуждало регистрирующие органы на местах даже проводить стопроцентную проверку состава региональных организаций*.

В ходе анализа установленных законом о партиях требований к регистрации политических партий встает вопрос о пределах контроля и проверок партии, в частности по вопросам численности региональных структур. Учет членов партии будет вести сама организация в порядке, предусмотренном уставом. Органы юстиции при регистрации будут требовать список членов партии на 100 человек с указанием их фамилий, имен, отчества, гражданства и места проживания (места регистрации). Этот список можно не отдавать в органы юстиции, а только представить для ознакомления. Такая форма контроля и сейчас практикуется. Списки привозятся в Минюст России, в регистрационном деле остается справка, что такие списки были представлены, а сами списки возвращаются. Однако органы юстиции могут проверить реальное наличие численности. Было бы целесообразно запретить тотальную проверку соответствия партий количественным критериям в последние 12 месяцев перед плановыми выборами в Государственную Думу, чтобы ослабить искушение воспользоваться контрольными механизмами в электоральных целях.

Таким образом в процессе формирования политических партий выявляется целый ряд противоречий. Противоречие между вытекающей из закона тенденцией к укрупнению политических партий, "монументализацией" партийно-политической системы и незавершенностью процесса социального и идейно-политического структурирования общества. В качестве важнейших причин слабости политических партий можно выделить неразвитость гражданского общества в России, сохраняющееся доминирование государственных структур во многих сферах общественной жизни, неоформленность, неартикулированность экономических интересов, специфический характер политической системы, слабость российской экономики, для которой характерны засилье естественных и не естественных монополий, за-

---

* *См.: Акаевич В., Холмская М. Замыслы и реалии // ВЫБОРЫ: Законодательство и технологии. 2002. № 3. С. 18.*

давленность малого и среднего бизнеса, региональный бонапартизм и, как производное от этого, низкий уровень жизни и маргинализацию значительной части населения страны.

Несмотря на многочисленные трудности формирования, политические партии в России все же существуют и постепенно усиливают свое влияние на политический процесс.

Очевидно, что существование огромного числа проблем, которые требуют решения на федеральном уровне, должно способствовать консолидации политической деятельности через создание общенациональных политических организаций, однако укоренение появившихся политических партий остается весьма проблематичным. Им еще предстоит провести большую работу по регистрации своих региональных отделений, налаживанию их деятельности. Их роль в регионах во многом зависит от того, насколько эффективной окажется их деятельность, соответствует ли их программа ожиданиям населения и сложившемуся менталитету, как складываются их взаимоотношения с органами власти и структурами гражданского общества, каков их вклад в решении проблем социально-экономического развития субъектов Федерации, какими ресурсами они обладают, является ли партия традиционной на политическом рынке или же только завоевывает общественное признание.

Закон создает высокие барьеры для появления новых партий или трансформации политических общественных объединений в партии. Это затруднит их формирование, вызовет сокращение численности партий, исключение из избирательного процесса малочисленных, малоизвестных и маловлиятельных политических партий. Если в России было зарегистрировано 190 политических общественных объединений и 58 партий, то в связи с требованиями Федерального закона "О политических партиях" зарегистрироваться в Минюсте России сможет не более 35–40 политических партий.

Требования закона будут способствовать укрупнению субъектов партийно-политического процесса. Закон, с одной стороны, предоставляет преимущества крупным партиям, стремящимся закрепить свои ведущие позиции, а с другой – стимулирует увеличение партий за счет слияния партийно-политических организаций. Особенно активизируются объединительные процессы в ходе подготовки к предстоящим выборам 2003 и 2004 годов.

Контрольные вопросы

1. Назовите основные требования, которым должна отвечать политическая партия.

2. Каковы пути создания политических партий?

3. Каковы ограничения на создание политических партий?

4. Каков правовой механизм регистрации политических партий?

5. В каком случае партии имеют право на государственное финансирование?

6. Какие проблемы возникают в процессе применения Федерального закона "О политических партиях"?

7. Каковы перспективы партийного строительства в России?

Литература

1. О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2001. № 36, ст. 1224.

2. Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 1997–2000: Электоральная статистика. В 2 т. Т. 1. М.: Весь Мир, 2001.

3. Акаевич В., Холмская М. Замыслы и реалии // ВЫБОРЫ: законодательство и технологии. 2002. № 3. С. 14–19.

4. Зотова З.М. Политические партии России: организация и деятельность. М.: РЦОИТ, 2001.

5. Правовые аспекты создания политических партий и их участия в избирательном процессе: Материалы совещания с представителями общероссийских политических общественных объединений, 19 окт. 2001 / Центральная избирательная комиссия Рос. Федерации. М., 2001.

6. Подготовка и проведение выборов депутатов Новгородской областной Думы. В. Новгород, 2001.

Раздел 3
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ

Выдвижение партийных кандидатов и их регистрация

Федеральный закон "О политических партиях", предлагаемые изменения и дополнения в избирательное законодательство стимулируют роль партий как в федеральных, так и в региональных избирательных кампаниях.

Рассмотрим некоторые правовые проблемы участия партий в избирательном процессе. Важнейший этап избирательной кампании – выдвижение кандидатов. Это прежде всего подбор достойных людей, которые будут представлять партию на выборах. Закон требует, чтобы кандидат, выбранный партийным руководством, был официально выдвинут членами партии на партийном съезде. Главной задачей государственного регулирования на данном этапе является обеспечение демократических основ отбора и выдвижения кандидатов политическими партиями с учетом мнения своих региональных отделений.

В этой связи для реализации политическими партиями своего права выдвижения кандидатов наиболее важны требования Федерального закона "О политических партиях" и избирательного законодательства, касающиеся порядка выдвижения, согласно которым решения о выдвижении кандидатов должны приниматься на съезде политической партии большинством голосов делегатов и обязательно тайным голосованием.

Конечно, эти требования не могут существенно влиять на качество отбора и выдвижения кандидатов, которое относится к сфере внутрипартийных отношений и зависит от работы с партийными кадрами и активом, достижения компромиссов между различными партийными группами и закулисных торгов за места в федеральных партийных списках. Тем не менее законода-

тельные предписания способствуют гласности этого внутрипартийного процесса, расширению круга участников, принимающих это важное решение, и в определенной степени затрудняют различного рода манипуляции.

Кандидат – центральная фигура избирательной кампании. Его организованность, энергичность, имидж во многом определяют успех кампании. Прежде чем решиться выдвинуть кандидатуру потенциального кандидата, необходимо все взвесить, выявить его сильные и слабые стороны, благоприятные и неблагоприятные факторы. Перед выдвижением необходимо выяснить ряд важных вопросов. Почему данный кандидат хотел бы баллотироваться на выборах? Что в его предшествующей деятельности имеет значение для избирателей? Будет ли его автобиография положительно воспринята избирателями? В каких избирательных округах он может рассчитывать на поддержку? Есть ли у него организационные структуры, друзья, сторонники, которые помогут в проведении кампании? Каков его вклад в становление и деятельность партии? Какова степень его поддержки партийным активом? В чем главная идея его предвыборной программы? Этот ряд можно продолжить.

Принимая решение о выдвижении кандидата, партия должна помнить, что с этого дня он, как лучом рентгена, будет просвечен, с одной стороны, избирателями, с другой – противниками, конкурентами. Выдвигая лучших людей партии, необходимо позаботиться об их политической, информационной и психологической подготовке к предстоящим выборам.

Кандидаты могут быть выдвинуты в порядке самовыдвижения или избирательным объединением, избирательным блоком. В составе списка кандидаты могут быть выдвинуты только избирательным объединением, избирательным блоком.

При подборе кандидатов партия должна учитывать новеллы Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", которым введены некоторые ограничения на выдвижение должностных лиц, досрочно прекративших свои полномочия по ряду обстоятельств. Так, гражданин Российской Федерации, досрочно прекративший исполнение полномочий Президента Российской Федерации в связи с отставкой, стойкой не-

способностью по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешением от должности, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных по указанным обстоятельствам.

Это правило распространяется и на лицо, замещавшее должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и ушедшее с указанной должности в отставку по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо отрешенное от указанной должности Президентом Российской Федерации. Оно не может быть выдвинуто кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами.

Лицо, досрочно прекратившее исполнение полномочий главы муниципального образования по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия населением в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования, либо отрешенное от указанной должности Президентом Российской Федерации, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), также не может быть выдвинуто кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами.

При проведении повторных и дополнительных выборов для замещения вакантного депутатского мандата в действующем законодательном (представительном) органе государственной власти, представительном органе местного самоуправления не может быть выдвинуто кандидатом лицо, являющееся депутатом (членом) этого органа.

Не может быть выдвинут кандидатом гражданин Российской Федерации, не обладающий пассивным избирательным правом на соответствующих выборах. Кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам. Данное правило не применяется при выдвижении кандидата одним и тем же избирательным объединением, избирательным блоком одновременно на одних и тех же выборах по одномандат-

ному (или многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов. Заключительное положение дает толкование одной из острейших проблем, закрепляет двойное выдвижение.

Практика избирательных кампаний 1995 и 1999 годов показала, что одной из наиболее спорных правовых проблем на данном этапе избирательного процесса являлся принцип двойного выдвижения кандидата, заключающийся в возможности кандидата быть выдвинутым избирательным объединением (избирательным блоком) одновременно и в одномандатном, и в общефедеральном избирательном округах. На наш взгляд, имело бы смысл рассмотреть иной вариант – возможность выдвижения одного и того же кандидата от партии или только по одномандатному округу, или только в составе партийного списка.

В Федеральном законе четко оговорены *условия выдвижения*. О выдвижении кандидата, списка кандидатов партия представляет в соответствующую избирательную комиссию письменное уведомление и заявление в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу. Форма письменного уведомления и порядок его представления устанавливаются законом.

В заявлении указываются сведения биографического характера (фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, образование, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий), адрес места жительства, вид, серия и номер документа, удостоверяющего личность, наименование или код органа, выдавшего данный документ, и дата его выдачи, сведения о судимостях кандидата, гражданство, в том числе гражданство иностранного государства с указанием даты и оснований его приобретения) и дается обязательство в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности. Кандидат вправе заявить о своей принадлежности не более чем к одному общественному объединению, зарегистрированному в установленном законом порядке, и о своем статусе в этом общественном объединении при условии представления вместе с уведомлением документа, подтверждающего указанные сведения и заверенного постоянно действующим руководящим органом общественного объединения.

6—4906

Вместе с уведомлением в соответствующую избирательную комиссию должны быть представлены сведения о размере и об источниках доходов кандидата, об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах. Сведения о размере и об источниках доходов представляются в виде копии налоговой декларации гражданина, являющегося кандидатом, за год, предшествующий году назначения выборов, с отметкой налоговых органов. Если в соответствии с законодательством Российской Федерации гражданин, являющийся кандидатом, не обязан представлять налоговую декларацию, представляется справка (справки) о величине его доходов, включая пенсии, пособия, иные выплаты, за год, предшествующий году назначения выборов, от юридических и (или) физических лиц, являющихся в соответствии с федеральным законом налоговыми агентами, организаций, осуществляющих соответствующие выплаты. Сведения об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, а также иные сведения, указанные выше, представляются по форме в соответствии с приложением к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", при этом указанное приложение может быть дополнено федеральным законом. Если кандидат в течение года, предшествующего году назначения выборов, не получал доходов и (или) не имеет имущества, принадлежащего ему на праве собственности, сведения о которых должны представляться в соответствии с требованиями закона, сведения об этом указываются в заявлении кандидата о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу. Федеральным законом может быть предусмотрена необходимость представления наряду с указанными сведениями таких же сведений о супруге кандидата.

При выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, при которых избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства избирателей, не превышающей пяти тысяч избирателей, кандидаты не обязаны представлять в соответствующую избирательную комиссию вышеназванные сведения, если иное не предусмотрено законом субъекта Российской Федерации.

С учетом негативной практики выдвижения в ходе избирательных кампаний закон требует представления уведомления о выдвижении лично кандидатом. Документы, указанные в пунктах 1–3 статьи 33 Федерального закона об основных гарантиях, кандидат (кроме кандидата, выдвинутого в списке кандидатов) обязан представить лично. Указанные документы могут быть представлены по просьбе кандидата иными лицами в случаях, если кандидат болен, содержится в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых (при этом подлинность подписи кандидата на заявлении в письменной форме должна быть удостоверена нотариально либо администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения, в котором кандидат находится на излечении, администрацией учреждения, в котором содержатся под стражей подозреваемые и обвиняемые), иных случаях, установленных федеральным законом. Положение о представлении документов лично кандидатом является важным и своевременным в связи с распространившейся в последние годы практикой выдвижения двойников. Эта норма закона затрудняет использование такой грязной технологии.

Избирательная комиссия обязана обратиться в соответствующие органы с представлением о проверке достоверности сведений, представленных в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 33. Соответствующие органы обязаны по представлению избирательной комиссии проверить их достоверность и в десятидневный срок сообщить о результатах проверки избирательной комиссии.

Избирательная комиссия доводит до избирателей сведения о кандидатах, представленные при их выдвижении, в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией, и направляет в средства массовой информации сведения о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений.

Установленный законом период, включающий в себя выдвижение кандидатов, списков кандидатов, а также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов либо иные формы поддержки выдвижения на выборах в федеральные органы государственной власти, должен составлять не менее 40 дней (на досрочных выборах – не менее 30 дней), в

органы государственной власти субъектов Российской Федерации – не менее 30 дней, в органы местного самоуправления – не менее 20 дней.

В законе достаточно четко прописаны правила и процедура выдвижения кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями, избирательными блоками. В одномандатном избирательном округе избирательное объединение, избирательный блок вправе выдвинуть одного кандидата. В многомандатном избирательном округе избирательное объединение, избирательный блок вправе выдвинуть кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О политических партиях". Выдвижение кандидатов, списков кандидатов иными общественными объединениями осуществляется на съездах (конференциях, собраниях) указанных общественных объединений, их региональных или местных отделений тайным голосованием, а также с соблюдением иных требований, предъявляемых федеральным законом к выдвижению кандидатов для политических партий.

Избирательные блоки подлежат регистрации в организующей выборы избирательной комиссии непосредственно после их образования либо одновременно с представлением в избирательную комиссию совместного списка кандидатов. Входящие в избирательный блок избирательные объединения не могут на тех же выборах входить в иные избирательные блоки или выступать в качестве самостоятельных избирательных объединений.

Список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением, избирательным блоком, представляется в избирательную комиссию, организующую выборы, вместе с документами, указанными в пунктах 2 и 3 статьи 33 Федерального закона об основных гарантиях. Избирательная комиссия в трехдневный срок заверяет список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением, избирательным блоком.

После представления списка кандидатов в избирательную комиссию его состав и порядок размещения в нем кандидатов не могут быть изменены, за исключением изменений, вызванных выбытием (в том числе исключением) кандидатов. В случаях,

предусмотренных законом, указанное правило не применяется при проведении выборов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам.

В поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов могут собираться подписи избирателей в порядке, который определяется законом. Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, списков кандидатов, устанавливается законом и не может превышать 2 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа в соответствии с пунктом 4 статьи 16 Федерального закона об основных гарантиях. Установленное законом количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов в многомандатном избирательном округе, не может превышать 2 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, поделенного на число депутатских мандатов. Федеральными законами может устанавливаться квота на сбор подписей избирателей на территории одного субъекта Российской Федерации при проведении выборов в федеральные органы государственной власти. Установление квоты на сбор подписей избирателей, участников референдума при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума на части территории субъекта Российской Федерации, части территории муниципального образования не допускается.

Сбор подписей в поддержку кандидатов, списков кандидатов может начинаться со дня, следующего за днем получения комиссией уведомления о выдвижении кандидата, заверения списка кандидатов. Подписные листы должны изготавливаться за счет средств соответствующего избирательного фонда.

Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором кандидат дает согласие на выдвижение. Участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций всех форм собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей, равно как и принуждение избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждение за

внесение подписи, не допускается. Запрещается сбор подписей на рабочих местах, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат.

Право сбора подписей избирателей принадлежит дееспособному гражданину Российской Федерации, достигшему к моменту сбора подписей возраста 18 лет. Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок могут заключать с лицом, собирающим подписи избирателей, участников референдума, договор о сборе подписей. Оплата данной работы осуществляется только через избирательный фонд кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, через фонд референдума, созданный инициативной группой по проведению референдума. Анализ предыдущих избирательных кампаний показывает, что сбор подписей, как правило, проводился активистами политических партий и организаций, которые делали это бесплатно, и людьми, специально привлекаемыми для выполнения этой работы, труд которых оплачивался. Некоторые избирательные объединения и блоки сами нанимали сборщиков-поденщиков, другие прибегали к услугам рекламных агентов.

Ответственный в партии, избирательном блоке за сбор подписей призван решить целый комплекс взаимосвязанных задач.

1. Подбор людей по сбору подписей (формирование группы сборщиков). Анализ показывает, что каждый член платной команды собирает в день около 50 подписей. Для того чтобы зарегистрировать кандидата по одномандатному округу, необходимо было собрать около 5 тысяч подписей. При хорошей работе 10 человек могли собрать подписи за 10 дней. Для регистрации избирательного объединения, блока необходимо было собрать 200 тыс. подписей не менее, чем в 16 субъектах Федерации. Простой расчет показывал, что девять дней работы команды в 30 человек в одном субъекте Федерации давали желаемый результат.

2. Определение размера и механизма финансирования сборщиков. Это зависит от того, какими финансовыми возможностями обладает избирательное объединение, избирательный блок. В предыдущих кампаниях разница в оплате составляла один к шести.

3. Подготовка материалов по организации сбора подписей. Целесообразно готовить два комплекта материалов. Один – для ответственного за сбор подписей, бригадиров сборщиков, кото-

рый включает: инструкцию для организаторов сбора подписей; карту местности с распределением маршрутов и квоты сбора подписей; бланк ведомости оплаты работы сборщиков для финансовой отчетности; места учета сборщиков. Другой комплект – для сборщиков подписей. В нем может быть: инструкция для сборщика подписей; подписные листы, информационный материал о кандидате, партии, избирательном блоке, бланк информатора и др.

4. Организация работы со сборщиками предполагает инструктаж и координацию их действий. В ходе инструктажа необходимо раскрыть основные законодательные требования, инструктивные положения ЦИК России, дать представление о кандидате, избирательном объединении, блоке и их ориентации, снабдить соответствующими информационными материалами, разъяснить сборщикам правила заполнения подписных листов, порядок и сроки их передачи, режим связи и контактные телефоны.

5. Определение места сбора подписей для сборщиков: организация пикетов с транспарантами в местах скопления избирателей; сбор подписей на улицах, поквартирный обход; сбор подписей во время праздничных мероприятий и знаменательных событий; сбор подписей в контакте с работниками различных служб, напрямую работающих с населением и др.

6. Обработка подписных листов и обеспечение их передачи в окружную избирательную комиссию и в федеральный штаб избирательного объединения, избирательного блока. Прежде чем передавать подписные листы в окружную избирательную комиссию, их необходимо проверить на правильность заполнения, наличие подписи и сведений о сборщике, а в случае нахождения повторных подписей избирателя – составить справку о них за подписью уполномоченного от объединения или блока. Подписные листы в пользу федерального списка кандидатов избирательного объединения или блока также проверяются и передаются в федеральный штаб для регистрации в ЦИК России.

Закон определяет форму и порядок заполнения подписного листа. Избиратель должен поставить в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, а также указать свои данные: фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования – дополнительно день и месяц рождения), серию, номер

паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина. Данные об избирателе, ставящих в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, могут вноситься в подписной лист по просьбе избирателя лицом, собирающим подписи в поддержку кандидата, списка кандидатов. Указанные данные вносятся только от руки. Подпись и дату ее внесения избиратель ставит собственноручно.

Если у кандидата имеется судимость, это должно указываться в подписном листе. В подписном листе также отражаются сведения о наличии у кандидата гражданства иностранного государства с указанием наименования соответствующего государства.

Анализ подписной кампании избирательных объединений и блоков позволяет извлечь определенные уроки.

Во-первых, опыт показывает, что подписные листы должны быть переданы соответственно в федеральный или окружной штаб партии и проверены заблаговременно, а не в день их сдачи в ЦИК России или окружную избирательную комиссию.

Во-вторых, нельзя допускать применения методов принуждения, подкупа, обмана и подлога в процессе сбора подписей, ибо это является нарушением избирательного законодательства и чревато негативными последствиями для политических партий. Более того, полученные таким образом подписи останутся только на бумаге, дезориентированные избиратели наверняка не проголосуют за вас на выборах.

В-третьих, необходимо обратить особое внимание на заполнение подписного листа избирателем, сборщиком подписей:

- избиратель должен собственноручно, без сокращений заполнить графы подписного листа и только по его личной просьбе они могут заполняться сборщиком подписей. При этом подпись и дату ее внесения избиратель ставит собственноручно;
- не учитываются подписи, поставленные карандашом, или подписи избирателей, не указавших какие-либо данные, предусмотренные формой подписного листа;
- обратить внимание на паспортные данные или данные документа, заменяющего паспорт (удостоверение личности военнослужащего, военный билет для лиц, проходящих срочную службу, справка органов внутренних дел Российской Федерации по

установленной форме, другие временные документы, удостоверяющие гражданство Российской Федерации). В случае указания данных других документов (водительских, пенсионных удостоверений, студенческих билетов) подпись избирателя не учитывается;

• каждый подписной лист удостоверяется подписью сборщика с указанием его данных: фамилии, имени, отчества, полного адреса места жительства, серии и номера паспорта или заменяющего его документа.

В-четвертых, успех кампании по сбору подписей во многом зависит от двух факторов – финансовых возможностей и эффективности работы региональных отделений партии.

В качестве альтернативы сбору подписей может быть использован избирательный залог. При проведении выборов в федеральные органы государственной власти, за исключением выборов Президента Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в органы местного самоуправления по решению кандидата, избирательного объединения, избирательного блока сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов не проводится, а регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией на основании внесенного в избирательную комиссию этим кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, выдвинувшими список кандидатов, избирательного залога.

При этом сами субъекты избирательного процесса вправе определить основания для регистрации: сбор подписей или избирательный залог. Факт сбора, представления кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком подписей избирателей в поддержку выдвижения данного кандидата, списка кандидатов не является основанием для отказа в регистрации на основании внесения избирательного залога, равно как и внесение избирательного залога не является основанием для отказа в регистрации на основании собранных подписей избирателей.

Избирательный залог вносится из средств избирательного фонда. В случае регистрации кандидата, списка кандидатов на основании представленных подписей избирателей избирательный залог подлежит возврату в избирательный фонд.

Если зарегистрированный кандидат не избран и набрал по результатам голосования меньше голосов избирателей, принявших участие в голосовании, чем установлено законом, если избирательное объединение, избирательный блок не приняли участия в распределении депутатских мандатов и (или) набрали по результатам голосования меньше голосов избирателей, принявших участие в голосовании, чем установлено законом, избирательный залог, внесенный кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, перечисляется в доход соответствующего бюджета. Указанное число голосов избирателей не может быть более 5 процентов от числа избирателей, принявших участие в голосовании в соответствующем избирательном округе, для кандидатов и более 3 процентов – для списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, избирательными блоками. Избирательный залог перечисляется в доход соответствующего бюджета также в случае отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, снятия кандидатом своей кандидатуры, отзыва избирательным объединением, избирательным блоком зарегистрированного кандидата, списка кандидатов без вынуждающих к тому обстоятельств, если в результате отзыва выборы были отложены или назначены повторные выборы, и в случае отмены регистрации кандидата, списка кандидатов по основаниям, предусмотренным пунктом 5 статьи 76 Федерального закона об основных гарантиях. В иных случаях, в том числе и в случае признания результатов выборов недействительными, избирательный залог возвращается в соответствующий избирательный фонд.

Размер избирательного залога составляет 15 процентов от устанавливаемого законом предельного размера расходования средств избирательного фонда соответственно кандидата, избирательного объединения, избирательного блока.

Порядок открытия и ведения специального счета для принятия и хранения избирательного залога соответствующей избирательной комиссией устанавливается законом.

Регистрация кандидатов и партийных списков

Важнейшим этапом избирательного процесса, через который должны проходить политические партии, является регистрация кандидатов (списков кандидатов). Регистрации следует рассмат-

ривать, с одной стороны, как юридический факт, открывающий следующий этап избирательного процесса для зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений и блоков, кандидаты (списки кандидатов) которых прошли регистрацию, а с другой стороны – как организационный процесс проверки избирательными комиссиями соответствия фактического порядка выдвижения кандидатов требованиям, установленным законом, а также представленных кандидатами сведений, необходимых для их регистрации, с целью обеспечения получения обществом достоверной информации об участниках избирательного процесса для реализации избирателями права осознанного выбора своих представителей.

Анализ последних выборов показывает, что многие судебные споры между избирательными комиссиями и кандидатами, избирательными объединениями (блоками) были связаны с отказами в регистрации. Это свидетельствовало о недостатках избирательного законодательства, регламентирующего процедуру регистрации, правоприменительной практики. Например, на выборах депутатов Государственной Думы 1999 года отказ Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в регистрации федеральных списков избирательных объединений "Либерально-демократическая партия России" и "Российская консервативная партия предпринимателей". И хотя Президиум Верховного Суда Российской Федерации поддержал решение ЦИК России, отменив судебные решения, принятые в первой и второй инстанции, для многих объяснением такой позиции суда было стремление предотвратить обоснованное опротестование результатов выборов.

Наибольшие нарекания участников избирательного процесса вызывало отсутствие в избирательном законодательстве четкого определения правовой природы некоторых оснований отказа в регистрации кандидатам, избирательным объединениям и блокам, в частности, существенной недостоверности сведений, представленных кандидатами, избирательными объединениями и блоками в избирательную комиссию. В законе отсутствовали критерии определения существенного или несущественного характера выявленной недостоверности сведений, и из-за такой правовой неопределенности на прошедших выборах депутатов

Государственной Думы ЦИК России была вынуждена самостоятельно определять эти критерии.

Регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии составленных в соответствии с пунктом 2 статьи 33 Федерального закона об основных гарантиях заявлений кандидатов об их согласии баллотироваться по данному избирательному округу и сведений, представленных в соответствии с пунктом 3 той же статьи. Необходимым основанием для регистрации является также наличие необходимого количества собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов подписей избирателей, или внесенного избирательного залога, или решения политической партии, избирательного блока, если они по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы были допущены к распределению депутатских мандатов.

Регистрации кандидатов (списков кандидатов) предшествует процедура проверки соответствия порядка выдвижения кандидатов требованиям избирательного законодательства, сведений о кандидатах, подписных листов. Количество представляемых для регистрации кандидата, списка кандидатов подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата, списка кандидатов, может превышать количество подписей, необходимое для регистрации, но не более чем на 25 процентов.

Законом предусматривается процедура проверки соблюдения порядка сбора подписей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата, списка кандидатов. Проверке могут подлежать все представленные подписи или часть этих подписей, но не менее 20 процентов от установленного законом необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов количества подписей, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жребия).

Проверке и учету не подлежат подписи, находящиеся в подписных листах, но исключенные (вычеркнутые) инициаторами выдвижения кандидата, списка кандидатов, проведения референдума, если это ими специально отмечено в подписном листе или в протоколе об итогах сбора подписей до представления подписей в комиссию.

Подписи, собранные с участием органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций всех форм собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, либо с принуждением избирателей в процессе сбора представленных подписей, либо с вознаграждением избирателей за внесение представленных подписей, либо на рабочих местах, либо в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, признаются недействительными.

Не могут служить основанием для признания подписи избирателя недействительной имеющиеся в данных о нем сокращения, не препятствующие однозначному восприятию указанных данных. Установление достоверности подписи избирателя методом опроса запрещается.

При проведении проверки подписей, представленных кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, включая проведение выборки подписей для проверки, вправе присутствовать все представившие установленное количество подписей кандидаты, уполномоченные представители кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов. О соответствующей проверке должны извещаться представившие установленное для регистрации кандидата, списка кандидатов количество подписей кандидат, уполномоченный представитель избирательного объединения, избирательного блока, выдвинувших список кандидатов.

При обнаружении среди проверяемых подписей 25 и более процентов недостоверных и недействительных подписей или недостаточного для регистрации соответствующего кандидата, списка кандидатов количества достоверных подписей комиссия отказывает в регистрации кандидата, списка кандидатов.

О результатах соответствующей проверки, указанной в пункте 3 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях кандидат, уполномоченный представитель избирательного объединения, избирательного блока должны быть извещены не менее чем за двое суток до заседания, на котором будет рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов. Если в результате соответствующей проверки будет установлено, что представленных подписей недостаточно для регистрации или

превышена предельная величина доли недостоверных и недействительных подписей среди подписей, подвергшихся проверке, кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения, избирательного блока в указанный срок должны быть представлены: копии протокола об итогах проверки подписных листов, копии ведомостей проверки подписных листов с указанием оснований (причин) признания подписей избирателей недостоверными и недействительными, копии официальных документов, на основании которых соответствующие подписи были признаны недостоверными или недействительными.

Важнейшей новеллой закона является возможность регистрации кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, избирательными блоками без сбора подписей избирателей и внесения избирательного залога при условии, что по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации федеральные списки кандидатов, выдвинутые этими политическими партиями, избирательными блоками, были допущены к распределению депутатских мандатов. Основанием для регистрации кандидата в этом случае является решение о его выдвижении, принятое политической партией, избирательным блоком в установленном федеральным законом порядке.

При проведении выборов в представительные органы местного самоуправления муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей менее десяти тысяч сбор подписей в поддержку кандидатов может не проводиться, если законом субъекта Российской Федерации предусмотрен иной порядок выдвижения кандидатов.

Соответствующая избирательная комиссия в течение установленного срока, который не должен превышать десять дней, обязана проверить соответствие порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов требованиям закона и принять решение о регистрации кандидата, списка кандидатов либо об отказе в регистрации.

Кандидат при проведении одних и тех же выборов может быть зарегистрирован только по одному избирательному округу. Данное правило не применяется при регистрации кандидата, выдвинутого одним и тем же избирательным объединением, избира-

тельным блоком на одних и тех же выборах одновременно в одномандатном (или многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов.

При регистрации кандидата, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, в решении избирательной комиссии отмечается факт его выдвижения соответствующим избирательным объединением, избирательным блоком. При одновременной регистрации кандидата в одномандатном (или многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов в решении окружной избирательной комиссии в обязательном порядке отмечается факт регистрации кандидата и в составе списка кандидатов.

Избирательные блоки подлежат регистрации в организующей выборы избирательной комиссии непосредственно после их образования либо одновременно с представлением в избирательную комиссию совместного списка кандидатов. Входящие в избирательный блок избирательные объединения не могут на тех же выборах входить в иные избирательные блоки или выступать в качестве самостоятельных избирательных объединений.

В случае отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов соответствующая комиссия обязана в течение одних суток с момента принятия решения об отказе в регистрации выдать кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения, избирательного блока, выдвинувших кандидата, копию решения комиссии с изложением оснований отказа.

В Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (ст. 38, п. 23) дан исчерпывающий перечень оснований отказа в регистрации. Такими основаниями могут быть:

а) отсутствие у кандидата пассивного избирательного права;

б) для кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком, – несоблюдение требований к выдвижению кандидата, списка кандидатов, предусмотренных Федеральным законом "О политических партиях", выдвинутых иными общественными объединениями, – требований пункта 2 статьи 35 Федерального закона об основных гарантиях;

в) отсутствие среди документов, представленных для регистрации, документов, необходимых в соответствии с Федеральным

законом об основных гарантиях, иным законом для регистрации кандидата, списка кандидатов;

г) грубое или неоднократное нарушение запрета сбора подписей в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если представленные для регистрации кандидата, списка кандидатов подписи были собраны с нарушением этого запрета. Грубым нарушением указанного запрета считается сбор не менее 20 процентов от представленных для регистрации кандидата, списка кандидатов подписей в местах, где сбор подписей запрещен;

д) недостаточное количество представленных достоверных и действительных подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата, списка кандидатов, или превышение установленной Федеральным законом об основных гарантиях предельной величины доли недостоверных и недействительных подписей среди подписей, подвергшихся проверке (если для регистрации кандидата, списка кандидатов не внесен избирательный залог либо не представлено решение избирательного объединения, избирательного блока в соответствии с пунктом 16 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях об освобождении от сбора подписей);

е) недостоверность сведений, представленных кандидатом в соответствии с пунктом 2 статьи 33 Федерального закона об основных гарантиях. Недостоверность сведений, относящихся к отдельным кандидатам, включенным в список кандидатов, может служить основанием только для исключения из списка кандидатов соответствующих кандидатов;

ж) несоздание кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком избирательного фонда (за исключением случаев, когда в соответствии со статьей 58 Федерального закона об основных гарантиях создание избирательного фонда не обязательно);

з) использование кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

и) превышение кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком при финансировании своей избирательной кампании размера расходования из избирательного фонда более чем на 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

к) превышение числа кандидатов, исключенных из списка кандидатов по заявлениям кандидатов о снятии своих кандидатур, по решению избирательного объединения, избирательного блока об исключении кандидатов из списка кандидатов (за исключением выбытия по вынуждающим обстоятельствам), а также по решению избирательной комиссии об исключении кандидатов из списка кандидатов по основаниям, предусмотренным в перечисленных выше подпунктах, более чем на 25 процентов от числа кандидатов в заверенном списке кандидатов;

л) установленный решением суда факт нарушения в течение агитационного периода кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока пункта 1 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях;

м) использование кандидатом, его доверенными лицами, членом или уполномоченным представителем избирательного объединения, блока преимуществ должностного или служебного положения;

н) наличие факта регистрации кандидата в другом избирательном округе на данных выборах, за исключением случая выдвижения кандидата избирательным объединением, избирательным блоком одновременно в одномандатном (многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов.

В случае отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов повторное выдвижение кандидата, списка кандидатов возможно с соблюдением порядка и сроков, установленных законом.

Кандидат вправе не позднее чем за три дня до дня голосования (в том числе повторного) представить в зарегистрировавшую его избирательную комиссию письменное заявление о снятии своей кандидатуры. В этом случае избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, обязана принять решение об отмене его регистрации.

Орган избирательного объединения, избирательного блока, принявший решение о выдвижении кандидата по единому избира-

7—4906

тельному округу, списка кандидатов, вправе принять решение об отзыве данного кандидата, списка кандидатов. Это решение должно быть представлено в избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата, список кандидатов, не позднее чем за пять дней до дня голосования (в том числе повторного). В этом случае избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, список кандидатов, обязана принять решение об отмене его регистрации.

Избирательное объединение в соответствии со своим уставом, избирательный блок по решению представителей, уполномоченных на то входящими в него избирательными объединениями, вправе не позднее чем за пять дней до дня голосования отозвать кандидата, выдвинутого им по одномандатному или многомандатному избирательному округу, исключить некоторых кандидатов из списка кандидатов, заверенного соответствующей избирательной комиссией, по основаниям, предусмотренным уставом избирательного объединения, соглашением о создании избирательного блока. Общее число кандидатов, выбывших из списка кандидатов, не должно превышать 25 процентов от общего числа кандидатов в заверенном списке кандидатов. Не допускается включение в список кандидатов лиц, ранее в нем не состоявших, равно как и перемещение в списке кандидатов, за исключением случаев, когда такое перемещение вытекает из изменения очередности в связи с выбытием, в том числе с исключением, некоторых кандидатов.

В отличие от зарубежного законодательства российский закон не раскрывает понятие "выбытие". Как следует из содержания закона, одной из причин может быть отзыв избирательным объединением, блоком отдельных кандидатов списка. Думается, что предоставление партиям, блокам права отзыва из списка кандидатов как на стадии сбора подписей избирателей, так и после регистрации создают условия для манипулирования списками со стороны партийного руководства.

Если ко дню голосования в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему, либо если будет зарегистрирован только один список кандидатов, либо не будет ни одного зарегистрированного списка кандидатов, проведение голосования в данном избирательном округе по решению соответ-

ствующей избирательной комиссии откладывается на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий, за исключением случаев, указанных в пункте 32 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях.

В случае наступления указанных в пункте 30 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях обстоятельств в результате того, что зарегистрированный кандидат без вынуждающих обстоятельств снял свою кандидатуру либо избирательное объединение, избирательный блок отозвали зарегистрированного кандидата, все расходы, понесенные соответствующей избирательной комиссией при подготовке и проведении выборов, возмещаются за счет этого кандидата, избирательного объединения, избирательного блока.

В случае наступления указанных в упомянутом пункте обстоятельств голосование в одномандатном избирательном округе либо в едином избирательном округе по одной кандидатуре проводится:

а) при повторном голосовании;

б) на выборах депутатов органов местного самоуправления (если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации).

При этом кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50 процентов избирателей, принявших участие в голосовании.

Под обстоятельствами, вынуждающими зарегистрированного кандидата снять свою кандидатуру, а избирательное объединение, избирательный блок – отозвать зарегистрированного кандидата, понимаются признание зарегистрированного кандидата судом недееспособным, ограниченно дееспособным, тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья зарегистрированного кандидата, его близких родственников.

Недостоверные сведения, представленные кандидатами, не являются основанием для отказа в регистрации кандидата или снятия его с регистрации. Если при проверке соответствующих сведений будет выяснено, что они не достоверны, то эта информация в обязательном порядке будет доводиться до избирателей. При этом они сами должны сделать вывод о том, кого из кандидатов им избирать. В то же время сокрытие неснятой, непогашенной судимости,

гражданства иностранного государства будет рассматриваться в качестве основания для снятия кандидата с регистрации.

В Федеральном законе об основных гарантиях четко прописаны основания для аннулирования, отмены регистрации кандидата, списков кандидатов. В статье 76 сказано:

"1. Решение избирательной комиссии о регистрации кандидата аннулируется вышестоящей комиссией в случае нарушения требования пункта 19 статьи 38 настоящего Федерального закона. При этом аннулированию подлежат все решения о регистрации кандидата, за исключением первого.

2. Регистрация кандидата (списка кандидатов) аннулируется решением избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), на основании заявления кандидата о снятии своей кандидатуры, решения избирательного объединения, избирательного блока об отзыве кандидата, списка кандидатов, представленных в данную избирательную комиссию в соответствии с пунктом 27 или 28 статьи 38 настоящего Федерального закона.

3. Регистрация кандидата аннулируется избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата, в случае утраты им пассивного избирательного права.

4. Регистрация списка кандидатов аннулируется, если число кандидатов, исключенных из списка кандидатов по заявлениям кандидатов о снятии своих кандидатур, по решению избирательного объединения, избирательного блока об исключении кандидатов из состава списка кандидатов (за исключением выбытия по вынуждающим обстоятельствам), а также по решению избирательной комиссии об исключении кандидатов из состава списка кандидатов по основаниям, предусмотренным пунктом 23 статьи 38 настоящего Федерального закона, превышает 25 процентов от числа кандидатов в заверенном списке кандидатов".

Вводится судебный порядок отмены регистрации кандидата. Регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, избирательного блока, список которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, в случаях:

а) вновь открывшихся обстоятельств, являющихся основанием для отказа в регистрации, предусмотренным пунктом 23 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях;

б) использования кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, 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 превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5 процентов;

в) использования кандидатами, руководителями избирательных объединений, избирательных блоков преимуществ должностного или служебного положения;

г) установления фактов подкупа избирателей кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, их доверенными лицами и уполномоченными представителями, иными лицами и организациями, действующими по поручению кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, их доверенных лиц и уполномоченных представителей;

д) нарушения кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком пункта 1 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях;

е) установления факта сокрытия кандидатом сведений о своей судимости или наличии гражданства иностранного государства (установление факта в отношении кандидата из списка кандидатов может служить только основанием для исключения данного кандидата из списка кандидатов).

Суд может принять соответствующее решение не позднее чем за пять дней до дня голосования. В то же время сами основания, по которым можно отменять регистрацию кандидата по суду, существенно сокращаются.

Политико-правовой статус доверенных лиц избирательных объединений и блоков

Избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие кандидатов, список кандидатов, вправе назначить доверен-

ных лиц. Доверенные лица в отличие от активистов и добровольцев – это управомоченные лица. Они имеют право от имени партии, блока выступать с заявлениями, разъяснять предвыборную платформу, программу, встречаться с избирателями. Как правило, доверенных лиц подбирают таким образом, чтобы они представляли основные слои избирателей и символизировали поддержку ими партии, блока. Это должны быть известные, уважаемые, авторитетные люди.

Доверенными лицами кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков не могут быть кандидаты, лица, замещающие государственные должности категории "А" или выборные муниципальные должности. Государственные и муниципальные служащие могут быть назначены доверенными лицами при условии их освобождения от исполнения служебных обязанностей на период исполнения полномочий доверенного лица. Регистрация доверенного лица, являющегося государственным или муниципальным служащим, осуществляется при условии представления в соответствующую избирательную комиссию приказа об освобождении его от исполнения служебных обязанностей (в том числе на период отпуска).

Регистрация доверенных лиц осуществляется избирательной комиссией незамедлительно на основании письменного представления избирательного объединения, избирательного блока и заявления самого гражданина о согласии быть доверенным лицом.

Доверенные лица получают от избирательной комиссии удостоверения и участвуют в избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, в том числе осуществляют агитационную деятельность. На период полномочий доверенного лица администрация (работодатель) обязана предоставлять доверенным лицам по их просьбе неоплачиваемый отпуск.

Функции доверенных лиц являются как исполнительскими, так и представительскими. Как правило, подбирают доверенных лиц двух типов. Первые – это известные личности российского масштаба – предоставляют кандидату, партии, блоку свое доброе имя и поддержку как свидетельство общественного признания. Вторые – активно участвуют в избирательной кампании. Среди доверенных лиц возможна своеобразная специализация: по ра-

боте среди различных категорий избирателей – пенсионеров, студентов, женщин, военных, рабочих, жителей села и т.д.; по различным направлениям работы – со средствами массовой информации, со структурами власти, трудовыми коллективами, с предпринимателями, общественными организациями и т.д.

Избирательные объединения, избирательные блоки, назначившие доверенных лиц, вправе в любое время отозвать их, уведомив об этом избирательную комиссию, которая аннулирует выданные этим доверенным лицам удостоверения. Число доверенных лиц кандидата, избирательного объединения, избирательного блока устанавливается законом.

Полномочия доверенных лиц прекращаются по решению избирательного объединения, избирательного блока либо вместе с утратой статуса кандидатами, включенными в список кандидатов, который выдвинут избирательным объединением, избирательным блоком, назначившим этих доверенных лиц.

Проведение предвыборной агитации

Особое внимание в избирательном законодательстве уделено положениям, регулирующим проведение политическими партиями предвыборной агитации. Учитывая дискуссионность самой трактовки понятия "предвыборная агитация" по опыту предыдущих избирательных кампаний, в Федеральном законе об основных гарантиях введено определение "информационное обеспечение" и уточнено понятие "предвыборная агитация".

Информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей, предвыборную агитацию и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов.

Информирование избирателей осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях. При этом органы государственной власти, органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях, избирательных блоках.

Содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным

способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

Информирование избирателей, в том числе через средства массовой информации, о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве Российской Федерации о выборах, о кандидатах, об избирательных объединениях, избирательных блоках осуществляют избирательные комиссии.

К информационным материалам относятся и опубликованные (обнародованные) результаты опросов общественного мнения. Вместе с тем в число сведений, обязательных для указания при публикации подобного рода материалов, включены и данные о лицах, заказавших их проведение и оплативших публикацию.

Изменено определение понятия "предвыборная агитация". Согласно подпункту 4 статьи 2 Федерального закона об основных гарантиях агитация предвыборная – это деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

В законе раскрыты некоторые признаки предвыборной агитации путем перечисления ряда действий, которые в случае осуществления их в период избирательной кампании будут расцениваться как предвыборная агитация. Предвыборной агитацией признаются следующие осуществляемые в период избирательной кампании действия:

а) призывы голосовать за или против кандидата (списка кандидатов);

б) выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, в частности указание на то, за какого из кандидатов, за какой из списков кандидатов, за какое из избирательных объединений, за какой из избирательных блоков будет голосовать избиратель;

в) описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов);

г) распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, об избирательных объединени-

ях, избирательных блоках в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;

е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, к которым принадлежит данный кандидат, к избирательному объединению, избирательному блоку, выдвинувшим кандидата, кандидатов, список кандидатов;

ж) иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов.

Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц.

Расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке. Агитация за кандидата, избирательное объединение, избирательный блок, оплачиваемая из средств избирательных фондов других кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, запрещается.

Запрещается прямое или косвенное привлечение к предвыборной агитации лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет.

В законе четко прописаны ограничения на проведение предвыборной агитации. Согласно пункту 7 статьи 48 запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы:

а) федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

б) лицам, находящимся на государственной или муниципальной службе, в том числе военнослужащим, лицам, замещающим государственные должности категории "А" или выборные муниципальные должности, при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей и (или) с использованием преимуществ должностного или служебного положения;

в) воинским частям, военным учреждениям и организациям;

г) благотворительным организациям и религиозным объединениям, учрежденным ими организациям, а также представителям религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний;

д) комиссиям, членам комиссий с правом решающего голоса;

е) иностранным гражданам, за исключением случая, предусмотренного пунктом 10 статьи 4 Федерального закона об основных гарантиях, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам;

ж) представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности.

Новеллой закона является то, что представителям средств массовой информации запрещается быть субъектами информационной деятельности при осуществлении ими служебных обязанностей. Эта мера представляется весьма актуальной в условиях, когда не созданы правовые и экономические механизмы независимости как частных, так и государственных средств массовой информации.

Лицам, замещающим государственные должности категории "А" или выборные муниципальные должности, запрещается проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, за исключением случаев, когда указанные лица зарегистрированы в качестве кандидатов в депутаты или на выборные должности.

С учетом предшествующей практики закон предусматривает использование изображения физического лица, положительных высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении, избирательном блоке в агитационных материалах кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков только с письменного согласия данного физического лица. Документ, подтверждающий согласие, представляется в комиссию вместе с экземплярами агитационных материалов, представ-

ляемых в соответствии с пунктом 3 статьи 54, а в случае размещения агитационного материала на канале организации телерадиовещания либо в периодическом печатном издании – по требованию комиссии. Это ограничение не распространяется на использование кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками в предвыборной агитации публично высказанных и обнародованных мнений с указанием даты (периода времени) этого обнародования и наименования средства массовой информации, в котором было осуществлено это обнародование. Ссылка в агитационных материалах на положительное высказывание о кандидате, об избирательном объединении, избирательном блоке, общественном объединении, входящем в избирательный блок, физического лица, не имеющего в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях права проводить предвыборную агитацию, допускается только в случае, если это мнение было обнародовано до официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов, и должна содержать сведения о дате (периоде времени) этого обнародования и наименование средства массовой информации, в котором было осуществлено это обнародование.

Новеллой закона является и требование о необходимости публикации предвыборной программы. Политическая партия, в том числе входящая в избирательный блок, в случае выдвижения ею или соответствующим избирательным блоком кандидата (списка кандидатов) и последующей регистрации этого кандидата (списка кандидатов) соответствующей избирательной комиссией не позднее чем за 10 дней до дня голосования должна опубликовать свою предвыборную программу соответственно уровню выборов не менее чем в одном государственном или муниципальном периодическом печатном издании, а также в Интернете. Политическая партия, входящая в избирательный блок, вправе не публиковать свою предвыборную программу в случае, если этот избирательный блок в указанный срок опубликует свою предвыборную программу. Такая публикация должна быть осуществлена в рамках использования бесплатной печатной площади, предоставленной в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях, иным законом, либо оплачена из избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, избирательного блока.

Опубликование предвыборной программы партии дает избирателям дополнительную возможность составить собственное мнение о партии и сделать более осознанный выбор. Программы российских партий, как правило, раскрывают цели и задачи по преобразованию России, пути решения социально-экономических, политических, национальных, духовных и иных проблем. Анализ программ позволяет уяснить текущие ориентиры и целевые установки, выявить альтернативные подходы в решении актуальных проблем развития России, определить основные тенденции и перспективы демократических преобразований.

Партия сможет завоевать электоральное признание и поддержку только в том случае, если она убедит избирателей, что знает их настроения и запросы, обеспокоена теми же проблемами и имеет конкретную и реальную программу действий по улучшению жизни граждан. Поэтому технология разработки программы должна включать ряд этапов:

1. Выявление существующих в обществе проблем;
2. Определение путей и методов решения проблем;
3. Разработка содержания программы;
4. Апробация программы и моделирование возможной реакции на ее основные положения;
5. Уточнение и конкретизация положений программы.

Целесообразно выделить ключевые проблемы, решение которых даст возможность решить большую группу вопросов. В поиске оптимального решения должны учитываться необходимые и достаточные ресурсы, возможные участники решения, формы социально-экономического и политического обеспечения решения, предполагаемые сроки. Программа должна содержать ответ на вопрос, что получат россияне в результате ее реализации, нести мощный эмоциональный заряд, убеждать, что именно она наилучшим образом выражает интересы каждого конкретного человека.

Необходимо конкретизировать программные задачи партии применительно к каждому региону. Желательно иметь программу региональных организаций. Ее структура могла бы быть следующей: а) выявление наиболее актуальных проблем региона; б) определение путей и методов решения этих проблем; в) роль региональной партийной организации в осуществлении этих мер.

Региональные организации должны дать свои предложения в планы социально-экономического развития региона, выработать свой пакет законопроектов, создавая, таким образом, в глазах населения региона образ партии деятельной, инициативной, озабоченной положением дел в регионе и стремящейся изменить ситуацию к лучшему.

Законодатели определяют агитационный период с момента выдвижения кандидата, списка кандидатов и создания соответствующего избирательного фонда. Уже при сборе подписей кандидаты, представители избирательного объединения, блока могут заниматься определенной агитационной деятельностью, не задействуя при этом средства массовой информации. Агитационный период прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования.

Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях начинается за 30 дней до дня голосования.

Проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день запрещается.

Агитационные печатные материалы (листовки, плакаты и другие материалы), ранее вывешенные вне помещений для голосования, зданий и помещений комиссий в установленном федеральным законом порядке на расстоянии не менее 50 метров от входа в них, сохраняются в день голосования на прежних местах.

В случае проведения повторного голосования агитационный период возобновляется со дня назначения соответствующей комиссией дня повторного голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня повторного голосования.

В зависимости от наличия у партии статуса избирательного объединения она может относиться к общим или специальным субъектам агитационной деятельности. Специальные субъекты отличаются от общих тем, что непосредственно связаны с избирательной кампанией и находятся в тесных правовых взаимоотношениях с избирательными комиссиями*.

---

* *См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 322.*

В избирательном законодательстве установлены следующие формы предвыборной агитации:

- через электронные и печатные средства массовой информации;
- выпуск и распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов;
- проведение массовых публичных мероприятий;
- иные не запрещенные законом формы.

Правом использования первой и второй форм предвыборной агитации наделены только специальные субъекты. Это объясняется необходимостью строгого правового контроля за использованием финансовых средств, обеспечением равных условий и соблюдением сроков проведения агитации, содержанием агитационных материалов. Законодатель регулирует права партии при осуществлении предвыборной агитации в различных ее формах, гарантии равного доступа партий и иных специальных субъектов к СМИ, порядок и условия распространения агитационных материалов и проведения массовых публичных мероприятий.

Важнейшей формой агитационной деятельности является проведение агитации через средства массовой информации, что объясняется огромным влиянием СМИ на оценки, мнение и поведение людей. Участие партий рассматривается в контексте равного доступа к СМИ и гарантий их законного использования. В ходе избирательной кампании могут проводить предвыборную агитацию через средства массовой информации только три субъекта агитационной деятельности: зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, избирательный блок, зарегистрировавшие списки кандидатов. Следует учитывать, что законодатель вместо понятия "средства массовой информации" использует термины: "организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание" и "редакции периодических печатных изданий".

Законодательно установлен перечень СМИ, которые обязаны обеспечить избирательным объединениям и блокам равные условия проведения агитации. Это государственные и муниципальные организации телерадиовещания и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий. Обеспечение равных условий предполагает комплекс мер, направлен-

ных на организацию осуществление прав политических партий и избирательных блоков.

Эфирное время на каналах указанных организаций телерадиовещания и печатная площадь в указанных периодических печатных изданиях предоставляются зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам за плату, а в случаях и порядке, предусмотренных Федеральным законом об основных гарантиях, иным законом ,– также бесплатно (бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь). Устанавливается порядок определения количества бесплатных эфирного времени и печатной площади, условия и порядок их распределения.

Бесплатное эфирное время на каналах государственных и муниципальных организаций телерадиовещания предоставляется зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам на равных условиях (продолжительность предоставленного эфирного времени, время выхода в эфир и другие условия).

Общероссийские и региональные государственные организации телерадиовещания обязаны предоставлять бесплатное эфирное время зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам для проведения предвыборной агитации на выборах в федеральные органы государственной власти.

Региональные государственные организации телерадиовещания обязаны предоставлять бесплатное эфирное время зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам для проведения предвыборной агитации на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Муниципальные организации телерадиовещания обязаны предоставлять бесплатное эфирное время зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам для проведения предвыборной агитации на выборах в органы местного самоуправления. Предоставляемое бесплатное эфирное время должно приходиться на определяемый соответствующей организацией телерадиовещания период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию.

Общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из общероссийских государственных организаций телерадиовещания предоставляет для проведения предвыборной агитации, должен составлять на каждом из каналов не менее 60 минут по рабочим дням. Общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из региональных государственных или муниципальных организаций телерадиовещания предоставляет для проведения предвыборной агитации, должен составлять на каждом из каналов не менее 30 минут по рабочим дням, а если общее время вещания организации телерадиовещания составляет менее двух часов в день, – не менее одной четверти общего времени вещания. Если в результате предоставления бесплатного эфирного времени на каждого зарегистрированного кандидата, каждое избирательное объединение, каждый избирательный блок, выдвинувшие зарегистрированный список кандидатов, придется более 60 минут бесплатного эфирного времени, общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из организаций телерадиовещания предоставляет для проведения агитации, сокращается и должен составлять 60 минут, умноженных соответственно на количество зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших зарегистрированные списки кандидатов.

Законодательно предусмотрено, что не менее половины общего объема бесплатного эфирного времени должно быть предоставлено зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам исключительно для совместного проведения дискуссий, "круглых столов", иных совместных агитационных мероприятий. Если на каждого зарегистрированного кандидата из общего объема бесплатного эфирного времени приходится менее пяти минут бесплатного эфирного времени, данное правило не применяется.

Важнейшим требованием законодателей является положение о том, что в совместных агитационных мероприятиях на каналах организаций телерадиовещания зарегистрированные кандидаты (в том числе из списка кандидатов) могут участвовать только лично, а представители зарегистрированного кандидата для участия в таких совместных агитационных мероприятиях не допускаются за исключением случаев, установленных законом. Таким

образом, предлагается установить дополнительную гарантию формирования избирателями собственного мнения о кандидатах, избирательных объединениях, избирательных блоках.

Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок вправе отказаться от участия в совместном агитационном мероприятии. При этом объем эфирного времени, отведенного для проведения совместного агитационного мероприятия, не уменьшается за исключением случая, когда в результате отказа от участия в совместном агитационном мероприятии в этом агитационном мероприятии может принять участие только один участник. Такому участнику по его желанию предоставляется бесплатное эфирное время в пределах доли, полученной в результате деления объема эфирного времени, предоставляемого для проведения совместного агитационного мероприятия, на общее число предполагавшихся участников указанного агитационного мероприятия. Отказ от участия в совместном агитационном мероприятии не влечет за собой увеличение объема бесплатного эфирного времени, предоставляемого отказавшемуся от участия в совместном агитационном мероприятии зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку.

Государственные и муниципальные организации телерадиовещания обязаны резервировать эфирное время для проведения предвыборной агитации за плату. Размер и условия оплаты должны быть едиными для всех зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших зарегистрированные списки кандидатов. Общий объем резервируемого эфирного времени должен быть равен установленному общему объему бесплатного эфирного времени или превышать его, но не более чем в два раза. Зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, избирательный блок вправе за соответствующую плату получить время из общего объема, зарезервированного эфирного времени в пределах доли, полученной в результате деления этого объема на число соответственно зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, количество групп, обладающих правом на проведение агитации.

Законом может быть предусмотрено предоставление дополнительного бесплатного и платного эфирного времени на рав-

8—4906

ных условиях избирательным объединениям, избирательным блокам, выдвинувшим зарегистрированных кандидатов.

Расходы государственных и муниципальных организаций телерадиовещания и редакций государственных и муниципальных периодических печатных изданий, связанные с предоставлением бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади для проведения предвыборной агитации относятся на результаты деятельности этих организаций и редакций.

Зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки не вправе использовать предоставленные им бесплатно эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации за других зарегистрированных кандидатов, за другие избирательные объединения, избирательные блоки. Исключение составляет проведение предвыборной агитации зарегистрированными кандидатами, выдвинутыми избирательным объединением, избирательным блоком, а также избирательным объединением, избирательным блоком, выдвинувшими этих кандидатов, в отношении зарегистрированных кандидатов, выдвинутых этим же избирательным объединением, избирательным блоком.

В случае одновременного проведения на одной и той же территории нескольких избирательных кампаний и совпадения на указанных кампаниях периодов проведения агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях общий объем бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади не увеличивается без согласия на то организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания.

Законодательно определены негосударственные СМИ, с которыми избирательные объединения и блоки обязаны заключить договор о предоставлении эфирного времени, печатной площади. Это негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий, которые учреждены не менее чем за один год до начала избирательной кампании, а также негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий, учрежденные менее чем за один год до начала избирательной кампании избирательными объединениями.

Они вправе предоставлять зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам эфирное время, печатную площадь, обеспечив единые размер и условия оплаты. Это требование не распространяется на редакции негосударственных периодических печатных изданий, учрежденные кандидатами, избирательными объединениями, гражданами. Иные негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий не вправе предоставлять зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам эфирное время, печатную площадь.

Негосударственные организации телерадиовещания обязаны предоставлять эфирное время зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, выдвинувшим зарегистрированные списки кандидатов, на равных условиях (в том числе по времени выхода в эфир).

При проведении выборов сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади должны быть опубликованы соответствующей организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов и в этот же срок представлены в избирательную комиссию, организующую выборы, либо нижестоящую избирательную комиссию, указанную в законе, вместе с уведомлением о готовности предоставить эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации.

Негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий, редакции государственных периодических печатных изданий, выходящих реже чем один раз в неделю, специализированные организации телерадиовещания и редакции специализированных периодических печатных изданий (культурно-просветительских, детских, технических, научных и других), а при выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, также муниципальные организации телерадиовещания и редакции муниципальных периодических печатных изданий вправе отказаться от

предоставления эфирного времени, печатной площади для проведения предвыборной агитации. Таким отказом считается непредставление в соответствующую комиссию упомянутого выше уведомления.

Организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, обязаны вести отдельный учет объемов и стоимости эфирного времени и печатной площади, предоставленных для проведения предвыборной агитации по формам и в порядке, которые установлены соответствующей избирательной комиссией. Они обязаны хранить учетные документы о бесплатном и платном предоставлении эфирного времени и печатной площади не менее трех лет со дня голосования.

Эфирное время на каналах организаций телерадиовещания и печатная площадь в периодических печатных изданиях для проведения предвыборной агитации, как бесплатно, так и на платной основе предоставляется в соответствии с договором, заключенным в письменной форме между организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания и кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком до предоставления эфирного времени, печатной площади.

В случае одновременного проведения на одной и той же территории нескольких избирательных кампаний и совпадения периодов проведения агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях зарегистрированный кандидат, выдвинутый одновременно в нескольких избирательных округах на разных выборах, вправе получить бесплатное эфирное время и бесплатную печатную площадь в государственных и муниципальных организациях телерадиовещания и периодических печатных изданиях в объеме, не превышающем объем, который должен быть предоставлен ему на выборах более высокого уровня.

Запрещается перекрывать передачу агитационных материалов на каналах организаций телерадиовещания трансляцией иных теле- и радиопрограмм, иных агитационных материалов.

Агитация на каналах телерадиовещания является наиболее эффективной. Агитация на радио создает возможности для выборочного обращения к группам избирателей, она более доступна, так как радиоточки есть в каждом доме. При этом обращение на

радио целесообразно сопровождать запоминающимся звуковым сигналом, мелодией. Реклама на радио дает возможность для маневра в продолжительности роликов. Если цель рекламы заставить избирателей запомнить название избирательного объединения, блока, их лидеров, то достаточно десяти-двадцати секундного ролика. Если необходимо изложить позицию, то нужны пятидесяти минутные ролики. Однако следует учитывать, что, слушая радио, люди занимаются другими делами. Их внимание, как правило, рассеяно. Поэтому самой популярной является агитация на телевидении. Это связано прежде всего с тем, что избиратели имеют возможность не только слушать, но и видеть. Даже малоизвестная партия благодаря телерекламе может в кратчайшие сроки стать узнаваемой. Кроме того выход на телевидение дает возможность охватить большую аудиторию. Но этот вид рекламы является дорогостоящим и не каждой партии может быть доступен. Важно разумно сочетать все виды агитации в ходе избирательной кампании, учитывая достоинства и недостатки каждого из них.

Одним из важнейших направлений предвыборной кампании является агитация на страницах газет и журналов Она имеет ряд преимуществ по сравнению с другими формами агитации: возможность планирования и контроля, определения точной даты выпуска, внесения изменений в содержание и объем. Однако прежде чем размещать агитационные материалы, необходимо выяснить рейтинг печатных средств массовой информации, выявить наиболее популярные, читаемые газеты и журналы. Следует учитывать, что сегодня в связи с ростом цен резко снизилась подписка на газеты и журналы и большая часть избирателей находится вне зоны влияния печатной прессы. Недоступность ряда центральных изданий стимулирует внимание к местным газетам в городах и районах. Следует обратить внимание на многотиражки на предприятиях и учреждениях, на издания, предназначенные для определенных религиозных, этнических, профессиональных групп. Агитация в печатных изданиях имеет и свои трудности, связанные с тем, что она редко бывает ориентированной на конкретные группы избирателей, поддержкой которых партия хотела бы заручиться.

Законодатели четко прописали условия проведения предвыборной агитации в периодических печатных изданиях. Редак-

ции государственных и муниципальных периодических печатных изданий, распространяемых на территории, на которой проводятся выборы, и выходящих не реже одного раза в неделю, обязаны выделять печатные площади для агитационных материалов, предоставляемых зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками. Общий минимальный объем таких площадей, возможность предоставления печатной площади бесплатно, соотношение частей печатных площадей, предоставляемых редакциями периодических печатных изданий бесплатно и за плату, устанавливаются законом.

Редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий, выходящих не реже одного раза в неделю, обязаны резервировать печатную площадь для проведения предвыборной агитации за плату. Размер и условия оплаты должны быть едиными для всех кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Общий объем резервируемой печатной площади устанавливается законом. Зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие зарегистрированные списки кандидатов, вправе за соответствующую плату получить из общего объема зарезервированной печатной площади печатную площадь в пределах доли, полученной в результате деления этого объема на число зарегистрированных кандидатов, указанных избирательных объединений, избирательных блоков.

Законом может быть предусмотрено предоставление дополнительной платной и бесплатной печатной площади избирательным объединениям, избирательным блокам, выдвинувшим зарегистрированных кандидатов.

Редакции негосударственных периодических печатных изданий, выполнившие условия пункта 6 статьи 50 Федерального закона об основных гарантиях, вправе отказать в предоставлении печатной площади для проведения предвыборной агитации.

Публикация агитационных материалов не должна сопровождаться редакционными комментариями в какой бы то ни было форме, а также заголовками и иллюстрациями, не согласованными с соответствующим кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком.

Во всех агитационных материалах, размещаемых в периодических печатных изданиях, должна помещаться информация о том, за счет средств избирательного фонда какого кандидата, избирательного объединения, избирательного блока была произведена оплата соответствующей публикации. Если агитационные материалы были опубликованы бесплатно, информация об этом должна содержаться в публикации с указанием на то, кто разместил эту публикацию. Ответственность за выполнение данного требования несет редакция периодического печатного издания.

Редакции периодических печатных изданий, публикующих агитационные материалы, за исключением учрежденных кандидатами, избирательными объединениями, не вправе отдавать предпочтение какому-либо кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку путем изменения тиража и периодичности выхода периодических печатных изданий.

Значительная часть предвыборной агитации осуществляется в форме проведения массовых публичных мероприятий (собраний, встреч с избирателями, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий). Отличительная особенность данной формы агитации состоит в том, что ее вправе использовать как специальные, так и общие субъекты агитационной деятельности. При этом специальные субъекты могут воспользоваться возможностями, предоставленными избирательным законодательством. Общие субъекты таким правом не обладают. Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие специальным субъектам в организации и проведении массовых мероприятий.

Статья 53 Федерального закона об основных гарантиях определяет условия проведения предвыборной агитации посредством проведения массовых мероприятий. Политическая партия, обладающая статусом избирательного объединения, обращается в избирательную комиссию с заявлением о выделении помещения, пригодного для проведения агитации и находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Заявления о выделении помещений для проведения встреч зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений, избирательных блоков с избирателями рассматриваются государственными органами, ор-

ганами местного самоуправления в течение трех дней со дня их подачи. Уведомления организаторов митингов, демонстраций и шествий рассматриваются органами местного самоуправления не позднее чем в семидневный срок в соответствии с законодательством Российской Федерации.

По заявке зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока помещения, пригодные для проведения массовых мероприятий и находящиеся в государственной или муниципальной собственности, безвозмездно предоставляются собственником, владельцем на время, установленное комиссией, на которую законом возложена эта обязанность, зарегистрированным кандидатам, их доверенным лицам, представителям избирательных объединений, избирательных блоков для проведения встреч с избирателями. При этом комиссии обязаны обеспечить равные условия для зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков при проведении массовых мероприятий. На практике избирательными комиссиями по согласованию с собственниками помещений и авторами заявлений составляются графики использования наиболее популярных зданий, помещений для предвыборных агитационных мероприятий, проводимых специальными субъектами. Правда эффективность таких мероприятий бывает невысокой, так как основную часть аудитории составляют группы поддержки кандидатов, политических партий. Но эти мероприятия дают хорошую возможность для сравнения кандидатов, их умения формулировать свои мысли, отвечать на вопросы и т.д.

Если указанное помещение, находящееся в государственной или муниципальной собственности, а равно в собственности организации, имеющей государственную и (или) муниципальную долю в своем уставном (складочном) капитале, превышающую 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов, было предоставлено для проведения предвыборных массовых мероприятий одному из перечисленных выше лиц, собственник, владелец помещения не вправе отказать другому из перечисленных лиц в предоставлении помещения на таких же условиях.

Кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки вправе на основе договора арендовать здания и помещения,

принадлежащие гражданам и организациям независимо от форм собственности, для проведения собраний, встреч с избирателями, митингов, публичных дебатов, дискуссий и других массовых мероприятий.

Предвыборная агитация и публичные выступления зарегистрированных кандидатов на мероприятии, финансируемом, организуемом или проводимом для населения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями допускаются только в случае, если об этом мероприятии были извещены все зарегистрированные кандидаты по данному избирательному округу и им была предоставлена возможность выступить на этом мероприятии.

Предвыборная агитация в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений запрещается, за исключением случая, когда единственное здание, помещение, пригодное для встреч с избирателями находится в расположении воинской части. Такое здание, помещение выделяется для проведения агитационных мероприятий командиром воинской части по запросу соответствующей комиссии. Встречи зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений, избирательных блоков с избирателями из числа военнослужащих обеспечивает командир воинской части совместно с соответствующей комиссией с обязательным оповещением о времени и месте встречи не позднее чем за три дня до ее проведения всех зарегистрированных кандидатов либо их доверенных лиц.

Обязанность обеспечения безопасности при проведении предвыборной агитации посредством массовых мероприятий возлагается на государственные органы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Заслуживает внимания положение об условиях выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов. Аудиовизуальность предполагает наличие одновременно видео- и звукового сопровождения, содержащих признаки предвыборной агитации (к примеру, видеокассеты с агитационными материалами). Кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки вправе беспрепятственно распростра-

нять печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Первым этапом является подготовка агитационных материалов. Политическая партия может подготовить их своими силами или привлечь для этой цели третьих лиц (как граждан, так и юридических лиц). При подготовке наглядной агитации необходимо учесть:

- стоимость ее изготовления;
- тематику, основные идеи;
- размеры и качество;
- место размещения
- интенсивность раздачи.

Она должна помочь, во-первых, очень быстро создать представление о партии, во-вторых, добиться узнаваемости и популярности партии. Она также важна для поддержания духа и энтузиазма сторонников кандидата.

Все печатные и аудиовизуальные агитационные материалы, за исключением материалов, распространяемых в соответствии со статьями 51 и 52 Федерального закона об основных гарантиях, должны содержать наименование и юридический адрес организации (фамилию, имя, отчество лица и наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится место его жительства), изготовившей (изготовившего) данные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей (заказавшего) их, а также информацию о тираже и дате выпуска этих материалов.

Экземпляры печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры аудиовизуальных агитационных материалов, фотографии иных агитационных материалов до начала их распространения должны быть представлены кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком в соответствующую избирательную комиссию. Вместе с указанными материалами должны быть также представлены сведения о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы.

Агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу.

Запрещается изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда и с нарушением требований, установленных пунктами 2 и 4 статьи 54, а также распространение агитационных материалов с нарушением требований, установленных пунктом 3 статьи 54, пунктом 9 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях.

Органы местного самоуправления по предложению соответствующей комиссии обязаны выделить специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка. Такие места должны быть удобны для посещения избирателями и располагаться таким образом, чтобы избиратели могли ознакомиться с размещенной там информацией. Площадь выделенных мест должна быть достаточной для размещения на них информационных материалов комиссий и агитационных материалов зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам должна быть выделена равная площадь для размещения печатных агитационных материалов. Перечень указанных мест доводится комиссиями, по предложениям которых выделены эти места, до сведения кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

Печатные агитационные материалы могут вывешиваться (расклеиваться, размещаться) в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах (за исключением мест, предусмотренных пунктом 7 статьи 54 Федерального закона об основных гарантиях) только с согласия и на условиях собственников, владельцев указанных объектов. Размещение агитационных материалов на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности организации, имеющей государственную и (или) муниципальную долю в своем уставном (складочном) капитале, превышающую 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов, производится на равных условиях для всех кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. При этом за размещение агитационных материалов

на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности, плата не взимается.

Организации, оказывающие рекламные услуги, обязаны обеспечить кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам равные условия для размещения агитационных материалов.

Запрещается вывешивать (расклеивать, размещать) печатные агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях и помещениях комиссий, в помещениях для голосования и на расстоянии менее 50 метров от входа в них.

Законодатели акцентируют внимание на недопустимости злоупотребления правом на проведение предвыборной агитации. Предвыборные программы кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, выступления кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений, избирательных блоков иные агитационные материалы не должны содержать призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации, а также не должны быть направлены на пропаганду войны. Запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, а также злоупотребление свободой массовой информации в иной форме, определенной законодательством Российской Федерации. Не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости.

Кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, их доверенным лицам и уполномоченным представителям, а также иным лицам и организациям при проведении предвыборной агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей: вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности, кроме как за выполнение организационной работы (за сбор подписей избирателей, агитационную работу); вознаграждать избирателей, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещать такое вознаграждение; проводить льготную распродажу товаров,

бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании; предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях, а также воздействовать на избирателей посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования), оказания услуг иначе чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.

В период избирательной кампании выборы и их результаты не могут быть объектом лотерей, тотализаторов (взаимных пари) и других основанных на риске игр.

Оплата рекламы коммерческой и иной не связанной с выборами деятельности кандидатов, избирательных объединений, их доверенных лиц и уполномоченных представителей, общественных объединений, входящих в состав избирательных блоков, уполномоченных представителей избирательных блоков, а также оплата рекламы с использованием фамилий или изображений указанных лиц, оплата рекламы организаций, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами органов управления которых являются указанные лица и организации, в период избирательной кампании осуществляется за счет средств соответствующего избирательного фонда. В день голосования и в день, предшествующий дню голосования, такая реклама не допускается.

Кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, выдвинувшие кандидатов, списки кандидатов, их доверенные лица и уполномоченные представители, общественные объединения, входящие в состав избирательных блоков, осуществивших соответствующее выдвижение или регистрацию, а также зарегистрированные после начала избирательной кампании организации, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами органов управления которых являются указанные лица и организации, в ходе избирательной кампании не вправе заниматься благотворительной деятельностью. Иные физические и юридические лица в период избирательной кампании не вправе заниматься благотворительной деятельностью по просьбе или по поручению либо от имени указанных кандидатов, избиратель-

ных объединений, избирательных блоков, их доверенных лиц и уполномоченных представителей, общественных объединений, входящих в состав избирательных блоков, а также проводить одновременно с благотворительной деятельностью предвыборную агитацию. Указанным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, их доверенным лицам и уполномоченным представителям, общественным объединениям, входящим в состав избирательных блоков запрещается обращаться к иным физическим и юридическим лицам с предложениями об оказании материальной и финансовой помощи или услуг избирателям и организациям, расположенным на территории избирательного округа.

Организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, обязаны отказаться от обнародования (опубликования) агитационных и информационных материалов (в том числе содержащих достоверную информацию), способных нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидата, если не могут предоставить кандидату возможность бесплатно обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту его чести, достоинства или деловой репутации до окончания агитационного периода. При предоставлении кандидату возможности бесплатно обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту его чести, достоинства или деловой репутации эфирное время должно быть предоставлено в то же время суток, в которое была обнародована первоначальная информация, и его объем не должен быть меньше, чем объем эфирного времени, предоставленного для изложения первоначальной информации, но не менее двух минут, а при предоставлении печатной площади опровержение или разъяснение должно быть набрано тем же шрифтом, помещено на том же месте полосы и в объеме, который должен быть не меньше, чем объем первоначального компрометирующего текста. Непредоставление кандидату такой возможности до окончания агитационного периода является основанием для привлечения этих организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, и их должностных лиц к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации. Установленные настоящим пунктом правила не распространяются на редакции негосударст-

венных периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, избирательными объединениями.

Выборы показали способность партий преобразовываться для ведения избирательных кампаний, выполнения функций политического рекрутирования, вовлечения в избирательную кампанию (и политику вообще) определенных групп населения и связанных с этим функций артикуляции и агрегирования интересов.

Финансирование выборов

Очевидно, что сегодня для проведения успешной избирательной кампании партия должна обладать значительными финансовыми ресурсами, мобилизация которых для предвыборной агитации может создать ей достаточно существенные преимущества и оказать серьезное воздействие на волеизъявление избирателей. В результате перед политическими партиями остро встали следующие вопросы: "Где найти деньги на проведение избирательной кампании?", "Как их эффективно израсходовать?", "Как правильно оформить финансовый отчет?" и так далее. От ответов на них во многом зависит успех партии на выборах. Поэтому знание правил финансирования избирательной кампании крайне важно для кандидатов, избирательных объединений и блоков.

Федеральный закон "О политических партиях", не отменяя возможность прямого публичного финансирования избирательных кампаний политических партий путем перечисления денежных средств в их избирательные фонды, предусматривает компенсационное государственное финансирование политических партий по итогам выборов, а также механизм контроля за законностью финансовых операций, осуществляемых политическими партиями в период выборов.

Актуальной задачей государства является формирование более гибкой модели финансирования избирательных кампаний избирательных объединений и блоков, основанной на наиболее эффективном сочетании прямого и косвенного, частного и публичного финансирования с учетом ряда важных и полезных новелл закона о политических партиях, касающихся финансовых аспектов деятельности политических партий, и налаживание правового механизма контроля за законностью финансовых

операций, осуществляемых политическими партиями в период выборов.

Новые положения Федерального закона об основных гарантиях, касающиеся правил финансирования избирательных кампаний, предусматривают в основном учет практики проведения избирательных кампаний различного уровня и необходимость дифференциации правил в зависимости от вида и уровня выборов.

Расходы на проведение и организацию выборов соответствующего уровня в Российской Федерации производятся избирательными комиссиями за счет средств, выделенных на эти цели из соответствующего бюджета. Ассигнования на эти цели предусматриваются отдельной строкой в соответствующем бюджете на очередной финансовый год. Главными распорядителями средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах на проведение выборов, являются избирательные комиссии, финансирование которых осуществляется в десятидневный срок со дня опубликования решения о назначении (проведении) выборов.

Основная часть средств, выделяемых из федерального бюджета на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, используется на содержание так называемой избирательной инфраструктуры. Сердцевиной избирательной инфраструктуры является прежде всего совокупность избирательных комиссий. Основные статьи расходов избирательных комиссий составляют расходы на оплату труда членов избирательных комиссий и привлекаемых комиссиями работников; затраты на изготовление и доставку печатной продукции; на обустройство избирательных участков, приобретение оборудования и инвентаря.

Кандидаты в депутаты, избирательные объединения и блоки формируют собственные избирательные фонды для финансирования избирательной кампании. Законодатели регламентируют порядок создания избирательных фондов. 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. Законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что на выборах в органы местного самоуправления при определенном числе (но не более

пяти тысяч) избирателей в избирательном округе создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится. В этом случае кандидат уведомляет соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах. Избирательные объединения, избирательные блоки, выдвинувшие списки кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать избирательные фонды после регистрации их уполномоченных представителей, в том числе по финансовым вопросам, соответствующими избирательными комиссиями.

Кандидаты вправе, а избирательные объединения, избирательные блоки обязаны назначать уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Регистрация уполномоченных представителей по финансовым вопросам осуществляется комиссиями в порядке, установленном законом.

Кандидаты, баллотирующиеся только в составе списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, не вправе создавать собственные избирательные фонды.

Пунктом 5 статьи 58 Федерального закона об основных гарантиях определено, что избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков могут создаваться за счет:

а) собственных средств кандидата, избирательного объединения, избирательного блока;

б) средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком;

в) добровольных пожертвований граждан;

г) добровольных пожертвований юридических лиц;

д) средств, выделенных кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку соответствующей избирательной комиссией, в случае, если это предусмотрено законом.

Сбор средств является одним из важнейших компонентов избирательной кампании. Как правило, политические партии выделяют три основные цели сбора средств:

во-первых, политическая – придание процессу сбора средств законного публичного характера, что при низкой результативности с точки зрения непосредственного сбора денег и предполагает большой охват населения, решение политических задач;

9—4906

во-вторых, агитационная – вовлечение значительного числа избирателей в орбиту партийного влияния, формирование тем самым своего круга избирателей, мягкое воздействие на них;

в-третьих, финансовая – сбор финансовых средств на проведение предвыборной агитации, на оплату некоторых расходов, получение организационной помощи в проведении кампании.

Исходя из того, какая из вышеупомянутых целей представляется главной, определяется основной вид сбора средств, в соответствии с которым строится вся работа, определяются основные опорные слои потенциальных спонсоров, наиболее эффективные способы взаимодействия с ними.

При формировании избирательного фонда необходимо обращать особое внимание на источники поступления денежных средств. Это крайне важно, поскольку в данном случае российское законодательство предусматривает ряд ограничений. Запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков:

а) иностранным государствам и иностранным юридическим лицам;

б) иностранным гражданам, за исключением случая, предусмотренного пунктом 10 статьи 4 Федерального закона об основных гарантиях;

в) лицам без гражданства;

г) гражданам Российской Федерации, не достигшим возраста 18 лет на день голосования;

д) российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов, официального опубликования решения о назначении референдума (для открытых акционерных обществ – на день составления списка акционеров за предыдущий год);

е) международным организациям и международным общественным движениям;

ж) органам государственной власти и органам местного самоуправления;

з) государственным и муниципальным учреждениям и организациям;

и) юридическим лицам, имеющим государственную и (или) муниципальную долю в уставном (складочном) капитале, превышающую 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов;

к) организациям, учрежденным государственными и муниципальными органами, а также организациям, учрежденным юридическими лицами, указанными в подпунктах "д" и "и";

л) воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам;

м) благотворительным организациям, религиозным объединениям и учрежденным ими организациям;

н) анонимным жертвователям (гражданин рассматривается как анонимный жертвователь, если им не указано любое из следующих сведений: фамилия, имя, отчество, адрес места жительства или если им указаны недостоверные сведения о себе; юридическое лицо рассматривается как анонимный жертвователь, если им не указано любое из следующих сведений: идентификационный номер налогоплательщика, название, банковские реквизиты или если указаны недостоверные сведения);

о) юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах, референдуме.

При внесении пожертвования гражданин указывает в платежном документе следующие сведения о себе: фамилию, имя, отчество, дату рождения, адрес места жительства, серию и номер паспорта или заменяющего его документа, информацию о гражданстве.

При внесении пожертвования юридическим лицом в платежном поручении указываются следующие сведения: идентификационный номер налогоплательщика, название, дата регистрации, банковские реквизиты, отметка об отсутствии государственной или муниципальной доли в уставном (складочном) капитале либо о наличии такой доли с указанием ее размера, отметка об отсутствии иностранного участия в уставном (складочном) капитале либо о наличии такого участия с указанием доли этого участия, сведения об отсутствии в числе учредителей государственных и муниципальных органов, а также юридических лиц,

указанных в подпунктах "д" и "и" пункта 6 статьи 58 Федерального закона об основных гарантиях.

На практике граждане, предприятия, учреждения, организации часто не знают о существующих ограничениях на денежные средства, перечисляемые в избирательный фонд кандидата, избирательного объединения, блока. В результате добровольные пожертвования могут поступить в избирательные фонды с нарушением установленного порядка. Например, если на специальный временный счет кандидата, избирательного объединения, блока поступили средства от иностранного гражданина, благотворительной организации, воинской части и т.п., то есть от физических и юридических лиц, которые не имеют права осуществлять такие пожертвования, то кандидаты в депутаты, избирательные объединения, блоки обязаны вернуть эти денежные средства полностью жертвователям до сдачи финансового отчета в избирательную комиссию.

Пожертвования, указанные в пункте 6 статьи 58 Федерального закона об основных гарантиях, пожертвования, внесенные с нарушением требований об указании сведений о пожертвователях или часть пожертвования, превышающая установленный законом размер, подлежат возврату жертвователям, а пожертвования, внесенные анонимными жертвователями, – перечислению в доход соответствующего бюджета.

Устанавливаются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов. Допускается увеличение до 20 процентов предельных размеров расходования средств избирательного фонда зарегистрированных кандидатов, включенных в избирательный бюллетень при повторном голосовании. Кандидат, выдвинутый одновременно в нескольких избирательных округах на разных выборах, если эти выборы проводятся на одной и той же территории либо на территориях, одна из которых включена в другую, создает избирательные фонды в соответствии с пунктом 1 статьи 58 Федерального закона об основных

гарантиях, однако предельные размеры расходования средств этих избирательных фондов исчисляются в совокупности, по наибольшему из указанных предельных размеров.

Все денежные средства, образующие избирательный фонд, перечисляются на специальный избирательный счет, открытый с разрешения соответствующей комиссии кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, избирательного блока в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации, а при их отсутствии – в других кредитных организациях, расположенных на территории избирательного округа. В случае отсутствия на территории избирательного округа кредитных организаций кандидат, избирательное объединение, избирательный блок определяют по согласованию с соответствующей комиссией кредитную организацию, в которой открывается специальный избирательный счет.

При выборах в федеральные органы государственной власти Российской Федерации порядок открытия и ведения указанных счетов, учета средств избирательных фондов и отчетности по этим средствам устанавливается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации по согласованию с Центральным банком Российской Федерации. При выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в органы местного самоуправления порядок открытия и ведения указанных счетов, учета средств избирательных фондов и отчетности по этим средствам устанавливается соответствующей избирательной комиссией субъекта Российской Федерации по согласованию с главным управлением (национальным банком) Центрального банка Российской Федерации в субъекте Российской Федерации.

Практика показывает, что кандидаты в депутаты, избирательные объединения и блоки ведут учет поступления и расходования денежных средств своих избирательных фондов. В разделе поступления денежных средств указываются:

- дата зачисления средств на расчетный счет;
- источники поступления средств (с указанием реквизитов, юридического адреса для юридических лиц; фамилии, имени, отчества, постоянного места жительства для физических лиц);

• сумма в рублях;

• документ, подтверждающий поступление средств (платежное поручение № ... от ....; запись в лицевом счете № ...; квитанция почтового перевода от ...);

• примечание (доля иностранного капитала в уставном капитале и др.).

Во втором разделе отражается информация о возврате средств, поступивших с нарушением установленного порядка. При этом фиксируются:

• дата зачисления средств на расчетный счет;

• источники поступления (с указанием реквизитов, юридического адреса – для юридических лиц; фамилии, имени, отчества, постоянного места жительства – для физических лиц);

• сумма в рублях;

• сколько возвращено средств в рублях;

• причина возврата средств ("Превышение установленной предельной нормы пожертвований", "Отсутствуют сведения об иностранном капитале в уставном капитале", "Запрещены пожертвования", "Доля иностранного капитала в уставном капитале более 30%");

• документ, подтверждающий возврат средств (квитанция к почтовому переводу, платежное поручение № ... от ...).

В третьей части отражается расходование средств избирательного фонда. Здесь приводятся следующие сведения:

• дата снятия средств с расчетного счета;

• кому выплачены средства (для юридического лица обязательно указание реквизитов, юридического адреса, а для физического лица – фамилии, имени, отчества, постоянного места жительства);

• сумма выплаты в рублях;

• вид расходов (аренда помещения для встречи с избирателями; распространение агитационных материалов; приобретение канцтоваров; изготовление плакатов и др.);

• документ, подтверждающий расходование средств (платежное поручение или квитанция к расходному ордеру № и дата; договор № ... от ... и др.).

Законодательно установлен порядок расходования средств избирательных фондов. Право распоряжаться средствами избира-

тельных фондов принадлежит создавшим их кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам.

Средства избирательных фондов имеют целевое назначение. Средства избирательных фондов могут использоваться кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании, то есть на:

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

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

в) оплату других работ (услуг), выполненных (оказанных) гражданами или юридическими лицами, а также на покрытие иных расходов, непосредственно связанных с проведением кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками своей избирательной кампании;

г) внесение избирательного залога.

Договоры (соглашения) с гражданами и юридическими лицами о выполнении определенных работ (об оказании услуг), связанных с избирательной кампанией кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, заключаются лично кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, избирательного блока. Расчеты между кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком и юридическими лицами за выполнение указанных работ (оказание услуг) осуществляются только в безналичном порядке.

Граждане и юридические лица вправе оказывать финансовую (материальную) поддержку кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку только через соответствующие избирательные фонды. Запрещается без письменного согласия кандидата или его уполномоченного представителя по финансовым вопросам, уполномоченного представителя по финансовым вопросам избирательного объединения, избирательного блока и без оплаты из соответствующего избирательного фонда выполнять

оплачиваемые работы, реализовывать товары, оказывать платные услуги, прямо или косвенно связанные с выборами и направленные на достижение определенных результатов на выборах.

Юридическим лицам, их филиалам, представительствам и иным подразделениям запрещается бесплатно выполнять или выполнять по необоснованно заниженным расценкам работы, оказывать услуги, реализовывать товары, прямо или косвенно связанные с выборами и направленные на достижение определенных результатов на выборах. Допускается добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц.

Кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам запрещается использовать иные денежные средства для оплаты работ по сбору подписей избирателей, проведения предвыборной агитации, осуществления другой деятельности, направленной на достижение определенного результата на выборах, кроме средств, поступивших в их избирательные фонды.

Заслуживает внимания положение об информации о расходовании денежных средств, находящихся на специальных временных счетах. Кредитная организация – держатель специального избирательного счета по требованию соответствующей комиссии, кандидата, избирательного объединения, избирательного блока обязана периодически предоставлять им информацию о поступлении и расходовании средств, находящихся на избирательном счете данного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока. Кредитная организация – держатель специального избирательного счета по представлению соответствующей комиссии, а по соответствующему избирательному фонду – также по требованию кандидата, избирательного объединения, избирательного блока обязана в трехдневный срок, а за три дня до дня голосования – немедленно представить заверенные копии первичных финансовых документов, подтверждающих поступление и расходование средств избирательных фондов.

Соответствующая комиссия до дня голосования на выборах периодически направляет в средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Редакции государственных и муници-

пальных периодических печатных изданий соответственно уровню выборов обязаны публиковать указанные сведения, передаваемые им комиссиями для опубликования, в течение трех дней со дня получения. Объем подлежащих опубликованию сведений устанавливается законом.

Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок обязаны представить в соответствующую комиссию не менее двух финансовых отчетов (в том числе один из них- не позднее чем за 10 дней до дня голосования на выборах, а итоговый – не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов) о размерах своего избирательного фонда, обо всех источниках его формирования, а также обо всех расходах, произведенных за счет средств соответствующего фонда. К итоговому финансовому отчету прилагаются первичные финансовые документы, подтверждающие поступление и расходование средств избирательного фонда. Копии указанных отчетов передаются комиссиями средствам массовой информации не позднее чем через пять дней со дня их поступления.

Законом может быть предусмотрено, что избирательное объединение, избирательный блок, зарегистрировавшие список кандидатов, не принявший участия в распределении депутатских мандатов и набравший менее установленного этим законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, обязаны возместить организациям, осуществляющим выпуск средств массовой информации, расходы, понесенные этими организациями в связи с обеспечением права избирательного объединения, избирательного блока на бесплатное эфирное время и бесплатную печатную площадь при проведении предвыборной агитации. Указанное число голосов избирателей не может превышать 2 процента от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

Неизрасходованные денежные средства, находящиеся на специальном избирательном счете, кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки обязаны после дня голосования перечислить гражданам и юридическим лицам, осуществившим пожертвования либо перечисления в их избирательные фонды, пропорционально вложенным средствам. По истечении 30 дней со дня голосования с остатками неизрасходованных денежных

средств на специальном избирательном счете кредитная организация обязана поступить следующим образом: перечислить в бесспорном порядке по письменному указанию соответствующей комиссии на ее счет, причитающиеся ей денежные средства, а оставшиеся денежные средства – в доход соответствующего бюджета.

Порядок налогообложения средств избирательных фондов, добровольных пожертвований и перечислений в указанные фонды, а также расходования средств указанных фондов устанавливается федеральными законами.

Проведение предвыборной кампании требует осуществления контроля за источниками поступления, правильностью учета денежных средств избирательного фонда и их расходованием кандидатом, избирательным объединением, блоком. Комиссии осуществляют контроль за порядком формирования и расходования средств избирательных фондов. Государственные органы и уполномоченные органы и организации, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц, по представлениям комиссий обязаны в пятидневный срок осуществить проверку достоверности сведений, указанных юридическими лицами – жертвователями в избирательные фонды и сообщить о результатах проверки в соответствующие комиссии.

Для осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на подготовку и проведение выборов, а также за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов, для проверки финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, для организации проверок достоверности представленных кандидатами в соответствии с пунктом 3 статьи 33 Федерального закона об основных гарантиях сведений об имуществе, о доходах и об их источниках, контроля за возвратом бюджетных средств, выделенных соответствующими избирательными комиссиями в избирательные фонды зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, создаются контрольно-ревизионные службы.

Учитывая дальнейшее повышение требований к формированию и расходованию средств избирательных фондов и отчетности по ним было бы целесообразно повысить "потолок" избира-

тельного фонда с тем, чтобы он соответствовал реальным затратам, производимым в настоящее время, кандидатами, избирательными объединениями, блоками.

Участие партий в формировании и деятельности избирательных комиссий

Значительным изменениям подверглись положения Федерального закона об основных гарантиях, касающиеся системы избирательных комиссий. Эти изменения направлены на усиление влияния вышестоящих комиссий на процесс формирования нижестоящих комиссий и на более четкое определение их статуса, что позволит придать системе избирательных комиссий большую стабильность, сделает избирательные комиссии более независимыми от местной власти*.

В основу формирования комиссий всех уровней положено обеспечение их независимого статуса. Избирательное законодательство четко регламентирует роль партий в формировании избирательных комиссий. Так, из 15 членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации пять членов назначаются Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а также депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. При этом от одного депутатского объединения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации может быть назначено не более одного представителя. Практика формирования ЦИК России в 1999 году показывает, что первоначально все депутатские фракции и группы после предварительного обсуждения на своих заседаниях определили восемь кандидатур. На пленарном заседании путем "рейтингового" голосования по каждой из предложенных кандидатур были определены пять претендентов, получивших наибольшее число голосов. Затем открытым голосованием был утвержден в целом список из пяти человек. В постановлении "О назначении членов Централь-

---

* *См.: Вешняков А.А. Практика диктует новеллы // Журнал о выборах. 2001. № 3. С. 2–9.*

ной избирательной комиссии Российской Федерации" партийная или фракционная принадлежность назначенных членов ЦИК России от Государственной Думы не указывалась, что еще раз подчеркивает независимый статус комиссии. Пять членов ЦИК России назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Еще пять членов ЦИК России назначаются Президентом Российской Федерации.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные, участковые комиссии формируются на основе предложений политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, общественных объединений.

Особо следует обратить внимание на то обстоятельство, что Федеральный закон об основных гарантиях содержит принципиально новые нормы и положения, существенно влияющие на процесс формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий, территориальных, участковых комиссий. В соответствии с пунктом 1 статьи 22, они формируются на основе предложений политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, общественных объединений. Избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии по выборам в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, территори-

альные, участковые комиссии формируются на основе предложений, указанных в пункте 1 статьи 22, а также предложений избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе местного самоуправления.

В случае досрочного прекращения полномочий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа местного самоуправления право внесения предложений по кандидатурам в составы комиссий сохраняется за избирательными объединениями, избирательными блоками, выдвинувшими списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, представительном органе местного самоуправления последнего созыва, при этом указанные предложения подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном пунктом 7 статьи 23, пунктом 8 статьи 24, пунктом 7 статьи 25, пунктом 7 статьи 26, пунктом 5 статьи 27 Федерального закона об основных гарантиях.

В избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждой политической партии, от каждого избирательного объединения, иного общественного объединения, от каждого избирательного блока. Политическая партия, избирательное объединение, иное общественное объединение, избирательный блок не вправе предлагать одновременно несколько кандидатур для назначения в состав одной комиссии.

Формирование избирательной комиссии субъекта Российской Федерации осуществляется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основе предложений, указанных в пункте 1 статьи 22 Федерального закона об основных гарантиях, а также предложений представительных органов местного самоуправления, избирательной ко-

миссии субъекта Российской Федерации предыдущего состава, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Половина членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Как законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, так и высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обязаны назначить не менее одной второй от назначаемого ими числа членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации на основе предложений:

а) политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

б) политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

В случае досрочного прекращения полномочий члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, назначенного по представлению политической партии, избирательного блока в соответствии с пунктом 2 статьи 23, вакантное место замещается по представлению той же политической партии, того же избирательного блока, если соответствующая кандидатура ею (им) представлена.

Формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется представительным органом местного самоуправления на основе предложений, указанных в пункте 2 статьи 22, а также предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Представительный орган местного самоуправления обязан назначить не менее одной второй от общего числа членов избирательной комиссии муниципального образования на основе предложений:

а) политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

б) политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе местного самоуправления.

Представительный орган местного самоуправления обязан назначить не менее двух членов избирательной комиссии муниципального образования на основе предложений, поступивших от избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Формирование окружной избирательной комиссии по выборам в федеральные органы государственной власти осуществляется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации на основе предложений, указанных в пункте 1 статьи 22 Федерального закона об основных гарантиях, а также предложений представительных органов местного самоуправления, окружной избирательной комиссии предыдущего состава.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации при формировании окружной избирательной комиссии по выборам в федеральные органы государственной власти обязана назначить не менее одной второй от общего числа членов данной окружной избирательной комиссии на основе предложений:

а) политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

б) политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутат-

ских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации.

Формирование окружной избирательной комиссии по выборам в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления осуществляется вышестоящей комиссией на основе предложений, указанных в пункте 2 статьи 22 Федерального закона об основных гарантиях, а также предложений представительных органов местного самоуправления, предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы.

Вышестоящая избирательная комиссия обязана назначить не менее одной второй от общего числа членов окружной избирательной комиссии по выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления на основе предложений:

а) политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

б) политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе местного самоуправления.

Формирование территориальной комиссии осуществляется избирательной комиссией субъекта Российской Федерации на основе предложений, указанных в пункте 2 статьи 22 Федерального закона об основных гарантиях, а также предложений представительных органов местного самоуправления, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, территориальных комиссий предыдущего состава.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации обязана назначить не менее одной второй от общего числа членов территориальной комиссии на основе предложений:

а) политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению

депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

б) политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе местного самоуправления.

Формирование участковой комиссии осуществляется вышестоящей комиссией на основе предложений, указанных в пункте 2 статьи 22 Федерального закона об основных гарантиях, а также предложений представительного органа местного самоуправления, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы.

Вышестоящая комиссия обязана назначить не менее одной второй от общего числа членов участковой комиссии на основе предложений:

а) политических партий, избирательных блоков, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

б) политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации;

в) избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе местного самоуправления.

Таким образом, при проведении конкретных выборов действует строго определенная система избирательных комиссий, структура которой определяется уровнем и видом выборов.

Деятельность комиссий осуществляется коллегиально. Комиссия правомочна приступить к работе, если ее состав сформирован не менее чем на две трети от установленного состава.

Принимая во внимание высокий статус членов комиссии с решающим голосом, политические партии, избирательные блоки

10—4906

должны очень ответственно отбирать лиц, рекомендуемых для работы в избирательных комиссиях, учитывать их профессиональные качества, способность и готовность работать на этом участке, а также законодательные ограничения. Так, согласно пункту 1 статьи 29 Федерального закона об основных гарантиях членами комиссий с правом решающего голоса не могут быть:

а) лица, не имеющие гражданства Российской Федерации;

б) граждане Российской Федерации, признанные решением суда, вступившим в законную силу, недееспособными, ограниченно дееспособными;

в) граждане Российской Федерации, не достигшие возраста 18 лет;

г) депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления;

д) выборные должностные лица;

е) судьи, прокуроры;

ж) на соответствующих выборах – кандидаты, их уполномоченные представители и доверенные лица, уполномоченные представители и доверенные лица избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших кандидатов;

з) на соответствующих референдумах – члены и уполномоченные представители инициативных групп по проведению референдума;

и) на соответствующих выборах, референдумах – члены комиссий с правом совещательного голоса;

к) на соответствующих выборах – супруги и близкие родственники кандидатов, близкие родственники супругов кандидатов;

л) лица, которые находятся в непосредственном подчинении у кандидатов;

м) лица, выведенные из состава комиссий по решению суда;

н) лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость, а также лица, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушение законодательства о выборах и референдумах, – в течение одного года со дня вступления в законную силу решения (постановления) суда о назначении административного наказания.

Положения подпунктов “ж”, “к” и “л” не распространяются на членов участковых, территориальных и окружных избиратель-

ных комиссий, если кандидат выдвигается либо зарегистрирован по другому избирательному округу.

Законодатели четко определяют статус членов комиссий, их права и обязанности. Член комиссии с правом решающего голоса не может быть на одних и тех же выборах одновременно членом иной комиссии с правом решающего голоса. Срок полномочий членов комиссии с правом решающего голоса истекает одновременно с прекращением полномочий комиссии, в состав которой они входят. Член комиссии с правом решающего голоса может быть освобожден от обязанностей члена комиссии до истечения срока своих полномочий по решению органа, его назначившего, в случае:

а) подачи членом комиссии заявления в письменной форме о сложении своих полномочий;

б) появления оснований, предусмотренных пунктами 1 статьи 29, за исключением случая приостановления полномочий члена комиссии, предусмотренного пунктом 7 статьи 29, и случаев, предусмотренных подпунктами "а", "б" и "н" пункта 1 статьи 29.

Полномочия члена комиссии с правом решающего голоса, работающего на постоянной (штатной) основе, в случае появления оснований, предусмотренных подпунктом "к" пункта 1 статьи 29, приостанавливаются по решению соответствующей комиссии, если такое приостановление не приведет к тому, что комиссия останется в неправомочном составе. Если приостановление полномочий члена комиссии приведет к тому, что комиссия останется в неправомочном составе, полномочия такого члена комиссии прекращаются по решению органа, его назначившего.

Полномочия члена комиссии с правом решающего голоса прекращаются немедленно в случае:

а) утраты членом комиссии гражданства Российской Федерации;

б) вступления в законную силу в отношении члена комиссии обвинительного приговора суда либо решения (постановления) суда о назначении административного наказания за нарушение законодательства о выборах и референдумах;

в) признания члена комиссии решением суда, вступившим в законную силу, недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или умершим;

г) смерти члена комиссии;

д) признания члена комиссии решением суда, вступившим в законную силу, на основании заявления соответствующей комиссии систематически не выполняющим свои обязанности.

Полномочия члена комиссии с правом решающего голоса прекращаются также в случае расформирования комиссии в соответствии со статьей 31 Федерального закона об основных гарантиях.

Если орган, назначивший члена комиссии, не примет решение о досрочном прекращении полномочий члена комиссии в течение одного месяца, а в период избирательной кампании – в течение десяти дней со дня поступления в указанный орган заявления члена комиссии в письменной форме о сложении своих полномочий либо появления иных оснований, не позволяющих ему выполнять свои обязанности, решение о прекращении полномочий этого члена комиссии принимается комиссией, в состав которой он входит, в течение трех дней со дня истечения указанного срока.

Орган, назначивший члена комиссии, обязан назначить нового члена комиссии вместо выбывшего по обстоятельствам, указанным в пунктах 6 и 8 статьи 29, не позднее чем в месячный срок, а в период избирательной кампании, – не позднее чем через десять дней со дня его выбытия в соответствии с требованиями, установленными пунктом 4 статьи 21, статьями 22–27 Федерального закона об основных гарантиях. В случае невыполнения данного требования нового члена комиссии назначает вышестоящая комиссия с соблюдением требований, установленных вышеназванным Федеральным законом.

Члену комиссии с правом решающего голоса может производиться дополнительная оплата труда (вознаграждение) за работу в комиссии по подготовке и проведению выборов. За членом комиссии с правом решающего голоса, освобожденным на основании представления комиссии от основной работы на период подготовки и проведения выборов, сохраняется основное место работы (должность), и ему выплачивается компенсация за период, в течение которого он был освобожден от основной работы. Размеры и порядок выплаты компенсации и дополнительной оплаты труда (вознаграждения) устанавливаются комиссией, орга-

низующей соответствующие выборы, за счет и в пределах бюджетных средств, выделенных на проведение этих выборов.

Член комиссии с правом решающего голоса не может быть привлечен к уголовной ответственности, подвергнут административным наказаниям, налагаемым в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта Российской Федерации, а член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации – без согласия Генерального прокурора Российской Федерации.

Член комиссии с правом решающего голоса до окончания срока своих полномочий, член комиссии с правом совещательного голоса в период избирательной кампании не могут быть уволены с работы по инициативе работодателя или без их согласия переведены на другую работу.

В целях обеспечения избирательных прав граждан Федеральным законом об основных гарантиях установлен институт членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса.

Со дня представления документов для регистрации кандидат, избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие кандидатов, вправе назначить по одному члену комиссии с правом совещательного голоса в избирательную комиссию, регистрирующую кандидата, список кандидатов, и в нижестоящие избирательные комиссии. Избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие зарегистрированного кандидата, вправе также назначить в избирательную комиссию, организующую соответствующие выборы, по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса не могут быть назначены выборные должностные лица, лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях, судьи, прокуроры.

Для реализации этого права кандидат либо уполномоченный представитель избирательного объединения, блока должен направить официальные документы в соответствующую избирательную комиссию, председатель которой вносит назначенных лиц в списки членов комиссии с правом совещательного голоса, выдает им удостоверения, знакомит их с порядком работы ко-

миссии и статусом члена комиссии с правом совещательного голоса.

Член комиссии с правом совещательного голоса наравне с членом комиссии с правом решающего голоса:

а) заблаговременно извещается о заседаниях соответствующей комиссии;

б) вправе выступать на заседании комиссии, вносить предложения по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующей комиссии, и требовать проведения по данным вопросам голосования;

в) вправе задавать другим участникам заседания комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу;

г) вправе знакомиться с документами и материалами (в том числе со списками избирателей, с подписными листами, финансовыми отчетами кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, бюллетенями), непосредственно связанными с выборами, включая документы и материалы, находящиеся на машиночитаемых носителях, соответствующей и нижестоящих комиссий и получать копии этих документов и материалов (за исключением бюллетеней, открепительных удостоверений, списков избирателей, подписных листов, иных документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию, отнесенную к таковой в порядке, установленном федеральным законом), требовать заверения указанных копий;

д) вправе удостовериться в правильности подсчета по спискам избирателей, участников референдума числа лиц, принявших участие в голосовании, в правильности сортировки бюллетеней по кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, вариантам ответа на вопрос референдума;

е) вправе обжаловать действия (бездействие) комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию или в суд (ст. 29, п. 23 Федерального закона об основных гарантиях).

Вместе с тем члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса не могут выдавать и подписывать бюллетени, открепительные удостоверения; участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней; составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов; участвовать в голосовании

при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии. Однако это не может служить основанием для отказа члену комиссии с правом совещательного голоса присутствовать при совершении указанных действий.

Срок полномочий членов избирательной комиссии, действующей на постоянной основе, с правом совещательного голоса, назначенных кандидатами, которые были избраны, или избирательными объединениями, избирательными блоками, выдвинувшими списки кандидатов, которые были допущены к распределению депутатских мандатов, продолжается до окончания регистрации кандидатов, списков кандидатов на следующих выборах в тот же орган или на ту же должность. Полномочия остальных членов избирательной комиссии, действующей на постоянной основе, с правом совещательного голоса прекращаются через 30 дней после официального опубликования результатов выборов, проводимых на соответствующей территории в рамках данной избирательной кампании. Полномочия членов остальных избирательных комиссий прекращаются одновременно с прекращением полномочий этих комиссий. Если кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку отказано в регистрации (в регистрации списка кандидатов) или регистрация кандидата, списка кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком, отменена, полномочия назначенных ими членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса прекращаются со дня отказа в регистрации, отмены регистрации соответствующего кандидата, списка кандидатов, а если решение об отказе в регистрации обжаловано в суд – со дня вступления в силу решения суда о законности отказа в регистрации.

Полномочия члена комиссии с правом совещательного голоса могут быть прекращены по решению лица или органа, назначивших данного члена комиссии, и переданы другому лицу.

За кандидатами, которые были избраны, а также за избирательными объединениями, избирательными блоками, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов, в течение срока полномочий депутата, должностного лица сохраняется право назначения членов избирательных ко-

миссий, действующих на постоянной основе, с правом совещательного голоса, в том числе вместо выбывших.

Законодатели обращают внимание на гласность в деятельности комиссий. Последовательная реализация этого принципа в конкретных решениях и действиях избирательных комиссий во многом предопределяет демократический характер избирательных кампаний. В практическом плане принцип гласности предусматривает осуществление избирательными комиссиями своих функций гласно и открыто. Это находит свое выражение в обеспечении зарегистрированным кандидатам и их доверенным лицам, уполномоченным представителям избирательных объединений и блоков, представителям средств массовой информации и наблюдателям возможности присутствовать на заседаниях избирательных комиссий. На всех заседаниях комиссии, а также при осуществлении участковой, территориальной комиссиями работы со списками избирателей, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования вправе присутствовать члены вышестоящих комиссий, кандидат, зарегистрированный данной либо вышестоящей комиссией, или его доверенное лицо, уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения, избирательного блока, список кандидатов которого зарегистрирован данной либо вышестоящей комиссией, или кандидат из указанного списка. Для присутствия на заседаниях комиссии и при осуществлении ею работы с указанными избирательными документами перечисленным лицам не требуется дополнительное разрешение. Комиссия обязана обеспечить оповещение и возможность свободного доступа этих лиц на свои заседания и к работе с указанными избирательными документами. На всех заседаниях комиссии и при осуществлении ею работы с указанными документами, а также при подсчете голосов избирателей вправе присутствовать представители средств массовой информации.

Решения избирательных комиссий непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, публикуются в средствах массовой информации или доводятся до всеобщего сведения иным путем. Избирательные комиссии обеспечивают беспрепятственное осуществление общественного контроля за их деятельностью. Каждый зарегистрированный кандидат, каждое

из избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, которое создано и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, вправе назначить в соответствующие участковые избирательные комиссии наблюдателей. Наблюдателями не могут быть назначены выборные должностные лица, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры.

Полномочия наблюдателя должны быть удостоверены в письменной форме зарегистрированным по одномандатному избирательному округу кандидатом или его доверенным лицом, избирательным объединением, избирательным блоком, общественным объединением с указанием фамилии, имени и отчества наблюдателя, адреса и его места жительства, а также номера избирательного участка, куда он направляется. Данный документ действителен при предъявлении паспорта или заменяющего его документа. Предварительное уведомление о направлении наблюдателя не требуется.

Доступ в помещение участковой комиссии, сформированной на избирательном участке, образованном в воинской части, закрытом административно-территориальном образовании, больнице, санатории, доме отдыха, следственном изоляторе и изоляторе временного содержания, а также в помещение для голосования на этом избирательном участке должен быть обеспечен всем членам участковой комиссии, лицам, указанным в пункте 1 статьи 30 Федерального закона об основных гарантиях, наблюдателям.

Наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели вправе присутствовать в иных комиссиях при проведении ими досрочного голосования, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении соответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей.

При этом не допускается одновременное осуществление полномочий наблюдателя в помещении комиссии, помещении для голосования двумя и более наблюдателями, представляющими интересы одного зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, общественного объединения. Не допускается установление каких-либо иных, кроме

установленных Федеральным законом об основных гарантиях ограничений, касающихся присутствия наблюдателей в помещении для голосования, наблюдения за проведением голосования, подсчетом голосов избирателей, участников референдума, составлением протоколов об итогах голосования, а также выдачи копий протоколов об итогах голосования.

В Федеральном законе об основных гарантиях установлены права и обязанности наблюдателей.

Наблюдатель вправе:

- знакомиться со списками избирателей;
- находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка, в том числе образованного в воинской части, закрытом административно-территориальном образовании, больнице санатории, следственном изоляторе и изоляторе временного содержания в любое время с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, в том числе в день досрочного голосования, и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протоколов об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей;
- наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;
- присутствовать при голосовании избирателей вне помещения для голосования;
- наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, бюллетеней, выданных избирателям, погашенных бюллетеней; наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обозримость содержащихся в бюллетенях отметок избирателей; знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов избирателей; наблюдать за составлением комиссией протокола об итогах голосования и иных документов;
- обращаться с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования к председателю участковой комиссии, а в случае его отсутствия – к лицу, его замещающему;
- знакомиться с протоколами соответствующей комиссии, нижестоящих комиссий об итогах голосования, о результатах выборов и приложенными к ним документами, получать от соответст-

вующей комиссии заверенные копии указанных протоколов и документов либо изготавливать копии указанных протоколов и документов. По требованию наблюдателя комиссия обязана выдать указанные копии или заверить копии, изготовленные наблюдателем;

• носить нагрудный знак с обозначением своего статуса и указанием своих фамилии, имени и отчества, а также фамилии, имени и отчества зарегистрированного кандидата или наименования избирательного объединения, избирательного блока, общественной организации, направивших наблюдателя в комиссию;

• обжаловать в порядке, установленном статьей 75 Федерального закона об основных гарантиях действия (бездействие) комиссии в вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации или в суд;

• присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей в соответствующих комиссиях.

Наблюдатель не вправе:

а) выдавать избирателям бюллетени для голосования;

б) расписываться за избирателя, в том числе по его просьбе, в получении избирательных бюллетеней;

в) заполнять за избирателя, в том числе по его просьбе, бюллетени;

г) предпринимать действия, нарушающие тайну голосования;

д) принимать непосредственное участие в проводимом членами комиссии с правом решающего голоса подсчете бюллетеней;

е) совершать действия, препятствующие работе комиссии;

ж) проводить агитацию среди избирателей;

з) участвовать в принятии решений соответствующей комиссией.

Если наблюдатель в помещении для голосования дает советы избирателям, за кого голосовать, то это должно расцениваться как влияние на волеизъявление избирателя. В этом случае наблюдатель незамедлительно удаляется из помещения для голосования. Решение об этом принимается простым большинством голосов от числа присутствующих членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса и оформляется протоколом. Такие же действия могут быть предприняты в случае, ес-

ли наблюдатель в ходе голосования опрашивает избирателей, за кого они проголосовали или хотят проголосовать, что должно расцениваться как косвенное влияние на процесс голосования.

Подготовка к дню выборов

Наиболее ответственный день избирательной кампании – день выборов. В этот день суммируются все предыдущие усилия. Политические партии, избирательные блоки должны знать, что уже в начале кампании избирательные комиссии собирают информацию обо всех кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, избирательных блоках, вносимых в бюллетень, которую будут размещать в помещении для голосования либо непосредственно перед ним на информационном стенде. Поэтому самым серьезным образом надо подготовить данную информацию, чтобы она была насыщенной, хорошо читаемой, запоминающейся. Это:

- биографические данные кандидатов в объеме, установленном комиссией, организующей выборы, но не меньшем, чем объем биографических данных, внесенных в бюллетень;
- если кандидат, список кандидатов выдвинуты избирательным объединением, избирательным блоком, должна быть запись: "Выдвинут избирательным объединением (избирательным блоком)" с указанием наименования избирательного объединения, избирательного блока, выдвинувших кандидата, список кандидатов;
- сведения об основаниях регистрации кандидатов, списков кандидатов (подписи избирателей, избирательный залог, иные основания), при этом в случае, предусмотренном пунктом 16 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях, данные сведения указывать не требуется;
- сведения о доходах и об имуществе кандидатов в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией;
- информацию о фактах представления кандидатами недостоверных сведений, предусмотренных пунктами 2 и 3 статьи 33 Федерального закона об основных гарантиях, если такая информация имеется.

В случае наличия у зарегистрированного кандидата, в том числе из списка кандидатов, неснятой и непогашенной судимости на

информационном стенде размещаются сведения о судимостях кандидата.

В случае наличия у зарегистрированного кандидата, в том числе из списка кандидатов, гражданства иностранного государства, сведения об этом размещаются на информационном стенде с указанием наименования соответствующего иностранного государства.

Понятно, что негативная информация, которая станет известна избирателям в день выборов, может сыграть решающую роль в голосовании, перечеркнув всю предыдущую работу партии. Поэтому снять все эти вопросы надо еще на стадии регистрации кандидата, избирательного объединения и блока. Предоставляемые сведения должны быть проверенными и точными.

Размещаемые на информационном стенде материалы не должны содержать признаки предвыборной агитации. Размещенные на стенде образцы заполненных избирательных бюллетеней не должны содержать фамилии кандидатов, зарегистрированных в данном избирательном округе, наименования избирательных объединений, избирательных блоков, участвующих в данных выборах.

Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, места для тайного голосования и ящики для голосования, технические средства подсчета голосов при их использовании одновременно находились в поле зрения членов участковой комиссии, наблюдателей.

Законодатели обращают внимание на заполнение бюллетеня. Если кандидат выдвинут избирательным объединением, избирательным блоком, должна быть запись: "Выдвинут избирательным объединением (избирательным блоком)" с указанием краткого наименования избирательного объединения, избирательного блока, выдвинувших кандидата. Указываются сведения об основаниях регистрации (подписи избирателей, избирательный залог, иные основания), за исключением случая, предусмотренного пунктом 16 статьи 38 Федерального закона об основных гарантиях. Если зарегистрированный кандидат в соответствии с пунктом 2 статьи 33 этого закона указал принадлежность к общественному объединению, в бюллетене указываются краткое наименование этого общественного объединения и статус кандидата в нем.

Если зарегистрированный кандидат выдвинут также в составе списка кандидатов, зарегистрированного соответствующей избирательной комиссией, то информация об этом помещается в бюллетене.

Следует учесть, что при проведении голосования за списки кандидатов в бюллетене размещаются в порядке, определяемом жеребьевкой, краткие наименования избирательных объединений, избирательных блоков, а также фамилии, имена, отчества не менее чем первых трех кандидатов из списка и (или) его соответствующей региональной части и символы избирательных объединений, избирательных блоков (в одноцветном исполнении).

В случае наличия у зарегистрированного кандидата, внесенного в бюллетень, неснятой или непогашенной судимости в бюллетене должны указываться сведения о его судимостях. В случае наличия у зарегистрированного кандидата, внесенного в бюллетень, гражданства иностранного государства этот факт отражается в бюллетене с указанием наименования соответствующего иностранного государства.

В случае выбытия зарегистрированного кандидата, списка кандидатов после изготовления бюллетеней территориальные, окружные, участковые комиссии по указанию комиссии, зарегистрировавшей кандидата, список кандидатов, вычеркивают в бюллетенях данные о выбывшем зарегистрированном кандидате, списке кандидатов.

В случае принятия в соответствии с законом менее чем за семь дней до дня голосования решений о регистрации кандидатов, списков кандидатов, о передаче места следующему зарегистрированному кандидату взамен выбывшего после изготовления бюллетеней комиссия, зарегистрировавшая кандидата, список кандидатов, вправе принять решение о внесении в отпечатанные бюллетени данных об указанном зарегистрированном кандидате, списке кандидатов от руки или с использованием технических средств.

Избиратель, не имеющий возможности самостоятельно расписаться в получении бюллетеня или заполнить бюллетень, вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, не являющегося членом комиссии, зарегистрированным кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объеди-

нения, избирательного блока, доверенным лицом кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, наблюдателем. В таком случае избиратель устно извещает комиссию о своем намерении воспользоваться помощью для заполнения бюллетеня. При этом в соответствующей (соответствующих) графе (графах) списка избирателей указываются фамилия, имя, отчество, серия и номер паспорта или заменяющего паспорт документа лица, оказывающего помощь избирателю.

Член участковой комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель и иные лица удаляются из помещения для голосования, если они нарушают закон о выборах. Мотивированное решение об этом принимается участковой комиссией в письменной форме. Правоохранительные органы обеспечивают исполнение указанного решения и принимают меры по привлечению отстраненного члена участковой комиссии, а также удаленного наблюдателя и иных лиц к ответственности, предусмотренной федеральными законами.

Зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, доверенным лицам и уполномоченным представителям избирательных объединений, избирательных блоков, доверенным лицам зарегистрированных кандидатов, а также организациям, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами органов управления или органов контроля которых являются указанные лица и организации, иным физическим и юридическим лицам, действующим по просьбе или по поручению указанных лиц и организаций, запрещается предпринимать действия, направленные на обеспечение доставки избирателей, участников референдума для участия в голосовании.

Введена норма об исключении досрочного голосования на выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Усиливается ответственность избирательных комиссий всех уровней, вводится ответственность конкретных членов комиссии. В частности, предусматривается возможность расформирования состава комиссий за невыполнение судебных решений, а также решений вышестоящих избирательных комиссий.

Законодательно прописаны основания отмены решения об итогах голосования. Если при проведении голосования или уста-

новлении итогов голосования были допущены нарушения законов, регламентирующих проведение соответствующих выборов, вышестоящая комиссия до установления ею итогов голосования, определения результатов выборов может отменить решение нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и принять решение о повторном подсчете голосов, а если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей – о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными.

Основанием для отмены судом решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов после определения результатов выборов являются следующие установленные судом обстоятельства:

а) кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, израсходовали на проведение своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда средства в размере, составляющем более чем 10 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или более чем на 10 процентов превысили предельный размер расходования средств избирательного фонда, установленный законом;

б) кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, осуществляли подкуп избирателей, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей;

в) кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, при проведении агитации нарушили пункт 1 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей;

г) кандидат, признанный избранным, руководитель избирательного объединения, избирательного блока, выдвинувших список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, использовали преимущества должностного или слу-

жебного положения, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей.

Суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе, в муниципальном образовании, в субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации в целом также в случае нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, незаконного отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, признанного таковым после дня голосования, других нарушений избирательного законодательства, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей.

Не могут служить основанием для отмены решения о результатах выборов, признания итогов голосования, результатов выборов недействительными нарушения Федерального закона об основных гарантиях, способствовавшие избранию либо имевшие целью побудить или побуждавшие избирателей голосовать за не избранных по результатам голосования кандидатов, за не принявшие участия в распределении депутатских мандатов списки кандидатов.

Отмена избирательной комиссией или судом решения о результатах выборов в случае, если допущенные нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей, влечет признание результатов выборов по данному избирательному округу недействительными. При проведении выборов по многомандатному избирательному округу нарушения со стороны отдельных кандидатов могут повлечь отмену решения о результатах выборов только в части, касающейся этих кандидатов.

При голосовании за списки кандидатов нарушения со стороны отдельных избирательных объединений, избирательных блоков могут повлечь отмену решения о допуске этих избирательных объединений, избирательных блоков к распределению депутатских мандатов и перераспределение депутатских мандатов.

Если итоги голосования на избирательном участке признаны недействительными и указанное обстоятельство влечет за собой

11—4906

изменение решения о признании кандидата избранным либо перераспределение депутатских мандатов, все вышестоящие комиссии обязаны составить новые протоколы. В иных случаях вносятся изменения в ранее составленные протоколы.

Раскрывается понятие "фальсификация итогов голосования", причем позиция законодателя будет корреспондироваться в последующем с уголовной ответственностью за это деяние. Под фальсификацией итогов голосования в Федеральном законе об основных гарантиях понимается:

- включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании;
- заведомо неправильное составление списков избирателей, включение в них лиц, не обладающих активным избирательным правом, либо вымышленных лиц;
- замена действительных бюллетеней;
- незаконное уничтожение официальных бюллетеней;
- заведомо неправильный подсчет голосов избирателей;
- подписание членами комиссии протокола об итогах голосования до подсчета голосов или подведения итогов голосования, заведомо неверное (не соответствующее действительным результатам голосования) составление протокола об итогах голосования;
- внесение изменений в протокол об итогах голосования после его заполнения (за исключением случая, установленного пунктом 10 статьи 77 Федерального закона об основных гарантиях).

Жалоба на решение комиссии о регистрации, об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов) может быть подана в течение десяти дней со дня принятия обжалуемого решения. Указанный срок восстановлению не подлежит.

Решения по жалобам, поступившим в период избирательной кампании, принимаются в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно. Если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. По жалобе на решение комиссии об итогах голосования суд обязан принять решение не позднее чем в двухмесячный срок со дня подачи жалобы.

Заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования (в том числе повторного). Решение суда должно быть принято не позднее чем за пять дней до дня голосования.

Таким образом, законодатели регламентируют действия избирательных объединений и блоков на всех этапах предвыборной кампании.

Контрольные вопросы

1. Каков порядок выдвижения кандидатов избирательным объединением, избирательным блоком?
2. Каковы права доверенных лиц политических партий?
3. В какие сроки и в каких формах проводится предвыборная агитация?
4. На каких условиях должны предоставлять свои услуги в период избирательной кампании средства массовой информации?
5. Какие требования предъявляются при распространении агитационных печатных материалов?
6. Каковы правовые условия проведения массовых публичных мероприятий?
7. Каков порядок создания и расходования средств при подготовке и проведении выборов?
8. Каковы права и обязанности наблюдателей?

Литература

1. 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.

2. Вешняков А.А. Практика диктует новеллы // Журнал о выборах. 2001. № 3. С. 2–9.

3. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов. М.: Изд-во НОРМА, 1999.

4. Игнатенко В.В., Князев С.Д., Кутафин О.Е., Михалева Н.А., Яшин А.А. Избирательное право в Российской Федерации. Иркутск, 2001 .

5. Политические партии и движения на выборах. М., 2000.

Заключение

Выборы – важнейший институт организации и функционирования публичной власти в современных политических обществах. Одно из основных назначений избирательного процесса состоит в воздействии на политический курс, выработку парадигмы демократизации, реализации политической стратегии.

Социальная ценность выборов состоит в том, что они являются одним из существенных моментов политического самоутверждения граждан, политической самоорганизации гражданского общества. Понятно, что формально-юридическая возможность быть субъектом избирательного права еще не означает ее реализации в действительности, но для того и существуют выборы, чтобы выработать навыки публичного, действительного, а не мнимого участия граждан и их партийных объединений в формировании государственной власти, ответственной перед гражданами и контролируемой ими.

С принятием Федерального закона "О политических партиях" изменились правила игры на политической сцене России. Партии стали основным субъектом политического и избирательного процесса, единственным видом общественных объединений, которые обладают правом самостоятельно выдвигать кандидатов, списки кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органы власти. Кроме того, изменились требования и к самому партийному строительству в России. В соответствии с этим политические партии – как уже существующие, так и вновь образуемые – пересматривают свои уставы и программы. Фактически Россия вступила в этап становления полноценной партийно-политической системы, формирования партий на детально разработанной правовой базе.

Анализ новой редакции Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации" показывает применение адекватных действительности форм правового регулирования, которые во многом сопряжены с поиском направлений правовой гармонизации, устранением правовых пробелов и неопределенностей в избирательном законодательстве.

Совершенствование избирательного законодательства является важнейшим политико-правовым средством стабилизации политического процесса, содействия развитию демократических основ и институтов гражданского общества, структуры избирательного процесса (его институтов и процедур), соблюдения гарантий и свобод граждан, их партийных объединений по реальному участию в выборах и в осуществлении контроля за деятельностью выборных органов власти.

В российской и зарубежной литературе нет единой точки зрения на понятие избирательной системы. Одни под избирательной системой понимают совокупность фактических общественных отношений, возникающих в процессе организации и проведения выборов, а также осуществления взаимоотношений между избирателями и депутатами, другие – порядок определения результатов выборов, выделяя мажоритарную, пропорциональную, смешанную (мажоритарно-пропорциональную) системы. В этом случае важнейший политико-правовой институт апеллирует в первую очередь к технико-процедурным нормам, которые лишь опосредованно являются отражением политики и права. На наш взгляд, наиболее адекватно российским условиям определение избирательной системы, как совокупности юридических норм, устанавливающих принципы, на основе которых осуществляются выборы, права граждан избирать и быть избранными, ответственность депутатов и других выборных лиц перед избирателями, порядок организации и проведения выборов, регулирующих отношения, возникающие в процессе формирования органов государственной власти. Особое значение имеет разработка концепции избирательной системы, наиболее полно учитывающей политическое структурирование общества, многоплановость интересов различных социальных групп, обеспечивающих политическим партиям возможность для публичного отстаивания своих позиций непосредственно в системе органов власти.

Введение смешанной, мажоритарно-пропорциональной системы на выборах в законодательные (представительные) органы власти субъектов Федерации стимулирует деятельность политических партий в регионах. Современное избирательное законодательство ориентировано на политические партии. С принятием Федерального закона об основных гарантиях в новой редакции создаются реальные условия для усиления роли партий в избирательном процессе. Партии, которые докажут свою состоятельность на выборах в Государственную Думу в 2003 году и войдут в нее, станут парламентскими партиями. Они получат право выдвигать своих кандидатов на любых выборах без предварительных условий (внесения залога, сбора подписей). Кроме того, все партии, получившие на выборах более 3% голосов избирателей, будут получать государственное финансирование пропорционально набранным голосам. В то же время партии, которые на выборах наберут менее 2% голосов, будут обязаны, как и раньше, возместить стоимость эфирного времени, которое им предоставлялось во время избирательной кампании на каналах организаций телерадиовещания без оплаты. Увеличилась с одной трети до половины партийная квота при формировании избирательных комиссий.

Выборы во многом способствуют институционализации политических партий и позволяют сделать выводы об их расстановке в политическом спектре, о степени их влиятельности.

Партия – это устойчивая, должным образом зарегистрированная организация, основанная на единстве идеологических взглядов ее членов. При этом важно не просто провозгласить идеологическое направление, например, либерализм, консерватизм, социал-демократия – адекватно термину должно быть теоретико-концептуальное обеспечение в партии. Если нет адекватной термину экономической, социальной, политической и культурной доктрины, то не спасет никакая универсальная партийная программа. Известно, что зарубежные современные политические партии стараются не обладать всеобъемлющей программой, а различают между собой программу принципов, программу действий, избирательную и правительственную программы, где и расписывают теорию и практику политического действия.

Деятельность партий должна быть публичной, она должна действовать в рамках закона, поскольку борется за государственную власть, за то, чтобы быть представленной в этой власти и определять политику государства.

Закон создает равные условия для становления политических партий. Однако по мере их развития должна произойти политическая и идеологическая конвергенция близких по своим ценностям партий. Но это будет уже второй этап, этап реструктуризации нынешней партийной системы.

Программа учебного курса
“Политические партии и избирательный процесс”

1. Особенности правового статуса политических партий

Отказ от прежней конструкции политического общественного объединения. Понятие политической партии. Особенности правового статуса партий и политических общественных объединений в переходный период. Правовые условия для усиления роли партий в избирательном процессе. Изменение субъектного состава избирательного процесса. Партии – основной субъект избирательного процесса. Политико-правовой статус избирательного блока. Норма закона об утрате правового статуса партиями, не участвующими в избирательных кампаниях. Избирательные системы и их влияние на партийную систему.

2. Институционализация политических партий современной России

Правовое положение партий в современной России. Основные требования, которым должна отвечать политическая партия. Ограничения на создание политических партий Основные пути формирования политических партий. Преобразовательные съезды политических общественных объединений. Объединительные тенденции в партстроительстве 2001–2002 годов. Анализ процесса создания и регистрации политических партий. Проблемы, возникающие в процессе применения Федерального закона “О политических партиях”.

3. Правовое регулирование участия партий в выборах

Выдвижение партийных кандидатов и их регистрация. Основные формы предвыборной агитации. Правовые условия проведе-

ния предвыборной агитации избирательными объединениями (блоками) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях. Требования к проведению массовых публичных мероприятий политических партий. Финансирование предвыборных кампаний избирательных объединений и избирательных блоков. Порядок привлечения и расходования средств при подготовке и проведении выборов. Участие партий в формировании и деятельности избирательных комиссий. Правовой статус представителей избирательных объединений (блоков). Права и обязанности наблюдателей.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. М., 1994.

2. О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2001. № 36, ст. 1224.

3. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Российская газета. 2002. 15 июня.

4. Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 1997–2000: Электоральная статистика. В 2 т. Т. 1. М.: Весь Мир, 2001.

5. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов. М.: Изд-во НОРМА, 1999.

6. Акаевич В., Холмская М. Замыслы и реалии // ВЫБОРЫ: Законодательство и технологии. 2002. № 3. С. 14–19.

7. Вешняков А.А. Практика диктует новеллы // Журнал о выборах. 2001. № 3. С. 2–9.

8. Даль Р. О демократии / Пер. с анг. М.: Аспект Пресс, 2000.

9. Дюверже М. Политические партии / Пер. с франц. М.: Академический проект, 2000.

10. Заславский С.Е. Правовые формы организации политических партий в России // Законодательство и экономика. 1997. № 1/2.

11. Зотова З.М. Политические партии России: организация и деятельность. М.: РЦОИТ, 2001.

12. Зотова З.М. Избирательные объединения и блоки на выборах 1999 г. М.: РЦОИТ, 2000.

13. Игнатенко В.В., Князев С.Д., Кутафин О.Е., Михалева Н.А., Яшин А.А. Избирательное право в Российской Федерации. Иркутск, 2001 .

14. Ковлер А.И., Зотова З.М. Стратегия избирательной кампании и ее планирование. М.: РЦОИТ, 1999.

15. Лапаева В.В. Становление многопартийности в России (социально-правовой анализ) // Государство и право. 1995. № 8. С. 4.

16. Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М., 1999.

17. Путин В.В. За этот год я стал добрее // Московский комсомолец. 2001. 22 марта.

18. Правовые аспекты создания политических партий и их участия в избирательном процессе: Материалы совещания с представителями общероссийских политических общественных объединений, 19 окт. 2001 / Центральная избирательная комиссия Рос. Федерации. М., 2001.

19. Подготовка и проведение выборов депутатов Новгородской областной Думы. В. Новгород, 2001.

20. Политические партии и движения на выборах. М., 2000.

21. Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М., 1998.

Перечень тем интерактивных семинаров по курсу “Политические партии и избирательный процесс”

1. Избирательное законодательство в Российской Федерации: правила и процедуры. Основные принципы избирательной системы.

4 часа Групповая работа

2. Правовые основы и рабочий алгоритм формирования политических партий.

4 часа Практикум

3. Выдвижение партийных кандидатов и их регистрация.

5 часов Деловая игра

4. Правовые основы предвыборной агитации.

4 часа Дискуссия

5. Разработка проекта бюджета избирательной кампании.

5 часов Тренинг

6. Участие партий в формировании и деятельности избирательных комиссий.

4 часа Практикум

Содержание

Предисловие 3

Раздел 1. Политико-правовой статус политических партий 5

Отказ от прежней конструкции политического общественного объединения 5

Понятие политической партии 10

Особенности правового статуса политических партий и политических общественных объединений в переходный период 16

Партии – основной субъект избирательного процесса 18

Статус избирательных блоков 22

Взаимосвязь избирательной и партийной систем 27

Раздел 2. Институционализация политических партий современной России 45

Правовые основы формирования политических партий 45

Правовой механизм регистрации политических партий 59

Проба сил на региональных выборах 64

Анализ хода становления и регистрации политических партий 68

Раздел 3. Правовое регулирование участия партий в выборах 78

Выдвижение партийных кандидатов и их регистрация 78

Регистрация кандидатов и партийных списков 90

Политико-правовой статус доверенных лиц избирательных объединений и блоков 101

Проведение предвыборной агитации 103

Финансирование выборов 127
Участие партий в формировании и деятельности избирательных комиссий 139
Подготовка к дню выборов 156

Заключение 164

Программа учебного курса "Политические партии и избирательный процесс" 168

Литература 170

Перечень тем интерактивных семинаров по курсу "Политические партии и избирательный процесс" 172

З.М. ЗОТОВА

Политические партии и избирательный процесс

Редактор
Е.А. Сакович

Корректор
А.С. Тока

Компьютерная верстка:
Д.В.Денисов

Лицензия ИД № 00001 от 28.09.1999 г.
Сдано в набор 20.10.2002. Подписано в печать 20.12.2002.
Формат 60x84 1/16. Печать офсетная.
Печ. л. 11 . Тираж 2000 экз. Заказ 4906.

Отпечатано в ОАО "Типография "Новости"
107005, г. Москва, Фр. Энгельса, 46