

**Проблемы обеспечения конституционной законности
избирательного процесса в интересах
укрепления российской государственности**

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации
Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

В.П. Волков, О.В. Дамаскин

**Проблемы обеспечения
конституционной законности
избирательного процесса
в интересах укрепления
российской
государственности**

Научно-практическое пособие

Москва, 2009

УДК 342
ББК 67.4
П-78

Издание осуществлено в рамках реализации Сводного плана основных мероприятий по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума), обучению организаторов выборов и референдумов, совершенствованию и развитию избирательных технологий в Российской Федерации на 2009 год, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 24 декабря 2008 года № 142/1049-5.

Авторы: В.П. Волков, кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации (введение, глава 1 – 1.3; 1.4, глава 2 – 2.2; 2.3, глава 3 – 3.1; 3.2; 3.3, заключение);

О.В. Дамаскин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (глава 1 – 1.1; 1.2, глава 2 – 2.1, глава 3 – 3.4; 3.5; 3.6).

Под общей редакцией **В.П. Волкова** – члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Волков В.П.

П-78 Проблемы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах укрепления российской государственности / В.П. Волков, О.В. Дамаскин. – М.: РЦИОИТ: Крона, 2009. – 262 с.

ISBN 978-5-904025-13-7

В научно-практическом пособии рассматриваются актуальные проблемы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах укрепления российской государственности, обеспечения конституционных прав участников избирательного процесса.

Пособие адресовано участникам и организаторам избирательного процесса, преподавателям и студентам, всем, заинтересованным в обеспечении и защите избирательных прав и свобод человека и гражданина.

УДК 342
ББК 67.4

© Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной

ISBN 978-5-904025-13-7 комиссии Российской Федерации, 2009

Введение

Современное конституционное право в качестве одной из основ демократической государственности признает институт выборов, определяющий формы реализации народного суверенитета и обуславливающий «высшую изначальную легитимность всей структуры органов государственной власти»¹.

Наиболее показательным признаком преобразования российской государственности в правовую, демократическую является становление избирательной системы, основанной на принципах формирования и функционирования выборных властных институтов в соответствии с волей большинства членов общества и учетом мнения меньшинства.

В этой связи важнейшими явлениями новейшей политической и правовой истории России следует признать состоявшиеся в период с 1993 по 2008 годы общефедеральные избирательные циклы. Итоги прошедших избирательных кампаний свидетельствуют о том, что в российской политической системе заложены основы электоральной конкуренции, приняты правовые акты, детально регулирующие многочисленные процедурные аспекты выборов, укрепляются традиции избирательной демократии. Вместе с тем, выборы 1993–2008 годов выявили комплекс проблем, связанных с реализацией институционально продекларированных принципов избирательной политики и законодательства о выборах.

Важной особенностью современной политико-правовой действительности становится продвижение демократических реформ, преобразований из центра в регионы, на уровень субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. В силу целого ряда причин, включая особенности отраслевой и территориальной инфраструктуры, сложившиеся различия в уровне и качестве жизни населения, политические и социально-культурные условия, процессы демократических трансформа-

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2000. С. 347.

ций в регионах протекают не одинаково, по-разному оценивается их результативность, кроме того, различна эффективность и востребованность демократических изменений среди не только политической элиты, но и широких слоев населения тех или иных субъектов Российской Федерации.

В положении ст. 3 Конституции Российской Федерации закреплён принцип народовластия, в соответствии с которым носителем суверенитета и единственным источником власти признаётся её многонациональный народ.

Наиболее осязаемой и показательной выглядит реализация этого принципа именно на региональном уровне, где народовластие через выборы органов государственной власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления воплощается наиболее приближенно к населению, с учетом особенностей и конкретных нужд электората определенной территории.

Ныне федеральное и региональное избирательное законодательство представляют собой динамично развивающуюся систему правовых норм, устанавливающих правовую основу выборов различного уровня.

Актуальность исследования проблем организации и проведения выборов в федеральные органы государственной власти и субъектов Федерации определяется тем, что избирательное законодательство, регулирующее эти выборы, находится на важном этапе своего становления, при этом его совершенствование происходит достаточно быстрыми темпами.

О развитии механизмов формирования органов государственной власти в субъектах Федерации свидетельствуют существенные изменения порядка избрания высших должностных лиц в субъектах Российской Федерации. В этих условиях особый интерес представляет современное состояние и динамика развития институтов избирательного права на уровне субъектов Федерации.

Практическая значимость исследования проблем организации и проведения выборов в органы государственной власти при их недостаточной теоретической разработанности обусловила выбор исследования, направленного на разрешение противоречия между возрастающими потребностями общества в обеспечении законности в этой сфере общественных отношений и объективно ограниченными возможностями, предопределяемыми рядом причин, в том числе несовершенством действующего

законодательства, недостаточным уровнем развития правовой культуры, негативными явлениями в социально-экономической и политической жизни социума.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере организации и проведения выборов в органы федеральной государственной власти и субъекта Российской Федерации, а также обеспечения законности федерального и регионального избирательного процесса.

Предметом исследования выступает совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в области организации и проведения выборов, содержащихся в Конституции Российской Федерации, международно-правовых актах, федеральных конституционных законах, федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации.

Цель настоящей работы заключается в изучении и анализе конституционно-правовых основ организации и проведения выборов органов государственной власти России на федеральном и региональном уровнях, рассматриваемых в качестве основных элементов общефедеральной избирательной системы, комплексном анализе и научном осмыслении избирательного законодательства, регулирующего федеральный и региональный избирательный процесс, правоприменительной и правоохранительной практики в этой сфере; разработке и теоретическом обосновании предложений по совершенствованию правового регулирования и обеспечению законности избирательного процесса.

Исходной теоретической базой выполненной работы послужили труды С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, А.А. Белкина, Ю.А. Веденеева, А.А. Вешнякова, И.С. Горшкова, В.М. Горшенева, О.К. Застрожной, А.В. Иванченко, В.В. Игнатенко, Д.Б. Каткова, С.Д. Клочкова, С.Д. Князева, Е.В. Корчиго, О.Е. Кутафина, В.И. Лысенко, В.В. Лугового, А.П. Любимова, Н.И. Матузова, С.А. Осипяна, А.Е. Постникова, А.Я. Сухарева, Б.А. Страшуна, В.Е. Чиркина, С.В. Юсова и других ученых.

Проблемам избирательных отношений, складывающихся на уровне субъектов Российской Федерации, в последние годы уделяется все большее внимание специалистами в области конституционного права. При этом исследованием региональных выборов активно занимаются не только ведущие правоведы, но и известные политологи, социологи, психологи.

Среди отечественных юристов-конституционалистов, занимающихся проблемами федерализма, формирования федерального парламента и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, избирательных законов и избирательных систем субъектов Российской Федерации, можно указать С.А. Авакьяна¹, В.И. Васильева, Ю.А. Веденеева, А.А. Вешнякова², А.А. Вихарева³, И.В. Гранкина⁴, Ю.А. Дмитриева, О.К. Застрожную, А.В. Иванченко, А.Д. Керимова, И.А. Конюхову⁵, Е.И. Колюшина, А.И. Ковлера, С.Д. Князева, В.И. Лысенко, В.В. Лапаеву⁶, А.П. Любимова, Г.В. Мальцева, С.А. Осипяна⁷, А.В. Постникова, Л.В. Смирягина⁸, В.Г. Стрекозова Л.В. Туманова, В.Е. Чиркина⁹, В.Л. Шейниса и других ученых.

Вопросы организации федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов

¹ *Авакьян С.А.* Федеральное собрание – парламент России. М. 1999.; *Какая избирательная система лучше?* // Российская Федерация сегодня. 2004 № 23 с. 2–4.

² *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации.* Под ред. *А.А. Вешнякова.* М., 2003; *Вешняков А.А.*; *Непрямая демократия* // Итоги. 5 октября 2004 год; *Политик без конкурента – не политик* // Российская Газета 26 июля 2005 год; *Опыт применения пропорциональной избирательной системы: итоги и выводы* // Журнал о выборах 2005 № 3 с. 5–12.

³ Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: вопросы конституционной теории и практики / отв. ред. *А.А. Вихарев* М., 2003.

⁴ Гранкин И.В. Конституционно-правовое регулирование формирования палат Федерального Собрания Российской Федерации и пути его совершенствования // Журнал Российского права 2005 № 8 с. 23–31.

⁵ *Конюхова И.А.* Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт России и мировая практика. Журнал российского права 2004 № 1 с.109–121.

⁶ *Лапаева В.В.* Формирование конституционного большинства в Государственной Думе: воля народа или парламентские процедуры // Право и политика 2004, № 7 с. 4–14.; *Ограничение прав и свобод человека и гражданина: подходы к выработке правовой позиции* // Законодательство и экономика 2005 № 6 с. 7–16.

⁷ *Осипян С.А.* Российский Федерализм и конституционно-правовой статус прокуратуры: концептуальные проблемы : конституционно-правовое исследование. М., 2005.

⁸ *Смирягин Л.В.* Совет Федерации: эволюция статуса и функций. М., 2003.

⁹ *Чиркин В.Е.* О новом порядке выборов в Государственную Думу России (неофициальная законодательная инициатива) // Право и политика 2005 № 1 с. 44–48.; *Какая избирательная система нужна России?* // Законодательство и экономика 2005 №1 с. 5–11; *Публичная власть* М., 2005.

Российской Федерации рассмотрены в работах И.Л. Бачило, А.И. Бобылева, Д.С. Выголовского, Н.Г. Горшкова, Т.Я. Хабриевой, В.А. Черепанова¹.

На проблему укрепления Российской государственности во взаимосвязи с государственным управлением обращено внимание Г.В. Атаманчука². Также по данной тематике состоялись научные конференции, на которых обсуждалась теория и практика формирования вертикали исполнительной власти³.

Большинство научных публикаций и монографий в этой сфере посвящено исследованию важных проблем организации и проведения выборов в субъектах Российской Федерации, освещению различных сторон функционирования избирательных систем. Вместе с тем, научная новизна данной работы состоит в том, что она является комплексным научным исследованием, в котором системно анализируются теоретические и правовые проблемы организации и проведения выборов в федеральные органы государственной власти и в субъектах Российской Федерации, обосновываются организационно-правовые меры обеспечения конституционной законности избирательного процесса в современных условиях.

Теоретическая и практическая значимость исследования обусловлена анализом теоретических и прикладных проблем, а также сформулированными выводами и предложениями, значение которых для теории избирательного права и процесса заключается в развитии научных знаний об основах и особенностях

¹ *Бачило И.Л.* Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. М., 1998; *Бобылев А.И., Горшков Н.Г.* Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М., 2003; Конституционно-правовое регулирование федеральной исполнительной власти в России/ под ред. *Д.С. Выголовского* Шахты 2004; *Хабриева Т.Я.* Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации// Журнал Российского права. 2004 № 11 с. 3–10; *Черепанов В.А.* Реформа государственной власти в субъектах Российской Федерации // Закон и право 2005 № 4 с. 9–13.

² *Атаманчук Г.В.* О целостности государства и государственного управления. Ростов-на-Дону, 2001.

³ Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск, 2003; 24 мая 2005 года в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации состоялся семинар на тему «Научные основы национальной безопасности Российской Федерации»; 27 июня 2008 года – Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг права как основа стратегии инновационного развития Российской Федерации».

правовой регламентации региональных избирательных систем, роли и значимости деятельности системы избирательных комиссий, судов и органов прокуратуры по обеспечению законности избирательного процесса.

Теоретические выводы и практические рекомендации, сформулированные в результате проведенного исследования, направлены на укрепление законности избирательного процесса и могут быть использованы в нормотворческой деятельности в целях дальнейшего совершенствования правового регулирования организации и проведения выборов в органы государственной власти.

Глава I. Обеспечение единства конституционной законности в Российской Федерации

1.1. Верховенство Конституции Российской Федерации и проблемы его обеспечения

Верховенство Конституции Российской Федерации (Конституции Российской Федерации) выступает важнейшим системным принципом российского федеративного государства, строительства правовой системы. Российская наука государственного (конституционного) права традиционно рассматривает Конституцию Российской Федерации как Основной Закон, занимающий главенствующее положение в правовой системе государства. То обстоятельство, что законодатель в тексте Конституции Российской Федерации отказался от двойного наименования Конституция (Основной Закон), принципиально не меняет отношения к Конституции Российской Федерации как к акту высшей юридической силы. Верховенствующее положение Конституции Российской Федерации в правовой системе Федерации обусловлено объективными факторами, определяющими ее юридическую природу и социальную основу, основополагающие принципы общегосударственного значения.

Положение Конституции Российской Федерации 1993 г. как верховного закона страны определяется, прежде всего, существом ее юридической природы, в основе которой лежит учредительная воля народа Российской Федерации – носителя суверенитета и единственного источника государственной власти.

Конституция Российской Федерации является итогом работы соответствующих представительных учреждений – Конституционной комиссии, Конституционного совещания и др., но была принята гражданами Российской Федерации путем непосредственного волеизъявления – референдума. Таким образом, можно считать, что в акте учреждения Конституции имеются два сходящихся волеизъявления: предложение, сделанное учреждениями, разработавшими Конституцию Российской Федерации, и принятие ее путем голосования гражданами Российской Федерации.

В связи с этим нельзя не согласиться с мнением немецкого государствоведа Г.П. Шнайдера, что в «политической реальности встречается множество различных вариантов практического учреждения конституции, которые, однако, все состоят из комбинаций элементов плебисцита и представительства. Очень редко имеет место установление конституции только непосредственно народом»¹. Конечно, в известной мере прав А.А. Белкин, считающий, что роль референдума 12 декабря 1993 года надо оценивать всего лишь как декларативно-легитимирующую². Но, как правило, справедливо так же оценивать любой другой референдум, тем более, что «у юриспруденции сегодня нет средств, кроме формальных, для того, чтобы оценить подлинную «искренность» референдума»³.

Верховенство Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, обусловлено не только тем, что она по своей юридической природе является учредительным актом непосредственного волеизъявления народа России, но и тем, что Конституция Российской Федерации закрепляет первичные главные общегосударственные принципы и идеи, служащие основой устройства общества и государства и обеспечивающие подчинение государства созданному им праву.

Установленные Конституцией Российской Федерации принципы демократии и федерализма, правового государства и разделения властей, определяющие государственный строй России, провозглашение суверенитета народа как единственного источника власти, а человека, его прав и свобод высшей ценностью являются базисными и составляют основы конституционного строя Российской Федерации. Эти принципы раскрывают черты Конституции Российской Федерации как Основного Закона, его внутреннюю и внешнюю направленность, сущность и содержание правовых норм самой Конституции Российской Федерации и ориентируют на перспективу развития всего законодательства Российской Федерации, и ее субъектов.

Взгляд на Конституцию Российской Федерации как на совокупность не только основополагающих норм, но и основопо-

¹ Государственное право Германии. Т. 2. М., 1994. С. 305.

² См.: Белкин А.А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. СПб., 1995. С. 28.

³ Там же.

лагающих принципов делает ее общегосударственным актом, имеющим высшее юридическое содержание, придает Основному Закону роль документа, формулирующего конституционную мораль, философию национального права, гражданское правосознание и правовой уклад общества. В свете изложенного нельзя не согласиться с мнением В. И. Синукова: «Конституция должна быть наполнена сверхюридическим содержанием... что страны старого «юридизма» и так называемого юридического мировоззрения имеют Основные Законы, заключающие в своих концепциях элементы философско-этических доктрин, нравственных требований образа жизни, т. е. содержат более широкую духовную палитру по сравнению с простыми юридическими предписаниями»¹.

В связи с этим, принципиально важно, чтобы верховенство Конституции Российской Федерации базировалось на признании ее не только государством и его органами, но и всеми политическими, общественными силами страны и ее гражданами. Конституция Российской Федерации призвана обеспечить компромисс основных политических сил и социальных слоев многонационального общества. Народ, в широком смысле слова, осознает себя носителем суверенитета не только в конституционно обусловленных формах: на референдумах, выборах и др. Народ имеет огромную власть, проявляющуюся в выборе: присоединиться к решениям власти или отказать в таком присоединении.

Отметим, что, говоря о неприсоединении или сопротивлении народа, мы имеем в виду такие формы их проявления, как выступления в прессе, митинги, демонстрации, шествия и др. Эта сила народа не что иное, как сила общественного мнения в его главных направлениях. Управление, властвование, не считающееся с волей подвластных, теряет под собой почву, следствием чего становится отчуждение граждан от государства, его институтов, и, в частности, Конституции и законов. Поэтому для руководителей и высших органов государства чрезвычайно важны ориентация на общественное мнение, учет суждений избирателей и соотнесение принимаемых мер с состоянием политического самосознания населения страны, как основы легитимности власти.

¹ Синуков В.И. Российская правовая система. Саратов, 1994. С. 366.

Общественное мнение, таким образом, является ключевым фактором, который должен учитываться и в законодательном процессе, и в осуществлении исполнительной власти во всех ее проявлениях. Речь идет, конечно, об устоявшемся, устойчивом общественном мнении, которое действительно отражает настроение народа или его большинства. В связи с этим уместны слова А.Ф. Кони, что «под видом «общественного мнения» судье указывается иногда лишь на голос «общественной страсти», следовать которому... всегда опасно и нередко недостойно»¹.

Формула «Глас народа – глас Божий» нередко отражает не глас народа, а «глас толпы», его низменных страстей. Глас народа весьма редко бывал гласом Бога. Куда чаще должна вспоминаться другая пословица: «Глас народа и Христа распял». Поэтому необходимо, чтобы уважение к Конституции сохранялось и укреплялось в общественном сознании, тем более при федеративном устройстве государства, в котором юридическое верховенство Конституции – жизненно важное условие целостности его существования. Пока юридические нормы Конституции и политическая реальность согласуются, Конституция укрепляет и усиливает единство гражданского общества.

Конституция Российской Федерации – это, прежде всего, Основной Закон государства. Известный деятель французской революции Э.Ж. Сиейес, касаясь различия между конституционным и обычными законами, писал: «Если мы желаем составить правильное представление о значении позитивных законов, которые могут исходить только из воли нации, мы должны в первую очередь остановить свое внимание на конституционных законах. Эти законы называются основными не в том смысле, что они могут стать независимыми от суверенной воли нации, но потому, что органы, существующие и действующие благодаря им, не вправе их касаться.

Конституция является плодом работы учредительной власти. Ни одна делегированная власть не вправе в чем-либо изменить условия делегирования»². В этих словах очень четко сформулировано отличие, с одной стороны, Конституции как акта учредительной власти, и с другой – законодательства, исходящего от государственных органов (парламента, президента), наделенных широкими, но не безграничными полномочиями. Власть

¹ Кони А.Ф. Собр. соч. Т. 4. М., 1967. С. 8.

² Сиейес Э.Ж. Что такое третье сословие. М., 1921. С. 43.

учрежденная обладает широкими возможностями действовать и управлять, но лишь в тех рамках и в той мере, в какой это установлено учредительной властью.

Таким образом, Конституция Российской Федерации как акт суверенной учредительной власти – всего народа России, обладает надзаконным характером. Конституция Российской Федерации, по образному выражению Б.Н. Топорнина, – «закон законов», а «ее положения являются первичными»¹. Из качества Конституции как первоосновы правовой системы следует другое ее субстанциональное свойство – централизации.

Это особенно важно для Конституции федеративного государства, в котором Конституция играет роль проводника централизации права, выступает в качестве юридической надстройки, так же как государство является надстройкой политической. Конституция в силу этого устанавливает свое господство над всеми политическими, юридическими и социальными институтами и над всеми источниками права.

В пределах территории Российской Федерации нет иного правового акта, который мог бы соперничать или конкурировать с высшей юридической силой Конституции. Все правовые акты, в том числе федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, принимаются в соответствии с Конституцией Российской Федерации. То же относится к договорам о разграничении компетенции между федеральными органами государственной власти Федерации и ее субъектов.

Верховенство Конституции Российской Федерации над всеми другими правовыми актами Федерации и ее субъектов определено в самой Конституции: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации» (ч. 1 ст. 15); «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» (ч. 2 ст. 15).

¹ Топорнин Б.Н. Вступительная статья. Конституция Российской Федерации. Комментарий. М., 1994. С. 7–9.

Верховенство и надзаконность Конституции Российской Федерации находят свое юридическое выражение в нормах, регламентирующих соотношение Конституции Российской Федерации и федеральных конституционных законов; Конституции Российской Федерации и федеральных законов; Конституции Российской Федерации и указов Президента Российской Федерации; Конституции Российской Федерации и конституций, уставов и законов субъектов Российской Федерации; Конституции Российской Федерации и договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов; Конституции Российской Федерации и норм международного права и международных договоров.

Соотношение Конституции Российской Федерации и конституционного закона – это новое явление в развитии российского конституционализма. Ранее, как в бывших советских конституциях, так и в практике действия Конституции Российской Федерации 1978 г., со всеми изменениями постсоветского периода, признавалось двухзвенное подразделение законов: конституционные, т. е. нормы Основного Закона, и обычные. Деление законов на конституционные, или органические, и обычные известно многим государствам. В большинстве стран мира конституционными, или органическими, законами называются, как правило, законы, издание которых специально предусмотрено Конституцией. Они имеют большую юридическую силу, чем обычные законы, регулируют наиболее важные общественные отношения, определяют вопросы, имеющие статутный характер, и в полном объеме служат источником конституционного права¹.

В плане верховенства Конституции на всей территории Российской Федерации теоретический и практический интерес имеет вопрос соотношения федерального конституционного закона и Конституции Российской Федерации, тем более что в литературе высказываются мнения, что Конституция и конституционные законы – это правовые акты одного уровня². Однако

¹ См.: Государственное право буржуазных стран. М., 1962. С. 7, 219; Конституционное (государственное) право зарубежных стран /Под ред. Б.А. Страшуна. Т. 1. М., 1993. С. 15.

² См., например: *Котелевская И.* Конституционные законы – новое явление в законодательстве России. Судьба конституционного строя в Российской Федерации // Конституционный вестник. 1994. № 1 (17). С. 59.

анализ норм Конституции не дает основания для подобной характеристики этих законов. Так, по смыслу ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации федеральные конституционные законы принимаются по предметам ведения Российской Федерации и имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации; ч. 3 той же статьи устанавливает иерархию законов: федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

Таким образом, Конституция Российской Федерации предусматривает два вида федеральных законов: конституционные и обычные. Критериями их разграничения, как это следует из смысла ст. 108 Конституции Российской Федерации, являются, во-первых, значимость норм, содержащихся в федеральных конституционных законах, и конкретный перечень вопросов, по которым они принимаются, во-вторых, особый, усложненный порядок их принятия, отличный от порядка принятия обычных федеральных законов, и в-третьих, в отличие от обычных законов, на которые в соответствии с ч. 3 ст. 107 Конституции Российской Федерации Президентом Российской Федерации может быть наложено вето, на федеральный конституционный закон это право Президента не распространяется. Президент Российской Федерации как гарант Конституции Российской Федерации при обнаружении несоответствия этого акта Конституции Российской Федерации может обратиться к Федеральному Собранию Российской Федерации с предложением вновь вернуться к его рассмотрению, однако предложение Президента Российской Федерации в данном случае не имеет императивной силы и носит факультативный характер.

Несмотря на существенные отличия федеральных конституционных законов от обычных федеральных, а также то, что они регулируют наиболее важные общественные отношения и институты конституционного права, федеральные конституционные законы, на наш взгляд, определяют не автономные от Конституции принципы или иные отличные от Конституции принципы либо статутные акты, а лишь положения, касающиеся осуществления условий, порядка и организации статусов, принципов и других установленных Конституцией Российской Федерации положений. Только в двух случаях Конституция Российской Федерации предусматривает возможность изменения нормы Конституции федеральным конституционным законом –

принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта Федерации (ч. 2 ст. 65) и изменение статуса субъекта Российской Федерации по взаимному согласию Федерации и ее субъекта (ч. 5 ст. 66), что, по существу, не затрагивает в какой-либо мере принципов государственного устройства страны.

Таким образом, федеральный конституционный закон принимается в развитие ряда норм Конституции Российской Федерации, однако, в полном соответствии с ее положениями. Верховенство Конституции Российской Федерации – такой же юридический постулат для конституционного закона, как и для всех других правовых актов, составляющих правовую систему Федерации. Как отмечает французский юрист Ж. П. Эсмен: «Власть не является для палаты голым правом; власть – это функция, которую доверяет конституция не для того, чтобы распоряжаться ею по своему усмотрению, а для того, чтобы палаты сами осуществляли ее согласно конституции. Только суверен может предоставить такие права; законодательная же власть не является сувереном, она лишь представитель суверена»¹.

Конституционный закон ни по своей природе, ни по способу принятия, ни по юридической силе не может быть приравнен к норме Конституции. Он принимается в соответствии с Конституцией и не может противоречить ей. Указанный закон может быть оспорен в Конституционном Суде (что и подтверждает практика Суда, который на основе запросов разрешает дела о конституционности положений конституционных законов).

Вопрос о соотношении Конституции и федеральных законов решается проще. Федеральный закон в иерархии правовых актов страны занимает третье по значимости место после Конституции Российской Федерации и федеральных конституционных законов. Федеральные законы образуют классическую категорию юридических норм. Они принимаются по предметам ведения Российской Федерации, по предметам совместного ведения Федерации и субъектов Федерации, имеют прямое действие на всей территории страны и регулируют подавляющее большинство вопросов жизнедеятельности государства. Законы и иные нормативные акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения

¹ Цит. по: *Прело М.* Конституционное право Франции. М., 1957. С. 503.

Федерации и предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации). Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 15). Федеральные законы не могут противоречить и федеральным конституционным законам.

Любой федеральный закон, не соответствующий Конституции Российской Федерации, в установленном порядке может быть обжалован в Конституционном Суде.

В механизме соотношения Конституции Российской Федерации с другими нормативными правовыми актами существенное место занимают указы Президента Российской Федерации. Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (ч. 1,2 ст. 90). Указ является по российской традиции актом главы государства. Президент Российской Федерации, легитимность которого установлена мандатом народа путем избрания прямым всенародным голосованием, наделен широкими полномочиями в важнейших областях организации и деятельности государства, осуществлении внутренней и внешней политики (ст. 80–93 Конституции Российской Федерации).

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ч. 3 ст. 90). Это требование Конституции Российской Федерации определяет подзаконный характер актов Президента Российской Федерации. Но если в соотношении с Конституцией Российской Федерации подчиненность указов Президента Российской Федерации Конституции Российской Федерации является юридическим фактом и не вызывает сомнений, то безоговорочная подчиненность или подзаконность указов федеральным законам не столь бесспорна и может быть принята с определенными оговорками. Конечно, указ не должен противоречить федеральным законам. Но сама формула «подзаконность» не может в такой же равной мере и однозначно относиться к нормативному акту Главы государства, как она относится к актам правительства, актам руководителей министерств и ведомств или местной администрации.

Конституцией Российской Федерации прямо не предусматривается круг вопросов, которые должны быть урегулированы федеральными законами, поэтому за их отсутствием могут быть изданы указы Президента Российской Федерации. В связи с этим справедливо замечают М. Р. Сафарова и Н.В. Постовой, что «отсутствие в Конституции перечня вопросов, подлежащих регулированию только законом, позволяет толковать правотворческую деятельность Президента Российской Федерации достаточно широко. При отсутствии законодательного регулирования по тому или иному вопросу Президент Российской Федерации может, не нарушая требований ч. 3 ст. 90, опережающе издать нормативный указ по этому вопросу»¹. Указы Президента Российской Федерации по вопросам, в отношении которых еще не было закона, находятся вне сферы подчинения закону и являются правовыми актами того же порядка, что и федеральные законы. В настоящее время Президент Российской Федерации издает указы по вопросам, которые должны быть урегулированы посредством принятия федеральных законов. Конституционный Суд Российской Федерации признал такую практику не противоречащей Конституции Российской Федерации.

Так, в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 года № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом», Конституционный Суд Российской Федерации постановил: «В соответствии со статьей 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу этого не противоречит Конституции Российской Федерации издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не про-

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации М., 1994. С. 281.

творечат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов».

Наряду с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами нормативные указы Президента являются правовой базой для издания Правительством Российской Федерации и правительствами субъектов Федерации собственных актов. Указ связан с законом, но равным образом он нередко принимается, чтобы обеспечить исполнение закона. По ряду вопросов (например, назначение выборов в Государственную Думу и ее роспуск, назначение референдума, введение военного, чрезвычайного положений и т. д.) указы Президента Российской Федерации содержат нормы того же порядка, что и федеральные законы. Особая значимость указов Президента в регулировании общественных отношений и их специфическая природа еще нуждаются в дальнейшем изучении в плане и теории, и практики конституционного права.

Важная сторона рассматриваемой проблемы – вопрос о верховенстве Конституции Российской Федерации по отношению к конституциям и уставам субъектов Российской Федерации. Конституция Российской Федерации в главе «Основы конституционного строя», провозглашая Россию федеративным государством (ч. 1 ст. 1), одновременно разрешает две фундаментальные проблемы федеративной государственности – проблему «суверенитета», т. е. верховенства и единства Российской Федерации, и проблему «территории», т. е. пространственные пределы действия суверенитета Российской Федерации (ч. 1 ст. 4). Юридическим выражением государственного и территориального суверенитета Российской Федерации является норма, устанавливающая постулат: «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации» (ч. 2 ст. 4).

В целом ясность конституционных установлений для государства – важный стабилизирующий фактор, так как государственная власть, являющаяся в то же время и юридической властью, подчиняет себя созданной ею самой Конституции, законам или иным нормам права. Это имеет существенное преимущество, ибо соответствует общей идее об идентичности правового порядка и режима законности, является основным фактором для эффективного осуществления контроля, в частности

прокурорского надзора, так как идентичность правового порядка и режима законности «позволяет определить законность как равновесие между всеми формами права, установленное в пользу Конституции и закона»¹.

При определении направлений обеспечения конституционно-правовой законности в федеративном государстве важна установка, а точнее постулат, что в теорию правового порядка необходимо включить теорию законности, и главным образом теорию конституционной законности, т.е. теорию конкуренции различных форм права, на уровне Федерации и ее субъектов и их конечного равновесия под эгидой Конституции Российской Федерации. На наш взгляд, необходимо учитывать, что верховенством «пользуется Конституция – безусловный постулат, своего рода абсолют», который легально не может быть оспорен, кроме как в случае ее изменения в порядке, установленном самой же Конституцией Российской Федерации (ст. 135–137).

Такой подход гарантирует, во-первых, от «слепого» следования существующей иллюзии непогрешимости закона, которая к тому же нередко опровергается фактами, и во-вторых, уводит надзор и контроль от часто наблюдаемого формализма в обеспечении исполнения закона, нередко далекого от социальной справедливости. Концептуальную основу данного подхода надзора за законностью составляет сущностная характеристика Конституции как субстанции идей и норм, ассимилирующих общество и применяемых к урегулированию юридических положений, общественных, политических и социальных отношений. Это особенно характерно для конституции федеративного государства, для которого необходимо, чтобы все было связано с Конституцией и чтобы Конституция, скрепляя государство, господствовала над всем правом Федерации, над равновесием всех ветвей власти и всеми подсистемами этой власти.

Важная сфера конституционной законности – это обеспечение реализации лицом прав и свобод, которые с трудом были отвоены у произвола и привилегий и находятся под постоянной угрозой попрания их бюрократией и властью. Конституционные, судебные, административные и социальные гарантии этих прав важны, но, как показывает жизнь, далеко не достаточны. Законы и иные нормативные правовые акты принимаются не-

¹ Ориу М. Основы публичного права. М., 1929. С. 46.

редко без учета прав и свобод граждан, а иногда и в ущерб этим правам.

Как представляется, гарантии прав и свобод в концептуальном плане обеспечиваются двумя конституционными принципами, имеющими важное политико-правовое значение. Эти принципы заложены в ст. 2 Конституции Российской Федерации, которая гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства», и в ст. 18, согласно которой: «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной, исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

Исходя из этих принципов любой закон или иной нормативный правовой акт, любое действие законодательной и исполнительной власти и местного самоуправления, ущемляющее и не учитывающее интересы граждан, отраженные в этих правах и свободах, на основе указанных положений Конституции могут и должны быть или опротестованы в порядке прокурорского надзора, или стать предметом возбуждения по инициативе прокуратуры, в пределах ее компетенции, дела в суде, о соответствии такого закона Конституции Российской Федерации.

Таким образом, верховенствующее положение Конституции Российской Федерации на всей территории Федерации – основополагающее юридическое установление. Вместе с тем в конституциях, уставах и законодательстве ряда субъектов Федерации содержатся нормы, существенно не соответствующие федеральной Конституции Российской Федерации, что посягает на принцип верховенства Конституции Российской Федерации и обуславливает потребность приведения их в соответствие Конституции Российской Федерации.

1.2. Проблемы конституционной законности в сфере федерализма и государственного строительства

В силу особенностей переходного периода общества, смены ценностей и приоритетов, многие сферы российского общества, в том числе сфера законности в целом и конституционной законности в частности, до недавнего времени находились в нестабильном, по существу, кризисном состоянии.

Конституционные процессы, развитие которых резко обострилось и ускорилось в последнее десятилетие, вызвали к жизни новое понятие, которым оперируют политические и общественные деятели, юристы – ученые и практики, – «конституционная законность»¹. Факт введения в научный оборот этого понятия – свидетельство повышающейся самооценности конституционных норм и роли Основного Закона в регулировании общественных отношений.

Конституционная законность при различных ее определениях практически содержит то основное, что образует суть законности вообще, и вместе с тем выделяются требования, которые составляют ее основу и само понятие конституционной законности: верховенство Конституции, ее прямое действие и применение на территории всего государства; соблюдение Конституции и ее исполнение всеми субъектами – государством и его органами, должностными лицами, гражданами и их объединениями; осуществление государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; соблюдение и защита прав человека и гражданина, которые определяют смысл, содержание и применение законов, равенство граждан перед законом и судом; независимое правосудие; осуществление судебного и государственного контроля и надзора за соблюдением и исполнением Конституции Российской Федерации.

Названные требования конституционной законности можно расширить или иначе сформулировать, расценивая тот или

¹ См.: *Клочков В.В.* Требования законности: понятие, виды, генезис (тезисы) // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1997. С. 139.

иной ее аспект, ту или иную связь с социальными процессами. Но главное, что это не просто совокупность требований, а их реальное осуществление со стороны всех субъектов правовых отношений, обеспечивающее в государстве утверждение режима конституционной законности.

Поэтому, говоря о конституционной законности, оценивая ее состояние в Российской Федерации, мы исходим из того, что в широком смысле слова под состоянием конституционной законности понимается не только простое соблюдение норм Конституции, но и вся сфера федеративных отношений, функционирование всей системы государственных и правовых институтов, из которых она состоит и которые организует и дифференцирует в правовом отношении.

Конституции, по общему правилу, не свойственна внутренняя замкнутость, она ориентирована на публичную сферу общественной жизни, детерминирующую содержание и пределы действия Основного Закона. Это всецело относится или должно относиться к Конституции Российской Федерации, при оценке уровня соблюдения норм которой нельзя не учитывать такие условия ее действия, как пространственные и временные реалии, этническое многообразие, а также политические, социальные и культурные предпосылки, сложившиеся в стране.

Следует иметь в виду, что Конституция Российской Федерации 1993 года, как и любой другой Основной Закон, юридически устанавливает не только реальное, но и должное состояние государства и общества. Она не только и не столько отражает фактическое положение дел, но и выступает образцом, их моделью. В этой ситуации нормы конституционности и реальность могут вступать в известное противоречие, которое, однако, не должно превращать Основной Закон в недостижимый идеал, а на практике – в формальные декларации. Конституционные нормы, отмечает И. Изензее, подчиняются своего рода «принципу относительности», т. е. обусловлены и ориентированы на силы, формирующие государство и являющиеся его опорой. Между конституционной реальностью и нормой неизбежна определенная напряженность. Но она не должна переходить границы, за которыми возникает угроза эффективному действию конституционной нормы»¹. Посредством Конституции государство пытается определить

¹ Изензее И. Государство и конституция // Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. С. 13.

будущее, координируя и связывая его с настоящим, стремится найти в настоящем и будущем опору своего существования. В этом, как известно, проявляется учредительная функция Конституции, суть которой, как справедливо отмечает С.А. Авакьян, состоит в том, «что конституция, появляясь в результате коренных изменений в жизни общества, становится политико-правовой основой его развития на следующем историческом этапе»¹.

Поэтому авторы данной работы не сводят содержание конституционной законности к механическому перечислению принципов законности, закрепленных Основным Законом, а ее состояние – к оценке процессов их реализации в действующем законодательстве. Они пытаются показать взаимосвязь между конституционными положениями и правовыми и политическими реалиями российского общества, раскрыть проблему адекватности норм Конституции Российской Федерации положениям правового регулирования, ее верховенства в правовой системе Федерации и состоянию практической реализации в действующем законодательстве.

Для понимания перспектив развития конституционной законности важна концепция верховенства Конституции Российской Федерации и конституционной законности в плане развития российской федеративной государственности, государственного строительства в целом и деятельности органов, ее обеспечивающих.

Ретроспективный анализ нормотворческого процесса в сфере государственного строительства и в регулировании отношений Российской Федерации и ее субъектов во второй половине 90-х годов показывает, что разрыв между положениями Конституции Российской Федерации и противоречащими им положениями конституций, уставов ряда субъектов Федерации, а также положениями договоров и соглашений, заключенных между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, приобрел во второй половине 90-х годов нарастающую тенденцию. Особенно заметной стала тенденция дезинтеграции системы государственной власти и права.

Процесс перераспределения власти в пользу ряда регионов привел к такому уровню дезинтеграции российской конститу-

¹ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997. С. 11.

ционной системы, когда параллельное и нередко взаимоисключающее законодательство Федерации и ее субъектов перестало поддаваться эффективному контролю и систематизации со стороны федеральных властей. Пассивная роль высших федеральных структур государственной власти привела к неспособности центра устранить этот разрыв. По крайней мере, 50 из 89 конституций и уставов субъектов Федерации противоречили или не соответствовали федеральной Конституции по принципиальным вопросам федерализма, организации государственной власти, местного самоуправления и др¹.

Громадное количество актов регионального правотворчества, в тот период, подчас настолько слабо соответствовало федеральному законодательству, что, как отмечал председатель Законодательного Собрания Красноярского края А.В. Усс, «можно сделать вывод о конкуренции федерального права и регионального законодательства...», об отсутствии на просторах России единого правового пространства, без которого немислимо создание правового и демократического государства².

В политико-правовом плане для этих противоречий в указанные годы были характерны: известный сепаратизм и борьба за суверенитет как определяющая черта взаимоотношений республик с федеральным центром; тенденция последовательного присвоения ими дополнительных полномочий, составляющих исключительную компетенцию Федерации, «вымывания» элементов суверенитета центра и, по существу, трансформирования Российской Федерации в некое подобие конфедерации.

Именно отход ряда субъектов Федерации от принципа единого суверенитета Российской Федерации и создание собственной модели отношений с Федерацией породили множество противоречий, связанных с нарушением принципа суверенитета, верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов.

Сепаратизм и борьба за суверенитет в литературе, в частности среди представителей политической и научной элиты

¹ Подробнее об этом см.: Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. М., 2000. С. 13–14.

² См.: Усс А.В. Актуальные проблемы формирования единого пространства в Российской Федерации // Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации. Практика. Мнения. Проблемы. Выпуск 2 (16). Издание Государственной Думы. М., 2000.

республик, по уместному замечанию И.А. Умновой, выразались в распространенной позиции, согласно которой Россия с подписанием в 1992 г. Федеративного договора трансформировалась в союзную федерацию в результате объединения республик¹. О союзном типе Российской Федерации писал, например, Ф.Х. Мухаметшин, который рассматривал Федеративный договор о разграничении предметов ведения между Федерацией и ее субъектами в качестве учредительного договора о создании Российской Федерации, в которой субъекты делегировали часть своих прав².

Основываясь на такой идее, ряд субъектов Федерации трактовали свой суверенитет исходя из тенденции закрепления элементов конфедеративных связей. Так, Конституция Республики Башкортостан определяла отношения республики с Российской Федерацией как «договорные». Конституция Республики Тыва признавала нахождение республики в составе Российской Федерации на основе Федеративного договора и провозглашала право республики на самоопределение, вплоть до выхода из состава России путем референдума. Конституция Республики Татарстан, по существу, не признавала, что республика входит в состав Российской Федерации, и провозглашала ее субъектом международного права, ассоциированного с Российской Федерацией на основании Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения. В ряде конституций республик (Адыгея, Бурятия, Башкортостан, Кабардино-Балкарская, Дагестан, Татарстан, Саха (Якутия), Тыва) содержались положения о делегировании (добровольной передаче) полномочий республик в ведение Российской Федерации; положения, по существу, не признающие верховенство Конституции Российской Федерации, ее высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Федерации.

Положения конституций этих республик искажали *конституционную федеративную* природу Российской Федерации, приписывая ей конституционно-договорную или даже договорную природу. В отличие от бывшего СССР, США, ФРГ и др., она является не *союзной федерацией*, а федерацией, основанной

¹ См.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 83.

² См.: Мухаметшин Ф.Х. Федерализм – глобальные российские измерения. Казань, 1993. С. 12.

на автономии, которая в лице РСФСР была создана волей центрального правительства России путем создания на базе губерний автономных образований с той или иной степенью самостоятельности.

Мировому опыту федерализма до образования РСФСР был известен один тип федерации – союзная федерация (США, Швейцария, Мексика, СССР и др.). В сущностном плане союзная федерация возникает «снизу» на основе учредительного договора между независимыми государствами и политическими образованиями, что законодательно закрепляется Конституцией. При этом договор об объединении играет роль соглашения между федерирующими государствами об объединении в союз – новое государство, конституция же образует союзное государство и устанавливает федеральную власть, основанную на воле народа объединяющихся государств, т. е. на воле граждан союзного государства.

РСФСР – как федерация на основе автономии была провозглашена волей центра и закреплена Конституцией 1918 г. В момент принятия Конституции провозглашение РСФСР было только декларацией, так как первые автономии в ее составе стали создаваться центральным правительством спустя два года. В РСФСР унитарный административный *принцип территориального устройства* (края, области, составляющие более половины территории РСФСР) сочетался с *федеративным принципом автономий* (автономных республик, автономных областей, национальных округов), составляющих другую территориальную часть РСФСР. По существу, РСФСР являлась полуфедерацией.

Таким образом, изначально РСФСР не была объединением автономий, а создана волей верховной власти России, которая, исходя из так называемой ленинской идеи разрешения национального вопроса, на базе губерний создала на определенной территориальной части России автономные образования с предоставлением им некоторой самостоятельности. Поэтому вошедшее в употребление выражение, что в состав РСФСР входили автономные республики, по меньшей мере, нелогично. РСФСР не имела состава в общепринятом для федерации значении. Составом РСФСР и была собственно Россия с административными краями и областями наряду с разными автономными структурами – неразрывной частью территории России.

К концу 80-х годов в результате ослабления жесткого авторитарного режима, начавшейся демократизации страны и стремления союзных республик к независимости и выходу из СССР I съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. была принята *Декларация о государственном суверенитете Российской Федеративной Социалистической Республики*. Поскольку РСФСР по своей Конституции, пусть и формально, являлась федеративным государством, в Декларации о суверенитете России лишь подтверждалась необходимость существенно расширить права автономных республик, других автономных образований, а также краев и областей. Однако волна «суверенизации» к тому времени охватила территорию и самой РСФСР. В некоторых автономиях усилились сепаратистские настроения. Учитывая эти процессы, IV съезд народных депутатов РСФСР признал необходимым повысить статус своих автономных образований. Однако центробежные силы внутри РСФСР усилились до такой степени, что вынудили ее пойти на более серьезные уступки по расширению прав бывших автономий. В марте 1992 г. в условиях разгула сепаратизма и политических амбиций национальных элит регионов были заключены три договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и ее субъектами, безосновательно объединенных общим наименованием «Федеративный договор». В результате, Российская Федерация стала правопреемницей РСФСР, с той же территорией, с теми же автономными образованиями, однако с существенной разницей, – были значительно повышены статус и численный состав автономных республик. Статус субъектов Федерации получили края, области, два города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), одна автономная область, 11 автономных округов.

Реформирование федеративных отношений, расширение прав автономии и территориальных административных единиц Федерации, переименование автономных республик в республики означали, по существу, лишь одно – превращение России из формальной федерации в *действительную федерацию*. Эти изменения внутrigосударственного порядка не означали изменения типа Российской Федерации как федерации на основе автономии. РСФСР, лишь в известной мере являвшаяся федерацией, путем децентрализации и расширения полномочий бывших автономий и административно-территориальных единиц,

получивших статус субъектов Федерации, превратилась в действительно федеративное государство – Российскую Федерацию на основе автономии.

Так называемый Федеративный договор ни по форме, ни по содержанию не мог изменить тип Российской Федерации как федерации на основе автономии. Федеративный договор не был учредительным договором, – таковыми являются те договоры, которые становятся юридической первоосновой добровольного союза объединяющихся независимых государств в новое федеративное государство. Таковым был, например, договор, заключенный в 1866 г. между 17 немецкими государствами о создании Северо-Германского Союза, а затем договор «вечного союза», вследствие которого была образована Германская империя. Учредительным был Договор об образовании Союза ССР, заключенный 30 декабря 1922 г. независимыми советскими республиками, в результате которого было образовано новое союзное государство – СССР. На основании учредительных актов были созданы и такие федеративные государства, как США, Швейцария и др.

Что же касается Федеративного договора, то он ничего не учреждал, не конституировал новое государство. Следует согласиться с Ю.А. Тихомировым, что Федеративный договор – это, по существу, компетенционно-разграничительный договор во внутрифедеральных отношениях, касающихся разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов¹.

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 года этот договор был инкорпорирован в нормы Конституции и потерял юридическое действие. Вместе с тем, как было зафиксировано в разделе втором (Заключительные и переходные положения) Конституции Российской Федерации, в случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора действуют положения Конституции Российской Федерации. Это означает, что Федеративный договор перестал быть действующим юридическим актом, но является документом исторического характера. Следовательно, ссылки на Федеративный договор в целях обоснования союзно-

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 191.

го характера Российской Федерации безосновательны и лишены юридического смысла.

Таким образом, Российская Федерация по своему типу – это, бесспорно, не союзная федерация, а *федерация на основе автономии*. Будучи правопреемницей РСФСР, Российская Федерация, в отличие от своей предшественницы, из полуфедерации была преобразована в федерацию, из формальной федерации – в действительную федерацию.

Положения конституций указанных ранее республик противоречили нормам ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 4, ст. 5, ст. 71, 72, 76 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми однозначно устанавливается принцип единства государственного суверенитета России, а предметы ведения и полномочия Российской Федерации определяются содержанием ее единого суверенитета, единством системы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, равноправием субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти; суверенитет Российской Федерации распространяется на всю территорию Федерации и обеспечивает ее целостность и неприкосновенность, а также нормам Конституции Российской Федерации о том, что статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики (ч. 1 ст. 66) и что статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 5 ст. 66) и др.

В отличие от конституций других федеративных государств, Конституция Российской Федерации предусматривает два способа разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами – конституционный (ст. 71–73) и договорный (ч. 3 ст. 11).

Анализ всех 46 договоров, проведенный НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, показал, что большинство из них содержали положения, которые в той или иной степени противоречили Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Отдавая приоритет ч. 3 ст. 11 Конституции Российской Федерации, двусторонние договоры с Татарстаном, Башкортостаном, Кабардино-Балкарской Республикой, Республиками Тыва, Саха (Якутия) и др., в противоречие ст. 71, 72 Конститу-

ции Российской Федерации, закрепляли за этими республиками такие полномочия, входящие в сферу исключительного и совместного ведения Российской Федерации, которые превращали эти договоры в статутные нормообразующие правовые акты, действующие не в соответствии, а самостоятельно, наряду с Конституцией Российской Федерации. Например, в договоре с Татарстаном, заключенном в 1994 году, некоторые полномочия, предоставляемые республике, закреплены в ст. 71 Конституции Российской Федерации как исключительные полномочия Российской Федерации: это вопросы территории; производства вооружения и проведения денежной политики; международные отношения; коллизионные вопросы гражданства и др.

Особо следует обратить внимание на то, что в договорах с Татарстаном и Башкортостаном эти республики со стороны Российской Федерации официально признавались суверенными государствами, а Татарстан – государством, объединенным с Российской Федерацией. Таким образом, был создан прецедент договорного признания федеральными органами государственной власти суверенитета республики, являющейся субъектом Федерации. И по форме, и по содержанию эти договоры выходили за пределы договорного регулирования, определенные ст. 11 Конституции Российской Федерации, и устанавливали фактически *конфедеративный* тип связей. Нужно отметить также, что в первых договорах о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенных в 1994–1995 гг. (Башкортостан, Татарстан, Кабардино-Балкарская Республика, Северная Осетия, Саха (Якутия), осуществлялось не разграничение, а перераспределение предметов ведения Российской Федерации. Договоры между органами государственной власти Федерации и названными республиками, а также некоторыми краями (Красноярским, Краснодарским и Алтайским) и областями (Свердловской, Оренбургской, Калининградской, Омской, Иркутской) по своей юридической содержательности привели, по существу, к официальному признанию и закреплению особенностей региональных правовых систем.

В известной мере это относилось и к заключенным соглашениям. В соответствии со ст. 78 Конституции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации могут передавать друг другу по взаимному соглашению осуществление части

своих полномочий. На практике соглашения выступали в качестве приложений к двусторонним договорам. Между тем ряд соглашений, в противоречие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, делегировали субъектам Федерации дополнительные полномочия, вторгаясь в сферу компетенции Федерации и ее субъектов. Таковы, например, 5 соглашений, заключенных с властями Татарстана: о банковской деятельности, валютной политике, собственности иностранных компаний и др.; 15 соглашений с Республикой Саха (Якутия) и др. Имеются соглашения, являющиеся таковыми лишь по названию, фактически же это договоры о разграничении предметов ведения, например, с Татарстаном по вопросам собственности, реализации и транспортировки нефти и продуктов нефтепереработки, в военной области.

Федеральный закон *«О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»* от 24 июня 1999 г. внес определенную ясность в практику договоров и соглашений. Закон существенно унифицировал компетенцию субъектов Федерации, в более развернутой форме закрепил принцип верховенства Конституции Российской Федерации в сфере разграничения предметов ведения и полномочий. В соответствии с этим принципом федеральные конституционные законы, федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, договоры и соглашения не могут передавать, исключать или иным путем перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения. Не могут быть приняты федеральные законы, конституции, уставы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации, а также заключены договоры и соглашения, если принятие (заключение) таковых ведет к изменению конституционного статуса субъекта Федерации, ущемлению или утрате установленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности России и единства государственной власти в Российской Федерации (ст. 3 Закона). В Законе установлено также, что в случае несоответствия положений договоров и соглашений положениям Конституции Российской

Федерации и федеральным законам, принимаемым в пределах ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации, действуют положения Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Статья 14 Закона устанавливает, что договор может быть заключен при прямом указании в федеральном законе по предмету совместного ведения на допустимость заключения договора по данному предмету совместного ведения, а при отсутствии федерального закона по предмету совместного ведения – с условием приведения указанного договора в соответствие с федеральным законом по данному предмету совместного ведения после принятия такого закона. Фактически названная статья допускает односторонний отказ Федерации от исполнения положений договора, если он не приведен в соответствие с федеральным законом.

Хотя и существует мнение, что двусторонние договоры сохраняли российскую государственность, по существу они подрывали базовые принципы конституционного равенства и политической транспарентности.

Негативное влияние большинства заключенных договоров и соглашений на состояние конституционной законности обусловило потребность адекватного прокурорского и судебного реагирования, в целях приведения законодательства субъектов Федерации в соответствие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

К 2000 году было принято 904 федеральных закона, в том числе 13 федеральных конституционных законов: «О Конституционном Суде Российской Федерации», «О военных судах Российской Федерации», «О Правительстве Российской Федерации», «О судебной системе Российской Федерации», «О референдуме Российской Федерации» и др., 9 кодексов Российской Федерации.

Но многие сферы жизнедеятельности государства не охвачены федеральным законодательством. Между тем свое право на издание законов по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов активно реализуют сами субъекты Российской Федерации. При этом региональные законы, как правило, принимаются с тенденцией «опережающего законодательства», т. е. при отсутствии соответствующего закона на уровне Федерации, в основном по предметам совместного ведения. В ряде регионов в этой сфере уже изданы целые тома и даже своды

законов (Республиках Башкортостан, Карелия, Татарстан, Саха (Якутия), Ханты-Мансийском автономном округе и др.). По оценке заместителя председателя Законодательного Собрания Иркутской области С. Шишкина, региональное законодательство включает в настоящее время около 250 тыс. правовых документов¹.

Право субъекта Федерации на «опережающее законодательство» правомерно и подтверждено Конституционным Судом, а в постановлении Конституционного Суда *«По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области»* от 1 февраля 1996 г. говорится, что такие законы *могут быть приняты при условии*, что после издания федерального закона акт субъекта Федерации должен быть приведен в соответствие с ним, что следует и из ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации.

Это не означает, что субъекты Федерации, принимая свои законы до издания федерального закона, могут превышать пределы своего правового взаимодействия с федеральной властью, а также устанавливать обязанности и поведение федеральной власти на своей территории. Однако субъекты Федерации, осуществляя свое право на «опережающее законодательство», в массовом порядке превышают пределы своего правового регулирования, особенно в сфере социально-экономических отношений. Ряд субъектов Российской Федерации в своих актах в одностороннем порядке определяют условия и порядок разграничения государственной собственности на федеральную и собственность субъекта Федерации, упорядочивают налоговые отношения, вопросы природопользования, режим федеральной собственности на своей территории и т. д. Это не только противоречит федеральному законодательству, но и нередко приводит к тому, что в субъектах Российской Федерации действуют взаимоисключающие нормативные акты. В результате коммерческие организации и граждане, перемещаясь по территории Федерации и осуществляя хозяйственную деятельность в нескольких регионах, сталкиваются с противоречиями между различными региональными актами, что препятствует как нормальному функционированию рыночных отношений, так и реализации конституционных прав граждан.

¹ См.: Шишкин С. Иркутская область в системе федерализма//Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. М., 2000. С. 99.

По сведениям Министерства юстиции Российской Федерации, из проверенных в 1995–1998 годах 16 тыс. законов субъектов Федерации около трети противоречили федеральному законодательству¹. В 2000 году прокурорами было выявлено более 15 тыс. подобных законов и иных нормативных правовых актов. Такое положение ни в одном федеративном государстве объективно не могло быть оправдано ни национальными, ни иными особенностями республик и регионов, ни противоречивостью федерального законодательства, ни отсутствием регламентации соответствующих социально-экономических отношений на федеральном уровне.

Таким образом, анализ конституций, уставов, двусторонних договоров, соглашений и действующего законодательства субъектов Российской Федерации в плане соблюдения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов дает все основания констатировать, что противоречия Конституции Российской Федерации и федеральным законам характерны практически для всех этих видов правовых актов субъектов Федерации, вследствие чего к концу 1999 года федерализм и законодательные основы организации государственной власти в России были значительно деформированы, что затронуло ключевые основы Российского федеративного государства.

В условиях нестабильности конституционной законности произошел разрыв между юридической и фактической моделями взаимоотношений Федерации и ее субъектов, разрыв единого конституционного и правового пространства. На территории Федерации появились режимы разного политического, экономического и социального характера, – от относительно демократических до авторитарных.

Регионы располагают далеко не равным объемом ресурсов (не всегда связанным с объективным положением в регионе), что предопределяет их властную асимметрию. Огромный разрыв экономических возможностей между, например, Москвой и другими регионами объясняется тем, что столица обеспечивает треть всего российского ВВП, получая огромную часть доходов добывающей промышленности, так как налоги уплачиваются там, где расположена головная компания, а не там, где осуществ-

¹ Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. М., 2000. С. 99.

вляется разработка полезных ископаемых или производство¹.

Асимметричность федеративных отношений проявляется и в бюджетной сфере². При этом формально асимметричность заложена в различных льготах и прерогативах, предоставленных республикам и другим субъектам Федерации и закрепленных в договорах о разграничении предметов ведения и полномочий.

Распределение налоговых поступлений и средств федерального бюджета является индикатором многих проблем на пути установления в стране подлинно федеративных отношений. Помимо других факторов, заключение двусторонних договоров и соглашений привело к тому, что для разных субъектов Федерации были установлены различные процентные отчисления в федеральный бюджет от сумм налоговых платежей, собираемых на их территориях.

В условиях ослабления законности и правового порядка произошла своего рода фрагментация национального рынка. Некоторые субъекты Федерации рассматривают себя как автономные экономические субъекты, а не часть единого национального рынка. Подобная позиция регионов стала особенно ощутимой после финансового кризиса 1998 г. Ряд субъектов Российской Федерации прекратили перечислять налоговые платежи в федеральный бюджет, другие ввели контроль над ценами и приняли иные меры административного регулирования экономики. Различия в экономическом положении регионов составляют экономическую основу асимметричности федерализма. Те регионы, которые имеют выход на внешний рынок за счет продажи энергоносителей, сырья и других товаров, располагают дополнительными собственными ресурсами для давления на федеральные власти в «торге» за власть. Регионализм до конца 2000 года выражал бюрократические и социальные интересы, выгодные региональным элитам и успешно защищавшиеся их лидерами. Таким образом, в результате общего кризиса законности политическая, экономическая и социальная системы страны к 2000 году в известной мере утратили целостность, наметилась деформация федеральной власти, ее резко выраженная децентрализация.

Сильная президентская власть, установленная Конституцией Российской Федерации, на практике утрачивала свое влияние.

¹ Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. М., 2000. С. 16–18.

² Там же.

Выборность глав субъектов Российской Федерации при отсутствии у центра реальных рычагов воздействия на них привела к заметной бесконтрольности и создала возможность отдельным главам субъектов Российской Федерации действовать, по существу, в качестве потенциального четвертого центра власти. Это в значительной мере негативно повлияло на нормальное функционирование федеральной власти, обеспечение единства конституционно-правового и политического пространства, равенства прав граждан и национальных интересов России. В этих условиях система высших федеральных структур власти оказалась вынужденной противостоять процессу фрагментации российского правового, политического и экономического пространства.

Вместе с тем возможность правоохранительных ведомств, и в частности прокуратуры, реально реагировать на нарушения Конституции Российской Федерации и федеральных законов в субъектах Федерации была крайне ограничена. В условиях фактического замалчивания многих принципиальных противоречий между Конституцией Российской Федерации и конституциями, уставами и законами субъектов Федерации, ряд этих норм, по существу, лишили прокуратуру и другие федеральные структуры самостоятельности или возможности эффективно осуществлять свои функции и полномочия.

В этих условиях стратегически важным стал вопрос реализации центром радикальных мер для выправления положения, обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации, федерального права и воссоздания единого конституционного поля на всей территории Российской Федерации, упорядочения вертикали власти и обеспечения единства законности в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечения действия конституционных принципов федерализма, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, защиты их конституционных гарантий.

Возникла острая необходимость в конструктивном федеральном вмешательстве, политической воле центра, и прежде всего Президента Российской Федерации, как главы государства, – гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, а также единства, согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

В Посланиях Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 2000–2002 годов в качестве стратегических задач было определено: укрепление государства в лице всех институтов власти и всех уровней четко работающей исполнительной вертикали; достижение правовой дисциплины и повышение действенности судебной системы как механизма реализации государственных решений, эффективной защиты прав граждан¹. Система мер по решению этой задачи получила развитие в последующих ежегодных посланиях, адекватное закрепление в ряде указов Президента Российской Федерации и принятых по его инициативе федеральных законов.

Так, указами Президента Российской Федерации было приостановлено действие некоторых неконституционных решений глав субъектов Российской Федерации, учрежден как совещательный орган Государственный Совет в составе председателя – Президента Российской Федерации и членов Совета – глав администраций субъектов Федерации, утверждено Положение о Государственном Совете.

Несмотря на то, что Государственный Совет Конституцией РФ не предусмотрен, его создание и деятельность не противоречат Конституции Российской Федерации и вписываются в рамки ч. 2 ст. 80 и ч. 1 ст. 85 Основного Закона. Деятельность Совета способствует восстановлению единого конституционно-правового пространства страны, повышению стабильности государства, обеспечению реализации конституционных принципов федерализма.

Для выстраивания четко работающей исполнительной вертикали власти и обеспечения правовой дисциплины Указами Президента Российской Федерации от 8 июня 2000 года и от 10 декабря 2001 года расширены полномочия Министерства юстиции Российской Федерации, включающие: проведение юридической экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства (2001)». М., 2001.

федеральным законам; представление в Правительство Российской Федерации предложений об отмене или о приостановлении действия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в случае их несоответствия Конституции Российской Федерации, международным договорам России, законам, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации, постановлениям и распоряжениям Правительства Российской Федерации; представление, в случае, несоответствия нормативного правового акта субъекта Российской Федерации Конституции Российской Федерации или федеральному закону, мотивированного заключения в орган государственной власти субъекта Федерации, принявший данный акт, а также в соответствующие федеральные органы государственной власти.

В целях обеспечения единства и укрепления законности, развития конституционных принципов федерализма, сочетающих широкие права субъектов Федерации с неукоснительным соблюдением федеральных законов, по инициативе Президента Российской Федерации, Государственной Думой были приняты Федеральный закон «*О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации*» от 5 августа 2000 года, а также Федеральный закон «*О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации*» от 29 июля 2000 года, который концептуально меняет направление развития федеративных отношений, вводя их в нормальное русло развития федерализма в России, упорядочивает деформированную вертикаль власти, предусматривает ответственность глав администраций и законодательных органов субъектов Федерации за принятие законов и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральным законам, вплоть до роспуска законодательного органа и отрешения от должности главы администрации Президентом Российской Федерации; Федеральный закон «*О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации*» от 4 августа 2000 года, который в соответствии с проводимой государственно-правовой реформой расширил сферу регулирования федеральными законами особенностей местного самоуправления в городах федерального значения,

внес четкость в механизм ответственности муниципальных органов за нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законодательных актов субъектов Федерации, усилил гарантии местного самоуправления, установленные ст. 12, 130–133 Конституции Российской Федерации. В Законе слова «органы местного самоуправления» заменены на *«представительные органы местного самоуправления»*, а «глава местного самоуправления» – на *«глава муниципального образования»*, что терминологически более соответствует смыслу конституционных установлений о местном самоуправлении.

По инициативе Президента Российской Федерации начался процесс модернизации федеративных отношений, затрагивающий такие ключевые вопросы, как взаимоотношения центра и регионов, совершенствование вертикали государственного управления. Важной акцией стало создание, согласно Указу Президента Российской Федерации *«О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»* от 13 мая 2000 года, федеральных округов. В утвержденном Президентом Российской Федерации *Положении о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе* сформулирована такая задача полномочного представителя, как «организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов власти».

В Положении предусматривается, что полномочный представитель «вносит Президенту Российской Федерации предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина; взаимодействует с Главным контрольным управлением Президента Российской Федерации и органами прокуратуры Российской Федерации при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации».

«Деятельность полномочных представителей заметно приблизила федеральную власть к регионам. Полпреды активно поработали в деле приведения регионального законодательства

в соответствие с федеральным. Ключевая роль здесь принадлежит именно им и Генеральной прокуратуре, ее окружным структурам»¹.

Принятие указанных федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и осуществление других важных государственно-правовых инициатив послужило основой для активизации работы государственных структур, судебных и правоохранительных органов по преодолению затянувшегося политико-правового кризиса на федеральном, региональном и местном уровнях, обеспечения нормативной правовой базы в организации и деятельности государственной власти. Все это определило тенденцию усиления и укрепления власти Президента Российской Федерации, повышения ее устойчивости в рамках установленных для него полномочий.

К актам, конкретизирующим и развивающим конституционные положения, относится также Федеральный конституционный закон «*О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации*» от 17 декабря 2001 года.

Принят Федеральный закон «*О гражданстве Российской Федерации*» от 31 мая 2002 года, который устанавливает новый подход к определению гражданства лиц, недавно живших в союзном государстве, требование знания русского языка для лиц, желающих получить гражданство России, упорядочивает режим принятия в российское гражданство, сужает категории лиц, пользующихся льготами на получение российского гражданства.

Возросшее взаимопонимание Государственной Думы и исполнительной власти способствует нормальному процессу законотворчества и их взаимодействию. Однако в соответствии с конституционным принципом разделения властей крепнущее взаимодействие указанных властей не должно выходить за рамки разумных пределов, т. е. пределов, нарушающих принцип их разделения.

Разделение властей, по идее его авторов, предполагало взаимодействие, без которого нет согласованного единства власти и возникает конфликт властей. Но при любой степени взаимодействия должно сохраняться определенное дистанцирование.

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 2001. М., 2001.

«Необходимо, чтобы власть останавливала власть», – писал Ш. Монтескье. Но он также утверждал, «что власти вынуждены действовать и согласованно»¹. В этом и смысл баланса властей: взаимодействовать, но и взаимно контролировать друг друга; одна власть должна сдерживать другую. Следует помнить слова Ш. Монтескье о том, что «если власть законодательная и исполнительная будут соединены, то свободы не будет, так как можно опасаться, что монарх или Сенат станет издавать тиранические законы для того, чтобы также тиранически применять их»². Разделение властей, таким образом, является заслоном против проявления диктата и административного произвола, а также необходимой предпосылкой для осуществления демократического конституционного режима, обеспечения конституционной законности и правопорядка.

Формирование Совета Федерации в соответствии с Федеральным законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 августа 2000 года было реализовано в январе 2002 года. Необходимость принятия этого Закона мотивировалась президентской администрацией тем, что ранее действовавшая модель формирования Совета Федерации не обеспечивала непрерывный характер его деятельности и не способствовала созданию необходимых условий для реализации конституционных полномочий Совета Федерации в законодательном процессе³. В соответствии с Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 12 декабря 2004 г.) члены Совета Федерации осуществляют свои полномочия на постоянной основе в формах деятельности члена Совета Федерации, предусмотренных ст. 7. Это позволяет Совету Федерации полнее реализовывать свои конституционные полномочия, а также будет способствовать совершенствованию законодательной деятельности Федерального Собрания, придаст синхронность законотворческой работе его палат.

Значительное влияние на состояние конституционной законности в упорядочении принципов федерализации и обеспе-

¹ Монтескье Ш..Л. О духе законов. М., 1958. С. 128.

² Там же.

³ См.: Государственная Дума третьего созыва в весеннюю сессию 2000 года // Информационно-аналитический бюллетень. 2000. № 5.

чении законности в государственном строительстве оказывала деятельность Конституционного Суда Российской Федерации. За 2003–2007 годы Конституционным Судом Российской Федерации было вынесено около 80 постановлений и определений о конституционности законов, принятых на основе индивидуальных жалоб граждан или по запросам депутатов Государственной Думы, органов государственной власти субъектов Федерации, судов.

Существенное значение имели постановление Конституционного Суда Российской Федерации *«По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай»* от 7 июня 2000 г. и определение Конституционного Суда *«По делу о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций республик Адыгея, Башкортостан, Ингушетия, Коми, Северная Осетия-Алания и Татарстан»* от 27 июня 2000 г., которыми признаны неконституционными и подлежащими отмене те положения конституций указанных республик, которые подрывали конституционные принципы российского федерализма: суверенитет Российской Федерации и его распространение на всю ее территорию; верховенство Конституции Российской Федерации, ее прямое действие и применение на всей территории Федерации; целостность и неприкосновенность территории России.

Работа органов прокуратуры по обеспечению конституционной законности успешно проводилась в сотрудничестве с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах. Уже к концу 2001 года были приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами положения 66 конституций и уставов субъектов Федерации. Вместе с тем в 2001 году прокуроры выявили более 4 тыс. незаконных правовых актов законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации, две трети из которых, благодаря реагированию прокуратуры, отменены или приведены в соответствие с федеральным законодательством.

Таким образом, в рамках проведения государственно-правовой реформы, политические и законодательные инициативы Президента Российской Федерации, плодотворная законотворческая работа Федерального Собрания, усиление контрольной и охранительной функций государственной власти, повышение уровня работы правоохранительных органов, привели к относи-

тельной стабилизации правовой дисциплины и правопорядка, обеспечению конституционной законности.

По Конституции Российской Федерации охрана Конституции Российской Федерации является, по существу, обязанностью всех структур государства, должностных лиц и граждан. В Конституции Российской Федерации прямо устанавливается, что «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» (ч. 2 ст. 15).

Формула этой статьи закреплена в Конституции Российской Федерации в общей форме публично-правового принципа, но, как справедливо замечает М.В. Баглай «... именно с этого начинается установление режима конституционной законности и всего правопорядка»¹. Следует согласиться с М.В. Баглаем, который считает, что граждане и народ в целом имеют как пассивное право (соблюдение Конституции), так и в известных условиях право на активные действия по охране Конституции, тем не менее главная ответственность за охрану Конституции Российской Федерации лежит все же на Президенте Российской Федерации и высших органах всех ветвей власти Российской Федерации. Часть 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации прямо определяет круг лиц и органов, обязанных своими запросами в Конституционный Суд добиваться устранения нарушений Конституции Российской Федерации.

К ним относятся Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, одна пятая часть членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации. Правом запроса в Конституционный Суд Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» наделен и Уполномоченный по правам человека. Генеральный прокурор Российской Федерации Конституцией Российской Федерации не наделен правом запроса в Конституционный Суд, однако согласно ст. 35 Закона о прокуратуре он наделен

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1997. С. 78–81.

правом обращения в этот Суд по вопросам нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

Именно эти органы и лица составляют систему структур, которые вправе и обязаны в первую очередь обеспечить охрану и защиту Конституции Российской Федерации: и в плане охраны принципа конституционности, и в плане охраны и защиты конституционного строя страны в целом.

В конституционно-правовой практике используются различные способы и средства охраны и защиты Конституции Российской Федерации. Однако следует признать, что в правовом плане наиболее значимы конституционный надзор, конституционный контроль, судебный конституционный контроль.

В публикациях, документах право запроса в Конституционный Суд Российской Федерации Президента Российской Федерации, парламента, правительства и других о разрешении дел о соответствии Конституции федеральных законов и других нормативных актов Федерации и ее субъектов обозначается, как правило, термином «конституционный контроль». Между тем запросы в Конституционный Суд Российской Федерации Президента Российской Федерации, Совета Федерации и других субъектов права запроса по своей юридической природе носят не контрольный, а надзорный характер.

На наш взгляд, разница между понятиями «конституционный контроль» и «конституционный надзор» обусловлена разницей между понятиями «контроль» и «надзор». Российская конституционно-правовая доктрина различает их по ряду признаков, однако единый подход к этому вопросу отсутствует. Например, по мнению авторов Энциклопедического юридического словаря, эти понятия абсолютно тождественны¹. С.Ю. Кашкин рассматривает контроль и надзор не как понятия, а как термины и утверждает, что «термины «конституционный надзор» и «конституционный контроль» используются в юридической литературе как синонимы»².

М.А. Нудель не признает самостоятельное значение надзора и считает его «особой формой контроля»³. В.В. Маклаков в

¹ Энциклопедический юридический словарь. М., 1996. С. 143.

² Кашкин С.Ю. Конституционный контроль в Индии. Доктрина. Практика. Эволюция. М., 1994. С. 3.

³ Нудель М.А. Конституционный контроль в капиталистических государствах. М., 1968. С. 7–8.

работе «Основы теории Конституции» пытается выявить различия между этими понятиями по существу, но «во избежание» громоздких оговорок предлагает пользоваться термином «конституционный контроль», считая, что «это различие обусловлено лишь неодинаковым словоупотреблением в законодательстве различных стран и даже одной и той же страны»¹.

Между тем в государственно-правовой практике России как советского, так постсоветского времени понятия «контроль» и «надзор» при всей их содержательной близости четко разграничивались. Контроль всегда осуществляли органы, наделенные властными полномочиями. В советский период контролирующие органы, особенно органы народного контроля, по поводу вскрытых нарушений дисциплины или норм законодательства вправе были давать соответствующим органам и должностным лицам обязательные для исполнения поручения, могли приостанавливать незаконные решения и действия должностных лиц, налагать на виновных взыскания, производить денежный начет, отстранять от занимаемой должности и т. д.²

Контроль и сегодня – это властные полномочия, «как контроль строго определенных органов государства за соблюдением всеми субъектами права действующего законодательства... и здесь подавление как одна из его форм не отрицается»³. Т.Я. Хабриева, например, отмечая известные различия контрольных систем от надзорных, пишет, что «действенный контроль предполагает возможность аннулирования актов, не соответствующих Конституции», надзор же «предусматривает лишь возможность приостановления действия незаконного акта без права отмены своим решением правовых актов государственных органов»⁴. Ю.А. Тихомиров в анализе видов властных полномочий контрольно-оценочного характера рассматривает контроль как группу полномочий, которая «контролирует и проверяет», «заслушивает», «подводит итоги», «оценивает», «отменяет», «приостанавливает», «применяет меры ответственности»⁵.

¹ Маклаков В.В. Конституционный контроль (надзор) // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1976. С. 71–78.

² См.: 70 лет советского государства и права. Л., 1987. С. 202–207.

³ Общая теория права и государства. М., 1994. С. 329–330.

⁴ Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции. Казань, 1993. С. 23–24.

⁵ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 146.

Следовательно, под контролем, как правило, понимается такая система отношений, при которой контролирующий орган не только проверяет, расследует и т. д., но и может совершать властные действия, отменять акты подконтрольного органа.

Надзор – система отношений, при которой надзорный орган не совершает властные действия, не вмешивается в деятельность органа, за которым осуществляется надзор. Проверки нарушения прав и закона проводятся на основании поступившей в надзорный орган информации. При выявлении нарушений надзорный орган реагирует в специфических формах, однако отменить или исправить нарушение со стороны поднадзорного органа не может¹.

Указанные различия в понятиях «контроль» и «надзор» далеко не исчерпывают всего комплекса вопросов этой проблемы, с другой стороны, они и не проводят непреодолимого водораздела между ними. Главное, что их сближает, – это то, что надзор и контроль в конечном счете преследуют единую цель – обеспечение законности.

Все обращения лиц и органов (субъектов права запроса), перечисленных в ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации, с запросами в Конституционный Суд Российской Федерации о разрешении дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, конституций республик, уставов субъектов Федерации и др. (п. «а», «б», «в», «г» ч. 2 и ч. 3 ст. 125) по своим характеристическим данным входят в понятие конституционного надзора.

Полномочия субъектов *права запроса* в Конституционный Суд РФ по осуществлению конституционного надзора предусмотрены ч. 2 и 3 ст. 125 Конституции Российской Федерации. Полномочия же Президента Российской Федерации по осуществлению конституционного *контроля* – ч. 2 ст. 85, ч. 2 и 3 ст. 107, ч. 3 ст. 115. В соответствующих статьях Конституции Российской Федерации зафиксированы полномочия других субъектов права запроса в Конституционный Суд по осуществлению конституционного контроля (Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации и др.).

Вместе с тем в деле обеспечения законности в государственном строительстве, правовой охраны Конституции и обеспечения

¹ См.: Прокурорский надзор в СССР. М., 1973. С. 18–19.

ее верховенства в правовой системе государства, защиты прав и свобод человека определяющим и главным механизмом является Конституционный Суд Российской Федерации, осуществляющий судебный конституционный контроль в форме конституционного судопроизводства.

За последние годы в рамках проведения государственно-правовых реформ лица и органы, составляющие систему обеспечения законности в государственном строительстве, федерализма, верховенства Конституции Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан и др., добились определенных результатов в деле стабилизации законности и правопорядка, укрепления государства и основ федерализма.

В 2000–2007 годах федеральные государственные и публичные институты действовали, как правило, в рамках конституционных установлений. Президент Российской Федерации успешно использовал конституционные права по укреплению законности в сфере государственного строительства и федеральных отношений, осуществлению процедур согласованного функционирования и взаимодействия всех ветвей власти (ч. 2 ст. 89), возможности Государственного Совета и законодательные инициативы для минимизации конфликтного поля между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, равно как и между органами власти самих субъектов в спорах о компетенции в сфере разграничения предметов ведения и полномочий (ст. 85). Так, с учетом предложений Президента Российской Федерации, 25 января 2002 г. были приняты федеральные законы *«О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»* (конкретизирующий механизм рассмотрения законопроектов по предметам совместного ведения); *«О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»*, в которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливаются правила, предусматривающие повышение оперативности в работе с депутатскими запросами и сокращение сроков представления ответов по ним (с 30 до 20 дней), численный аппарат членов Совета Федерации и др.

В последующие годы Президентом Российской Федерации успешно использовались конституционные права по охране суверенитета, независимости и государственной целостности Российской Федерации. В ряду приоритетов в обеспечении конституционной законности в государственном строительстве особое место Президент Российской Федерации отводил последовательной реализации мер по укреплению государственности, принципов федерализма, восстановлению единого правового пространства во всех субъектах Федерации, устранению юридических и политических искажений между центром и субъектами Российской Федерации. Несомненна активность Президента Российской Федерации в осуществлении конституционных полномочий в сфере охраны основ конституционного строя, укрепления государства, обеспечения законности в государственном строительстве и защиты прав и свобод человека.

1.3 Теоретические и правовые аспекты регулирования федеральной и региональной избирательной системы

Становление демократической правовой государственности предполагает в качестве необходимого условия построение эффективной избирательной системы, позволяющей формировать выборные институты власти в соответствии с волей большинства членов гражданского общества, принявших участие в соответствующих выборах и учетом мнения меньшинства.

Одним из самых значимых элементов любой политико-правовой системы общества являются способы формирования государственно-властных структур и все многообразие связанных с этим важным процессом политических и правовых явлений и отношений.

Прежде всего, следует отметить, что сама теория избирательного права основывается на выработанных теорией и практикой формирования государственных институтов политико-правовых принципах, сущность которых отражена в формулировке Всеобщей декларации прав человека и гражданина (1948 г.): «Воля народа должна быть основой власти правительства: эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования» (ч. 3 ст. 21)¹.

Как справедливо подчеркивает Ю.А. Веденеев, «именно через демократические выборы формируются ответственные перед гражданами органы государственной власти и управления, именно через участие в избирательном процессе осуществляется воздействие на государственную политику, именно законные выборы являются наиболее эффективной и юридически безу-

¹ Права человека. Основные международные документы. М., 1989. С. 139.

словной формой реализации и защиты гражданами собственных экономических и социальных интересов»¹.

Несмотря на то, что в действующей Конституции Российской Федерации основополагающие принципы избирательного права нашли свое закрепление только применительно к выборам Президента России (ст. 81), имеются все основания утверждать, что эти принципы в одинаковой степени обязательны для всех выборов в Российской Федерации. Этот вывод следует из анализа ст. 15 Конституции, постулирующей правило, в соответствии с которым общепризнанные принципы и нормы международного права (в том числе и указанные выше нашедшие отражение во Всеобщей декларации прав человека и гражданина принципы избирательного права) являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Следуя этому конституционному положению, российский законодатель последовательно выстраивает систему избирательного права на основе признанных международным сообществом принципах выборных отношений.

Разрешение всего комплекса практических задач формирования выборных институтов власти посредством избирательных процедур обусловлено реализацией следующих основных теоретических посылок:

а) выборы должны быть обязательным и важнейшим атрибутом механизма формирования органов государственной власти, применяемым с установленной периодичностью на основе принципов открытости и гласности;

б) избирательная система должна гарантировать избирателям равную возможность всеобщего, прямого, самостоятельного, свободного и альтернативного выбора субъектов, которые будут ими управлять, и политики, которую будет осуществлять управляющая система;

в) избирательный механизм, определяющий процедуру формирования публичных органов власти, должен дополняться институтами политической ответственности избранных (процедуры принудительной ротации институтов власти, в т. ч. роспуск правительства, снятие с должности выборного лица и т. п.);

г) форма и содержание избирательных процедур должны обеспечивать организацию не только легальных (то есть

¹ Веденеев Ю.А. Политическая демократия и электорально-правовая культура. // Государство и право. 1997. № 2. С. 36.

сформированных в полном соответствии с юридическими нормами, правовыми установлениями), но и легитимных органов государственной власти (признаваемых управляемыми, народом, как законные);

д) выборы должны иметь своим результатом реализацию одной из основных целей демократии – представительство во власти различных социальных интересов и точек зрения и их учет в процессе осуществления властных функций¹.

Анализ теоретических положений избирательного процесса позволяет прийти к определяющему общую социальную ценность института выборов выводу: практический смысл избирательного процесса должен состоять в том, чтобы каждый полноправный член социума мог иметь регулярную возможность выражать свою волю относительно всего объема социально-политических процессов в обществе, а государственный механизм мог быть сформирован и функционировать в соответствии с этой волей. Воплощение идеалов выборной демократии создает возможность не только достижения компромисса между ведущими социально-политическими силами, отстаивающими зачастую противоположные интересы и позиции, но и эффективного блокирования негативных тенденций в социально-экономической и социально-политической сферах общественной жизни².

История развития выборной демократии привела к появлению большого количества политико-правовых конструкций, определяющих смысл и содержание избирательных процедур, роль и взаимосвязь ряда выборных институтов, сущность и значение всего комплекса избирательных отношений в обществе.

Современная выборная демократия строится в соответствии с международно-правовыми стандартами, обеспечивающими реализацию важнейшей ценности политической жизни общества – права гражданина «принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление

¹ См. подробнее: *Оливер Д.* Реформа избирательной системы Соединенного Королевства. Современный конституционализм. М., 1990.

² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. / Отв. ред. *А.В. Иванченко.* М., 1999. С. 12.

избирателей» (ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.)¹

Несмотря на международное признание базовых стандартов избирательных конструкций, конкретные формы реализации идеализаций выборной демократии зачастую сильно отличаются друг от друга, что обусловлено рядом историко-социальных, политико-правовых и общекультурных факторов, оказывающих непосредственное влияние на зарождение и развитие избирательных отношений в конкретном социуме.

В этой связи важное значение приобретает категория «*избирательная система*». В общей теории конституционного права данный термин традиционно понимается в двух основных значениях, в «узком» и «широком» смысле. В «узком» смысле слова избирательная система рассматривается как закрепленный в законодательстве той или иной страны способ установления результатов выборов или способ распределения депутатских мандатов в зависимости от итогов голосования². В «широком» смысле слова избирательная система понимается как система всех общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти³.

Весьма широкая сфера рассматриваемых отношений включает в себя весь механизм формирования органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе вопросы определения корпуса избирателей, создания и функционирования системы органов государственной власти, на которые возложены полномочия по организации и проведению выборов, процедурные аспекты стадий избирательного процесса, критерии допуска к участию в избирательной кампании претендентов на выборные должности, финансирование выборов и др.

Между тем, в научной среде до настоящего времени не сложилось единого мнения по вопросу определения избирательной системы, понимаемой в широком значении. Так, М.В. Баглай определяет избирательную систему как совокупность «...правовых норм, регулирующих порядок предоставления избирательных прав, проведения выборов и определения результатов

¹ Права человека. Основные международные документы. М., 1989. С. 47.

² См., например, Конституционное право. / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1998. С. 342.

³ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. / Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 104.

голосования»¹. На наш взгляд, при таком подходе категория «избирательная система» по существу приобретает значение, синонимичное термину «избирательное право», поскольку определяется как совокупность правовых норм, что представляется недостаточно обоснованным.

Существуют и диаметрально противоположные точки зрения, согласно которым в избирательную систему каждого государства необходимо включать не только правовые нормы и урегулированные ими общественные отношения, но и базовые принципы, на основе которых она формируется, такие как всеобщность, равенство избирательных прав, прямые выборы при тайном голосовании, состязательность избирательного процесса, гласность выборов и т. д.² Такая точка зрения не вызывает особых споров среди специалистов в области избирательных правоотношений, поскольку содержание этой позиции обусловлено «широтой понимания» избирательной системы, объемом общественных отношений, включаемых в нее. Между тем, по нашему мнению, здесь возникает опасность такого расширительного толкования избирательной системы, при котором ею подменяется более емкая и гораздо более сложная политическая система общества.

Юридическая энциклопедия, разработанная под общей редакцией М.Ю. Тихомирова содержит следующее определение избирательной системы: «избирательная система – ...установленный национальным законодательством порядок организации и проведения выборов в представительные органы, определения итогов голосования и результатов выборов»³. Как видим, данное определение избирательной системы ближе к узкому ее значению, однако «расширено» за счет включения в дефиницию порядка организации и проведения выборов.

На наш взгляд, наиболее точно и полно отражает содержание категории «избирательная система» (в широком значении) определение, предложенное рядом отечественных конституционалистов, в число которых входят А.И. Ким, В.Т. Кабышев, Е.В. Колесников, И.Е. Фарбер: избирательная система – это

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2000. С. 349.

² Конституционное право. М.: Издательство БЕК, 1996. С. 260.

³ Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. Издание 5-е, дополненное и переработанное / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2002. С. 349.

часть фактической конституции страны, включающая всю совокупность общественных отношений, возникающих в процессе и в связи с формированием органов государственной власти и местного самоуправления путем выборов¹. Выборы в этой связи понимаются нами как способ открытого и гласного формирования органов публичной власти на основе всеобщего, равного, прямого и свободного избирательного права.

Избирательная система в анализируемом «широком» смысле слова регулируется нормами *избирательного права*. До недавнего времени существовала точка зрения, разделявшаяся большинством ученых-конституционалистов, согласно которой избирательное право понималось как система правовых норм, представляющих собой *институт* конституционного права. Однако постепенно, с развитием избирательно-правовых отношений, накоплением избирательного опыта, появились точки зрения, из которых следует, что избирательное право представляет собой целую *подотрасль*² конституционного права (А.Е. Постников), а по отдельным оценкам – *межотраслевой комплексный институт*³ (В.И. Лысенко).

В последнее время в научной литературе появились заслуживающие серьезного внимания суждения о необходимости выделения избирательного права в самостоятельную комплексную отрасль российского права. Так, придерживающийся этой точки зрения С.В. Навальный, основываясь на разработанных известным научным деятелем правоведом С.С. Алексеевым принципах структурного анализа права, приводит следующие доводы в обоснование приведенной позиции: «во-первых, избирательное право состоит из комплекса нормативно-правовых актов, отражающих порядок легитимной смены власти в стране; во-вторых, строится на ряде основополагающих конституционных и отраслевых принципов; в-третьих, включает нормы материального права, устанавливающие объем предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, их полномочных орга-

¹ Ким А.И. Советское избирательное право. М., 1965. С. 20–29; Советское государственное право / Под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, 1979. С. 250–251; Конституционное право России: Лекции / Отв. ред. В.Т. Кабышев, Е.В. Колесников. Саратов, 1995. С. 114–115.

² Постников А.Е. Избирательное право России. М., 1996. С. 13.

³ См.: Лысенко В.И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995.

нов по вопросам организации избирательного процесса; в-четвертых, состоит из ряда взаимосвязанных институтов; в-пятых, допускает применение мер ответственности к участникам избирательных отношений»¹.

По нашему мнению, данная точка зрения представляет собой суждение, заслуживающее внимания, однако полагаем необходимым отметить, что процесс становления отдельной правовой отрасли, в том числе комплексной отрасли права, всегда обусловлен наличием определенных социальных, политических и правовых предпосылок в их историческом развитии, а поэтому протекает в достаточно «замедленном темпе». В частности, С.С. Алексеев по этому поводу заметил: «... комплексные отрасли права зарождаются, ... постепенно расширяя сферу своего влияния... и формируя специальный нормативный материал»².

На наш взгляд, говорить об избирательном праве, как об устоявшейся, юридически оформленной самостоятельной правовой отрасли пока рано, однако нельзя не отметить нарастающую в этом направлении тенденцию.

Каждый этап избирательного процесса, начиная от стадии назначения выборов до подведения их итогов, облечен в любом правовом демократическом государстве в определенную процессуально-правовую форму, соблюдение которой обеспечивает честные и свободные выборы.

Нормы избирательного права регламентируют значительную часть общественных отношений в области выборов. Сфера действия избирательного права начинается с определения декларативного содержания базовых принципов избирательных отношений, и завершается детализацией механизма подсчета голосов избирателей и установлением критериев легальности и легитимности избранной власти.

Далее, традиционно дискуссионным в конституционно-правовой науке является вопрос об определении границ, пределов предмета избирательного права. Этот вопрос имеет непосредственное отношение и к определению содержания избирательной системы, поскольку именно она и выступает по существу предметом, той самой сферой общественных отношений, регулируемых избирательным правом. В настоящее время можно гово-

¹ *Навальный С.В.* Избирательное право: роль и место в системе права России. // Право и Политика. 2003, № 12. С. 26.

² *Алексеев С.С.* Структура советского права. М., 1975. С. 184.

речь о двух сложившихся подходах к определению предмета избирательного права.

В соответствии с первым из них предмет избирательного права ограничивается общественными отношениями, связанными с проведением исключительно выборов разного уровня. Такой подход разделяет ряд ученых, в том числе Д.Б. Катков, Е.В. Корчиго, которые рассматривают в качестве важнейшего признака, атрибута общественных отношений, составляющих предмет избирательного права, элемент непосредственного участия в выборных отношениях граждан, обладающих активным и пассивным избирательным правом¹. Такой же позиции придерживается Д.Б. Сергеев, основывая свое мнение на необходимости включать в предмет избирательного права лишь те общественные отношения, которые имеют прямую связь с осуществлением избирательных прав граждан².

В то же время, в научных источниках излагается и другой, более широкий подход к определению предмета избирательного права, в который предлагается включать также общественные отношения, связанные с проведением референдумов, отзывом населением выборных должностных лиц, избранием населением мировых судей, избранием и назначением должностного лица коллегиальным органом публичной власти и др. Так, В.И. Лысенко указывает, что в избирательном процессе власть народа реализуется посредством организации и проведения референдума и выборов³. Сторонниками включения в предмет избирательного права отношений, связанных с процедурами отзыва избранных населением должностных лиц являются В.В. Пылин и А.В. Зиновьев⁴.

¹ Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Избирательное право: Учебное пособие. / Под ред. д. ю. н. Ю.А. Веденева. М., 2001. С. 7. См. также: Князев С.Д. Российское избирательное право. Владивосток, 2001. С. 24–25.; Постников А.Е. Система избирательного законодательства в Российской Федерации. Дисс... в форме научного доклада на соискание... док. юрид. наук. М., 1997. С. 18–19.

² Сергеев Д.Б. Предмет российского избирательного права: научные дискуссии и их влияние на законодательство и правоприменительную деятельность. // Право и политика. 2003, № 10. С. 10.

³ Лысенко В.И. Развитие демократической основы российского избирательного права. // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1995. № 5. С. 54.

⁴ Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. СПб., 2001. С. 7; Зиновьев А.В. Гарантии свободы выборов представительных органов власти в России. // Государство и право. 1995. № 1. С. 15.

В.А. Трегубников и А.А. Торшенко, рассматривая в качестве косвенных выборов процедуру формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, учрежденную соответствующим федеральным законом¹, полагают целесообразным внести определенные изменения в нормативно-правовые акты, посвященные регламентации избирательных прав граждан. Отношения, связанные с избранием населением мировых судей, предлагает включать в предмет избирательного права К.В. Краснов².

Возникновению острых дискуссий по вопросу о пределах предмета избирательного права во многом способствует отсутствие исчерпывающего перечня видов выборов в Российской Федерации в действующем избирательном законодательстве, которое «тем самым оставляет открытым вопрос о возможных масштабах использования рассматриваемого демократического института в конституировании субъектов политической власти»³.

По нашему мнению, более обоснованной и последовательной выглядит позиция сторонников первого из обозначенных выше подходов к определению предмета избирательного права. При этом следует обратить внимание на произошедшую в «постсоветский» период смену приоритетов в регулировании комплекса избирательных отношений. Раньше предмет избирательного права определялся как совокупность социалистических избирательных отношений, посредством которых формируются органы государственной власти⁴, а, следовательно, основной целью нормативно-правового регулирования избирательных отношений выступало достижение политико-правового результата – формирования органов государственной власти. В последнее же десятилетие развития выборных отношений акцент в определении предназначения правового регулирования выборов заметно смещается в сторону обеспечения и защиты избирательных прав граждан.

¹ Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 05.08.2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

² *Краснов К.В.* Субъекты избирательного процесса в Российской Федерации. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 6.

³ *Князев С.Д.* Предмет современного российского избирательного права. // Государство и право. 2000. № 5. С. 33

⁴ Советское конституционное право: Учебник. / Под ред. С.И. Русиновой, В.А. Рянжина. Л., 1975. С. 145–146.

С учетом этой тенденции и принимая во внимание содержание базовых принципов избирательного права, определяющих демократический характер выборных отношений, следует прийти к выводу о том, что выборы являются самостоятельной формой народовластия, обеспечивающей возможность участия граждан в формировании органов публичной власти на основе прямого, периодического, свободного волеизъявления и альтернативного выбора. Поэтому включение в предмет избирательного права общественных отношений, схожих с избирательными, но не имеющих прямой связи с реализацией избирательных прав граждан, на наш взгляд, представляется необоснованным.

Практически все значимые избирательные отношения являются, прежде всего, правоотношениями. По мнению Ю.А. Веденеева и С.Д. Князева, избирательные правоотношения следует определять как общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами конституционного права на участие в управлении делами государства, права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления¹. Соглашаясь с этой дефиницией, полагаем необходимым уточнить, что избирательными правоотношениями являются не все указанные приведенными авторами общественные отношения, а лишь те из них, которые урегулированы правовыми нормами, наделяющими их участников конкретными юридически правами и обязанностями.

Таким образом, избирательная система, понимаемая в широком значении, представляет собой предмет регулирования избирательного права. Между тем, следует согласиться с мнением В.И. Лысенко о том, что избирательная система, регулируется не только нормами избирательного права. Это связано с включением в избирательную систему отношений, регулируемых корпоративными нормами, учреждаемыми общественными объединениями, принимающими участие в выборах. Такие нормы могут содержаться в уставах и иных документах политических партий. Кроме того, в качестве регуляторов отдельных отношений, складывающихся в избирательной сфере, можно назвать традиции, обычаи, нормы политической морали и этики².

¹ Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура. // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 2. С. 69.

² См., например, Конституционное (государственное) право зарубежных

Содержание избирательной системы конкретного государства зависит от многих, влияющих на ее характеристики факторов, включая такие, как форма правления, государственно-правовой режим, общие характеристики правовой системы и др. Особое влияние на форму и содержание избирательной системы оказывает форма государственного устройства.

В унитарных государствах избирательная система, подчиняясь общим принципам единства организации публичной власти, формирования правовой политики и системы законодательства, характеризуется единообразными избирательно-правовыми конструкциями, процедурами и нормативными правилами, распространяющимися на всю территорию страны.

В государствах с федеративной формой территориально-политического устройства, при которой составными частями такого государства выступают «государствоподобные» образования – субъекты федерации – избирательная система имеет сложную структуру. В ней помимо общефедеральных избирательных отношений можно выделить в известной степени обособленные избирательные отношения, складывающиеся на региональном уровне в самостоятельные избирательные системы субъектов федерации.

Территориальные избирательные системы в Российской Федерации, зачастую отличаются друг от друга, что обусловлено многочисленными особенностями социально-политического развития того или иного региона, его экономико-географического положения, историко-культурными факторами и многим другим.

Следует отметить, что избирательная система субъекта Российской Федерации включает в себя совокупность общественных отношений, связанных как с проведением «внутренних» выборов в субъекте Федерации – выборов в муниципальные органы власти, выборов депутатов представительного (законодательного) органа государственной власти, так и с организацией и проведением выборов общефедерального уровня – выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента России.

Характеризуя основные элементы региональной избирательной системы (рассматриваемой в «широком» смысле), представ-

ляется необходимым определить основные элементы избирательной системы субъекта Российской Федерации, выявить, как соотносятся между собой региональная избирательная система и общероссийская.

Представляется, что любая избирательная система есть диалектическое единство следующих основных элементов:

1. Институциональный (или субъектный) – представляет собой совокупность всех участников избирательных правоотношений, в круг которых включаются:

а) государство (в лице его органов и различных структур, участвующих в определении правил и норм, регулирующих избирательные процедуры, организации и обеспечении избирательного процесса, определении, легализации и обнародовании его результатов, а также разрешении возникающих при этом споров и коллизий);

б) политические партии и иные общественные объединения, принимающие участие в выборах и др., – социально-политические институты, составляющие организационно-политическую структуру гражданского общества, важнейшие субъекты избирательных отношений;

в) избиратели – электорат, все граждане, обладающие активным избирательным правом, правом голосовать и тем самым влиять на исход выборов – по существу основные субъекты избирательного процесса, выбор, волеизъявление которых и призван отразить и учесть при формировании государственно-властных структур избирательный механизм;

г) избираемые (а также их представители, доверенные лица и проч.) – претенденты на выборные должности, – граждане, обладающие пассивным избирательным правом, участвующие в избирательном процессе в качестве кандидатов в депутаты, на должность президента и др.;

д) иные субъекты – средства массовой информации, институт наблюдателей (в т. ч. международных) – оказывают серьезное влияние на ход выборов, степень «чистоты», избирательного процесса, уровень гласности, информационной обеспеченности избирательных процедур и на многие другие аспекты выборов.

Участники избирательного процесса выступают субъектами правоотношений, складывающихся в ходе выборов. Отсутствие, исключение из выборного процесса любого из приведенных основных участников может лишить избирательную процедуру и

ее результаты как легитимности (признания народом, гражданами в качестве справедливой, правомерной), так и легальности (собственно законности, соответствия формальным правовым установлениям)¹, а зачастую и всякого смысла.

2. Регулятивный – совокупность норм права, содержащихся в различных по юридической силе, значимости, субъекту издания, целям и сферам регулирования нормативно-правовых актах; а также политических норм, сложившихся правил и традиций, приобретающих большое значение по мере накопления опыта демократических избирательных процедур; к этому же элементу следует отнести и некоторые нормы морали, определяющие в том или ином обществе, социальной группе, страте причины, нравственные мотивации конкретного избирательного поведения, а зачастую и оказывающие непосредственное влияние на принятие какого-либо избирательного решения участником выборного процесса.

Правила избирательного поведения и правовые нормы, регулирующие основания, формы, порядок выборных действий и установления, оценки их результатов, придают избирательному механизму стройность и формальную определенность, делая его стабильным и надежным инструментом, средством формирования подлинно демократических государственно-властных структур.

3. Функциональный – включает в себя все разнообразие видов деятельности субъектов избирательных отношений, направленной на функционирование, сохранение и преобразование, развитие избирательной системы. Этот элемент показывает избирательную систему в действии, в движении, отражает ее развитие. Именно на основе анализа его проявлений можно судить, во-первых, о том, насколько реальные избирательные отношения урегулированы формальным правом, то есть, насколько имеющиеся нормы избирательного права «действены», в какой степени они соответствуют сложившимся избирательным реалиям, во-вторых, такой анализ помогает сделать вывод об уровне демократизации избирательного процесса. Только практика избирательных отношений показывает беспристрастному наблюдателю функциональность избирательной системы, ее способность периодически формировать выборные государственно-властные структуры на основе волеизъявления народа.

¹ См. *Чиркин В.Е.* Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8

4. Идеологический (политико-правовое избирательное сознание, избирательная культура) – элемент избирательной системы, в который, по нашему мнению, необходимо включать два тесно взаимосвязанных явления общественно-политической жизни. Одним из этих явлений выступает политико-правовое избирательное сознание, которое, в свою очередь является составной частью и стоит на стыке двух более объемных и относительно изолированных друг от друга социальных явлений, – форм общественного сознания – *политического сознания* (понимаемого как «многообразие проявлений духовности, отражающих деятельность механизмов политической власти и направляющих поведение людей в сфере политических отношений»¹) и *правового сознания* (определяемого в теории права как «совокупность представлений и чувств, выражающих отношение людей, социальных общностей к действующему и/или желаемому праву»²), – в преломлении к выборным политическим и избирательным правовым отношениям.

В научной литературе отдельными авторами предлагается довольно жесткое разграничение категорий «политическое сознание» и «правосознание». Так, например, С.С. Пискуновой в качестве обоснования самостоятельности этих явлений общественной жизни приводятся следующие доводы.

Во-первых, каждое из них имеет специфический предмет (в отличие от политического сознания, по мнению указанного автора, правосознание отражает не весь комплекс общественных отношений, а лишь ту их часть, которая нуждается в правовой регламентации).

Во-вторых, правосознание находит свое выражение в сугубо юридических понятиях, таких как права и обязанности, ответственность, законность и правопорядок, и т. д.

В-третьих, С.С. Пискунова указывает на «неодновременность» появления анализируемых понятий (правосознание выступает как закрепление интересов людей в правовой форме, как конкретизация политических идей в понятиях юридических прав и обязанностей)³.

¹ Теория государства и права. Курс лекций. / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юрист, 1999. С. 116–117.

² Там же. С. 556.

³ Пискунова С.С. Современное правосознание: понятие, характерные черты и функции. // Закон и право. 2003. № 8. С. 28.

Соглашаясь с позицией С.С.Пискуновой относительно необходимости разграничения указанных категорий, отметим, что приведенный подход характеризуется излишней изолированностью анализируемых понятий. Как представляется, любая форма общественного сознания изолирована от других форм лишь относительно. Такой вывод подтверждается наличием целого ряда социальных явлений, отражение которых не ограничивается «рамками» какой-либо одной формы общественного сознания¹. Избирательное сознание – одно из таких социальных явлений.

Уже содержание приведенных дефиниций политического и правового сознания, на наш взгляд, с достаточной объективностью свидетельствует о невозможности «вместить» избирательное сознание в какую-либо одну из данных категорий, ограничить рамками и пределами одной из указанных форм общественного сознания. Избирательное сознание, отражая комплекс общественных отношений, связанных с конструированием политической власти, в не меньшей степени включает в себя и область духовности, проявляющуюся в сложных отношениях общества, социальной группы, конкретного человека к формально-правовым избирательным категориям.

На основе выработанных правовой наукой представлений о структуре правосознания² мы полагаем целесообразным и обоснованным выделение в структуре избирательного сознания *избирательной психологии* (включающей чувства, эмоции, переживания, настроения, стереотипы, установки, возникающие у людей в связи с существующими избирательно-правовыми нормами и практикой их реализации – «индивидуальный уровень») и *избирательной идеологии* (как совокупности политико-право-

¹ О.В. Дамаскин. Нравственное и правовое сознание как фактор безопасности личности, общества и государства. В сб.: Актуальные проблемы правосознания в современной России. М. НИИ ГП РФ. 2005.

² Теория правосознания представлена в отечественном правоведении многими научными исследованиями, среди которых можно назвать: Фарбер И.Е. Правосознание как форма общественного сознания. М., 1963; Остроумов Г.С. Правовое осознание действительности. М., 1989; Соколов Н.Я. Профессиональное сознание юристов. М., 1988; Ефремова Г.Х., Ратинов А.Р. Изучение правосознания и общественного мнения о преступности и деятельности правоохранительных органов. М., 1989; Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973; Синюкова Т.В. Правосознание и правовое воспитание. М., 1999 и др.

вых идей, теорий, взглядов, концепций, отражающих избирательные отношения в относительно систематизированном виде – «наиндивидуальный уровень»).

Другой вариант структурирования избирательного сознания – подразделение его на обыденное (массовые представления людей, их отношение к политико-правовым процессам и явлениям, связанным с выборами), профессиональное (понятия, убеждения, традиции, стереотипы, складывающиеся в среде профессионалов юристов и политологов, практикующих в области избирательных отношений), научное или доктринальное (идеи, концепции, доктрины, выражающие систематизированное, теоретическое отражение и освоение всей политико-правовой избирательной практики).

Самостоятельное и весьма важное значение в идеологическом элементе избирательной системы имеет избирательная культура – сложное социальное явление, представляющее собой систему ценностей, политических идей и символов, правовых убеждений, нравственных установок, принятых той или иной социально-политической общностью и используемых ее членами и структурами для регуляции избирательных политико-правовых отношений и мотивации всего многообразия их деятельности в этой сфере отношений. Избирательная культура может быть воспринята и как качественное политико-правовое состояние социума, отражающее своеобразный срез всех избирательных отношений, уровень их развития в конкретной общности и в конкретный исторический период.

Отметим при этом, что обозначенные нами выше политико-правовое избирательное сознание и избирательную культуру вряд ли целесообразно характеризовать как однопорядковые явления в идеологическом элементе избирательной системы. Указанные явления во многом взаимосвязаны и взаимообусловлены. Однако они, обладая своими уникальными характеристиками, отражают содержание идеологического элемента избирательной системы в «пересекающихся», но разных «плоскостях». Так, если политико-правовое избирательное сознание, как одна из относительно самостоятельных форм политического и правового сознания, характеризует идеологический элемент избирательной системы в качестве социального явления, отражающего отношение различных субъектов к формально-правовым избирательным категориям, то избирательная культура, содержание

которой во многом производно от избирательного сознания, фиксирует результаты этого отношения, объективирующиеся в системах ценностей, политических, правовых и нравственных установок и формирующемся на их основе избирательном поведении.

Отметим, что в правовой науке представлены и другие подходы к соотношению категорий «правосознание» и «правовая культура». Так, известные отечественные исследователи проблем правосознания Г.Х. Ефремова и А.Р. Ратинов указывают, что «...являясь одним из компонентов правовой культуры, правосознание выполняет функции отражения и оценки всех ее остальных компонентов: права, как совокупности норм, правовых институтов, правового поведения (собственного и других людей), а также порождаемых юридическими нормами правоотношений...»¹.

При этом указанные авторы понимают под правосознанием «...сферу общественного группового и индивидуального сознания, отражающего правовую действительность в форме юридических знаний, оценочных отношений к праву и практике его применения, правовых установок и ценностных ориентаций, регулирующих человеческое поведение в юридически значимых ситуациях»². Как видим, позиция Г.Х. Ефремовой и А.Р. Ратинова обусловлена, прежде всего, достаточно широкой трактовкой содержания правовой культуры, в которую указанные авторы включают не только правосознание, но и право в целом, и правовые институты, и ряд иных компонентов.

Идеологический элемент избирательной системы показывает ее связь с другими социально-политическими и правовыми явлениями, определяет ее место и роль, значимость и качественное состояние на уровне общественного сознания, отражает аспекты отношения членов социума, их групп, слоев ко всему комплексу существующих в нем политико-правовых избирательных отношений.

Проведенный опрос и анализ его результатов позволяют сделать вывод о весьма низком уровне осведомленности значительной части электората о содержании основных выборных институтов, действующих на территории Российской Федерации. Как

¹ Ратинов А.Р., Ефремова Г.Х. Правовая психология и преступное поведение. Красноярск, 1988. С. 12.

² Ратинов А.Р., Ефремова Г.Х. Указ. соч. С. 62.

справедливо утверждает Р.Р. Сеченова, «социальная значимость недостаточности правосознания в исследуемой области не вызывает сомнений. Массовая неосведомленность людей об их правах как избирателей, о правах кандидатов, об организации и порядке проведения выборов, о деятельности избирательных комиссий представляет серьезную угрозу соблюдению гражданских прав и законных интересов личности, а также обществу в целом»¹.

Это обстоятельство свидетельствует о необходимости принятия конкретных и действенных мер, направленных на повышение уровня избирательной культуры, популяризации избирательно-правовых знаний.

Следует обратить внимание и на то, что каждый из обозначенных элементов избирательной системы изолирован в известной степени относительно. Институциональный, регулятивный, функциональный и идеологический элементы избирательной системы тесно взаимосвязаны, обусловлены наличием друг друга. Качественное состояние и значение любого из них находится в прямой зависимости от аналогичных характеристик других. Именно наличие таких связей преобразует совокупность анализируемых элементов в избирательную *систему*.

Выделение указанных основных элементов избирательной системы представляется обоснованным и оправданным как в теоретическом плане, так и с практической точки зрения. Так, предлагаемая нами структура избирательной системы охватывает все многообразие проявлений этого правового явления. При этом обозначенная конструкция избирательной системы позволяет подвергать исследованию и теоретическому осмыслению ее форму и содержание не через частные обобщения отдельных ее признаков, атрибутов и акциденций, а посредством последовательного и тщательного анализа составляющих ее элементов и системных связей между ними.

При этом, характеризуя отношение «избирательная система субъекта федерации» – «общефедеральная избирательная система», следует, прежде всего, отметить, что избирательная система субъекта федерации является неотъемлемой частью общефедеральной избирательной системы.

¹ Сеченова Р.Р. Демократическое формирование власти и актуальные вопросы исследования правосознания субъектов избирательного права. // Современное право. 2003. № 4. С. 35.

С учетом изложенного, представляется приемлемым следующее определение понятия «избирательная система субъекта Российской Федерации». *Избирательная система субъекта Российской Федерации (в широком смысле) представляет собой неотъемлемый элемент избирательной системы России, включающий всю совокупность общественных отношений, возникающих в процессе и в связи с формированием органов государственной власти и местного самоуправления посредством выборов в субъекте Российской Федерации.*

Такое определение избирательной системы субъекта России и анализ ее элементов позволяет выделять в структуре избирательной системы Российской Федерации два относительно самостоятельных уровня – федеральный уровень и региональный уровень. Первый из них включает совокупность всех общественных отношений, связанных с выборами федеральных органов государственной власти. Второй представляет собой совокупность избирательных систем всех субъектов Российской Федерации.

Использование в настоящей работе термина «региональный уровень», как представляется, требует отдельного пояснения. Не смотря на то, что в Конституции Российской Федерации отсутствует понятие «регионы», а в ее статьях 5, 65 используется категория «субъект Российской Федерации, мы находим допустимым использовать в рамках настоящего исследования термин «регион», как синонимичный по своему значению термину «субъект Российской Федерации по следующим основаниям.

В приведенном понимании термин «регион» достаточно прочно вошел в «лексикон» ряда правовых отраслей и конкретных законодательных актов. В этом значении данный термин и производные от него категории используют Бюджетный Кодекс Российской Федерации (ст. 15)¹; Налоговый Кодекс Российской Федерации (ст. ст. 11, 12, 14 и др.)²; Трудовой Кодекс Российской Федерации (ст. ст. 26, 45 и др.)³; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. ст. 14.9, 23.52 и др.)⁴; Земельный Кодекс Российской Федерации (ст.ст. 10, 13, 67,

¹ ПГ, 12.08.1998, № №153 – 154.

² ПГ, 06.08.1998, №№ 148 – 149

³ ПГ, 31.12.2001, № 256

⁴ ПГ, 31.12.2001, № 256

94 и др.)¹; Федеральный закон Российской Федерации № 95-ФЗ от 11.07.2001 г. с послед. изм. и доп. «О политических партиях» (ст. 3 и др.)².

Терминами «региональные выборы», «региональное законодательство о выборах» оперирует и Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (см. например, Постановление ЦИК РФ № 3/12-III от 14.04.1999 г. «Об итогах всероссийского конкурса на лучший материал в СМИ, освещающий региональные выборы и вопросы избирательного законодательства в 1998 г.»³; Постановление ЦИК Российской Федерации № 131/1266-3 от 23.05.2001 г. «О ходе работы в субъектах Российской Федерации по приведению регионального законодательства о выборах в соответствие с федеральным законодательством»⁴ и др.).

В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в период с 1997 года по настоящее время термин «региональный уровень» последовательно используется в значении «уровень субъекта Российской Федерации», а в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» от 17.02.1998 г. использовано словосочетание «региональное избирательное законодательство» в значении «избирательное законодательство субъектов Российской Федерации»⁵. С учетом изложенного, полагаем, что использование в данной работе термина «регион» как синонима термина «субъект Российской Федерации» является обоснованным и целесообразным.

Правовое регулирование избирательных отношений на уровне субъекта Российской Федерации подчиняется общим принципам формирования правовой системы в государстве. Соответственно принимаемые региональным законодателем нормативные правовые акты, в том числе в области регулирования выборных отношений, не должны противоречить

¹ РГ, 30.10.2001, №№ 211 – 212

² РГ, 14.07.2001, № 133

³ Вестник Центральной избирательной комиссии РФ, 1999, № 3

⁴ Вестник Центральной избирательной комиссии РФ, 2001, № 4

⁵ Российская газета, 07.03.1997, № 47; 24.02.1998, № 36; 31.03.1999, № 60; 11.07.200, № 133; 04.04.2001, № 66; 19.04.2002, № 71; 17.05.2003, № 93; 27.05.2004, № 109

федеральному законодательству, действующему в этой сфере. Таким образом, устанавливаются пределы регионального правового регулирования избирательной системы субъекта Федерации, что, безусловно, оказывает существенное влияние на характеристики ее формы и содержания.

1.4. Развитие правового регулирования избирательной системы в Российской Федерации

Важнейшей составляющей регулятивного элемента избирательной системы выступают, безусловно, правовые нормы различной отраслевой принадлежности, входящие в многоуровневую и упорядоченную совокупность установленных государством правил, регулирующих содержание и процесс реализации, а также обеспечение и защиту политического права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления¹.

Такая совокупность правовых норм представляет собой институт избирательного права, понимаемого в *объективном* смысле. Содержанием избирательного права является сложный комплекс правовых установлений, отражающих принципы, учреждающих гарантии выборов, регулирующих последовательность, правила и процедурные аспекты тех или иных избирательных действий и решений, предусматривающих санкции за нарушения норм избирательного права, способы восстановления нарушенных избирательных прав граждан и многое другое.

В конституционно-правовой теории и практике избирательное право традиционно рассматривается также и в *субъективном* смысле как гарантированная государством возможность гражданина участвовать в выборах². Здесь различают активное и пассивное избирательное право.

Активное избирательное право понимается как прямое или косвенное право гражданина при достижении установленного возраста принимать участие в избрании выборных органов власти или кампании по отзыву избранных лиц *с решающим голосом*.

Пассивное избирательное право – право гражданина быть избранным в органы государственной власти и выборные органы

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. / Отв. ред. А.В. Иванченко. М.: 1999. С. 104.

² Конституционное право. Отв. ред. А.Е. Козлов. М.: Издательство БЕК, 1996. С. 259; Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Конституционное право России. / Отв. ред. Ю.А. Веденеев. М., 1999. С. 117.

местного самоуправления. Реализация пассивного избирательного права предполагает гораздо сложные и активные действия со стороны лица, намеревающегося им воспользоваться, и его единомышленников, связанные с выполнением целого ряда необходимых избирательных действий, начиная с выдвижения и регистрации в качестве кандидата, заканчивая установлением результатов выборов. При этом успешная реализация гражданном его пассивного избирательного права во многом зависит от его активности и согласованности, слаженности и грамотности действий его команды по формированию имиджа данного кандидата, обоснования его политической позиции и многого другого. Между тем, как правило, исход выборов в большей степени зависит от волеизъявления других участников избирательного процесса – тех, кто реализует свое активное избирательное право.

Практика избирательных правоотношений привела к появлению и правовому закреплению в большинстве мировых избирательных систем *принципов* избирательного права, предопределяющих условия, соблюдение которых обеспечивает демократический характер выборов, их легальность и легитимность, обуславливает надлежащую реализацию всех субъективных избирательных прав. К основным, признаваемым мировым сообществом принципам относятся следующие:

Всеобщность, которая предполагает отсутствие какой-либо дискриминации лиц, допускаемых к участию в выборах.

Содержание данного принципа заключается в том, что могут избирать и быть избранными все дееспособные граждане независимо от пола, расы, национальности, отношения к религии, убеждений и, как правило, от имущественного положения. Таким образом, от участия в выборах отстраняются лишь лица, не способные сознательно осуществлять свои действия или руководить ими (дети, лица, страдающие определенными психическими расстройствами), а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Между тем, данный принцип в условиях реальных избирательных отношений применяется с учетом ряда ограничивающих его цензов, отказаться от которых не может любая, даже «самая демократическая» избирательная система. Так, могут быть выделены следующие общие цензовые требования: *ценз гражданства* (к выборам допускаются лишь граждане данного государства), *возрастной ценз* (обусловлен не-

обходимостью привлекать к участию в формировании властных структур лишь граждан, обладающих достаточным жизненным опытом и способных принимать осознанные решения на основе должного анализа социальной обстановки; может различаться в зависимости от вида субъективного избирательного права – активного, пассивного, уровня и значимости выборов и др.), *ценз оседлости* (для реализации субъективного избирательного права требуется проживание в местности, где проводятся выборы, в течение определенного времени), *ценз происхождения* (как правило, является условием реализации пассивного избирательного права, предполагает необходимым гражданство по рождению). В избирательных системах ряда государств закреплены и иные цензы, включая имущественный, образовательный, моральный¹ и др.

Принцип свободных выборов применяется сегодня в большинстве стран мира и предполагает добровольность участия гражданина в выборах, свободное без государственного принуждения использование избирательных прав. При самостоятельном решении граждан участвовать в избирательном процессе в качестве избирателей или избираемых, обеспечивается и «чистота» волеизъявления народа, действительное мнение граждан по определяемым политическим вопросам. Принуждение же к участию в выборном процессе влечет подрыв авторитета избирательных институтов, недоверие к избираемым политическим структурам, или, по крайней мере, оказывает очевидное отрицательное влияние на свободу выбора гражданина, которая начинается со свободы принятия решения об участии или неучастии в избирательных отношениях. Вместе с тем, в случаях, когда уровень общей политической активности населения в тот или иной период по разным причинам падает, и в выборах принимает участие небольшое число граждан, составляющих меньшую часть общества, возникает опасность формирования властных структур на основе волеизъявления данного меньшинства, что, безусловно, ставит под сомнение легитимность выборов. Избирательная практика выработала целый ряд вариантов разрешения этой проблемы, наиболее распространенным из которых считается установление обязательного оговоренного в законодательстве минимума принявших участие в голосова-

¹ См.: Конституционное право. / Отв. ред. А.Е. Козлов. М.: Издательство БЕК, 1996. С. 261.

нии избирателей, не достижение которого влечет назначение повторных выборов.

Социально-политическое явление, содержанием которого является крайне пассивное отношение значительных категорий граждан к выборам, отказ от участия в них, принято именовать абсентеизмом (от английского слова «absent» – «отсутствующий», «отсутствовать, уклоняться»¹). Каждое демократическое государство заинтересовано в устранении или, по крайней мере, сведении к минимуму этого явления, вызываемого, как правило, целым спектром социальных, экономических, политических и прочих причин. Так, отказ от участия в выборах может быть связан с политическим недоверием к кандидатам, их программам, или быть обусловлен уверенностью, что проводимые выборы ничего не смогут изменить в сложившейся ситуации, либо является следствием негативного отношения к существующему социально-политическому устройству общества. Один из наиболее труднопреодолимых вариантов абсентеизма – это абсентеизм аполитичный, заключающийся в безразличном отношении к выборам, полном отсутствии всякого интереса к избирательным отношениям и политике вообще². В целях преодоления абсентеизма в законодательстве ряда стран (Бельгия, Австралия, Италия и др.) закреплено обязательное участие граждан в выборах. Неисполнение этой обязанности влечет различные варианты ответственности – от морального осуждения до уголовного преследования с возможностью лишения свободы (как, например, в Турции). Между тем, такие упрощенные и жесткие способы борьбы с абсентеизмом, хотя и приводят к значительному уменьшению этого явления, однако, как представляется, вовсе не способствуют демократизации процесса формирования властных структур, придавая ему авторитарно-командный характер и наделяя избранные органы власти чертами искусственности. Важное значение для реализации принципа свободы волеизъявления гражданина имеет обеспечение тайны его голосования, которая исключает возможность контроля за выбором избирателя, предоставляя ему максимальную свободу принятия любого решения.

¹ Англо-русский словарь./ Сост.: Аракин В.Д., Выгодская З.С. и др. М., «Русский язык». 1975. С. 21.

² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. / Отв. ред. А.В. Иванченко. М.: 1999. С. 35

Принцип равного избирательного права (или принцип равенства граждан на выборах) предполагает обеспечение каждому гражданину равных возможностей влиять на итоги выборов и равных условий осуществления активного и пассивного избирательного права.

Обеспечение равного активного избирательного права осуществляется путем предоставления каждому гражданину равного количества голосов (как правило, применяется формула «один человек – один голос», но встречается и наделение двумя и тремя голосами одного избирателя) и придания каждому голосу одинакового значения или равного веса. Равное пассивное избирательное право достигается путем применения одинаковых критериев допуска кандидатов к выборам и равных процессуальных условий участия в избирательной кампании. Реализация принципа равенства и активного, и пассивного избирательного права зачастую зависит от образования максимально равных по численности электората избирательных округов, чем обеспечивается равная норма представительства. Последнее на практике не всегда удается в силу территориальных различий, сложившихся социально-политических традиций и некоторых других причин, что влечет невозможность абсолютного соблюдения анализируемого принципа.

Прямое избирательное право – признаваемый сегодня в большинстве демократических государств принцип построения избирательных систем, предполагающий необходимым обеспечение возможности граждан *непосредственно* избирать и быть избранными во властные структуры самого различного уровня.

Большинство стран, обладающих демократическими политическими режимами, обеспечивает реализацию принципа прямого избирательного права при выборах органов местного самоуправления и нижних палат парламентов. Несколько реже в мировой избирательной практике встречается применение этого принципа при избрании верхних палат парламента и президента. Это может быть обусловлено различными причинами, начиная от исторически сложившихся политических традиций и заканчивая сложной многоуровневой структурой государственно-территориального устройства. «Антипод» прямого – косвенное избирательное право – предполагает многоступенчатые выборы, которые проводятся в несколько этапов (ступеней), при этом

последовательно граждане избирают сначала промежуточные органы (коллегии выборщиков, иные образования), а уже последние избирают собственно выборный орган (должностное лицо). Конструкторы избирательных политических систем, где применяется косвенное избирательное право, не решаются отказаться от его использования, несмотря на очевидные с точки зрения демократизации выборного процесса недостатки такого варианта избирательного права: опосредованность политического волеизъявления рядового гражданина, существенное ограничение непосредственного участия в формировании выборного органа власти и др. Некоторые тенденции к появлению в российской избирательной практике института косвенных выборов наблюдаются и в современной российской политико-правовой действительности.

Таким образом, единство всех приведенных выше принципов избирательного права, реализуясь в конкретных избирательных правоотношениях, обеспечивает наделение такой избирательной системы всеми чертами современного демократического механизма формирования властных структур. Именно их соблюдение и реализация обеспечивают воплощение в жизнь положений Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году, с которой перекликаются положения ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года, декларировавшие для каждого гражданина право «принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей»¹.

В связи с этим отметим существующую тесную взаимосвязь выработанных в общей теории права категорий «форма права» (понимаемая как способ организации содержания права и его выражение вовне²) и «источник права» (объективные истоки, условия формирования права, система факторов, предопределяющих его содержание и формы выражения³).

¹ Права человека. Основные международные документы. М., 1989. С. 47.

² Теория государства и права. Курс лекций. / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юрист, 1999. С. 329.

³ Там же. С. 329.

Источники права принято подразделять на материальные, коренящиеся, прежде всего, в базисных отношениях, объективных потребностях общественного развития; идеальные, обусловленные уровнем, степенью осознания данных объективных потребностей в обществе на конкретном этапе его развития; и юридические, которые обуславливают выражение результата идеологического осознания объективных потребностей развития общества посредством правовых механизмов в конкретных правовых актах. В последнем варианте источник права, понимаемый в юридическом смысле, совпадает по содержанию с формой права¹.

Имеющие наибольшее практическое значение источники избирательного права в юридическом смысле представляют собой систему нормативно-правовых актов, издаваемых уполномоченными государственными органами, содержащих правовые нормы, направленные на регулирование различных по значению и содержанию избирательных отношений. Как и в иных отраслях права, правовых институтах, источники избирательного права с учетом своего функционального назначения и вида представляют собой некую иерархию нормативно-правовых актов, имеющих разную юридическую силу.

Не подлежит сомнению роль Конституции Российской Федерации в качестве основного источника избирательного права. Конституция – как важнейший источник конституционного права России представляет собой базовый элемент демократического строя современного российского государства. Высшей юридической силой обладают нормы избирательного права, содержащиеся в Конституции России, являющейся базой, основой всего остального массива норм избирательного права. Несомненно, Конституция Российской Федерации является источником не только общефедерального, но и регионального избирательного права, поскольку содержит предписания, регулирующие наиболее общие вопросы выборных отношений. Как справедливо заметил И.В. Мухачев, «Конституция выступает формой конституционного права, и если ее нормы могут быть распространены на какие-либо иные правовые отношения, то как бы мало не было их число, конституция в целом будет являться формой этой отрасли права»².

¹ См. подробнее: *Навальный С.В.* Избирательное право: роль и место в системе права России. // *Право и политика.* 2003. № 12. С. 32–34.

² *Мухачев И.В.* Проблемы российского конституционного права М., 1998. С. 92.

Нельзя не назвать в качестве источников избирательного права общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, которые отнесены к таковым непосредственно Конституцией Российской Федерации. Согласно положениям ст. 15 Конституции Российской Федерации¹, общепризнанные принципы и нормы международного права и договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. С учетом данных установлений основного закона России в качестве источников отечественного избирательного права и, соответственно, регионального избирательного права можно назвать и указанные выше Всеобщую декларацию прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах, а также некоторые иные международно-правовые акты постольку, поскольку в них определены общепризнанные демократические принципы избирательного права.

Так, в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах, «каждый гражданин без какой-либо дискриминации и без необоснованных ограничений имеет право и возможность:

- 1) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;
- 2) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей»².

Данные нормы не просто являются частью российской правовой системы, но и зачастую восполняют пробелы в российском конституционном законодательстве. Так, Конституция Российской Федерации не содержит принцип всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании, применительно к обеспечению избирательных прав граждан на выборах всех уровней. Данные положения закрепляются конституционными нормами лишь в отношении выборов Президента Российской Федерации, а также в федеральном законодательстве, что, как представляется, не вполне соответствует значимости регулиро-

¹ Конституция РФ // РГ № 237 от 25.12.93 г. С. 1.

²Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966г.// Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.

вания данных отношений. Таким образом, приведенные выше принципы международного права логично имплементированы в конституционное право России и непосредственно участвуют в конституционно-правовом регулировании анализируемых общественных отношений.

Среди международно-правовых актов, составляющих источники конституционно-правового института выборов, следует также упомянуть Европейскую Хартию местного самоуправления, которая закрепляет основные принципы осуществления местного самоуправления в качестве самостоятельного уровня публичной власти. Хартия устанавливает, в частности, что местное самоуправление осуществляется демократически избранными органами... советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования¹.

В качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации конституция признает референдум и свободные выборы как высшее непосредственное выражение власти народа (ст. 3 Конституции Российской Федерации). Статья 32 Конституции гарантирует гражданам России право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, Конституция последовательно разграничивает компетенцию в сфере избирательного законодательства между Российской Федерацией и ее субъектами. Так, анализ ст. ст. 71–73 Конституции свидетельствует о том, что в ведении Федерации находится формирование федеральных органов государственной власти (п. «г» ст. 71) и регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (разумеется, включая избирательные права). Вместе с тем, обеспечивая дополнительные гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина, Конституция относит эту важную государственную функцию и к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «б» ч.1 ст. 72). Положения ст. 73 Конституции позволяют сделать вывод о том, что разрешение целого комплекса вопросов избирательного права находится в исключительной компетенции субъектов Российской Федерации: определение конкретной избирательной системы (понимаемой в «узком смысле»), установление с учетом исторических,

¹ СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

социальных и иных особенностей региона ряда дополнительных избирательных процедур и др. Между тем, с учетом усиления в последнее время тенденции к детализации федерального правового регулирования правовое поле регионального законодателя заметно уменьшается.

Вторыми по значимости и юридической силе источниками избирательного права выступают *федеральные законы*, которые в развитие конституционных положений достаточно детально регламентируют все основные вопросы реализации права граждан избирать, быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, а также права на участие в референдуме.

Помимо собственно избирательных федеральных законов при проведении выборов применяются и многие другие законы, которые содержат отдельные нормы избирательного права. Такими нормами регулируются отдельные институты избирательного права или регламентируются специфичные стороны, аспекты избирательного процесса (например, деятельность средств массовой информации в ходе избирательных кампаний, статус общественных организаций, объединений, принимающих участие в выборах, ответственность за нарушения норм избирательного права и др.). В качестве примеров законов, содержащих такие нормы, можно привести Уголовный Кодекс Российской Федерации (ст. 141 – воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работ избирательных комиссий, 142 – фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов)¹, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (действующая редакция содержит 32 статьи – 5.1., 5.3–5.25, 5.45–5.52 – предусматривающие обширный перечень деяний, запрещенных под угрозой административного наказания)² Закон Российской Федерации № 5242-1 от 25.06.1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»³ (в соответствии с данным законом устанавливается факт проживания гражданина на территории избирательного участка, что является одним из оснований для внесения его в список избирателей) и др.

¹ СЗ Российской Федерации, 1996., № 25, ст. 2954

² СЗ Российской Федерации, 2002., Часть I, № 1, ст. 1

³ Российская газета. 10.08.1993. № 152

Обычная система собственно избирательных нормативно-правовых актов субъекта Российской Федерации включает в себя законодательные акты о выборах государственного органа представительной (законодательной) власти, о наделении полномочиями главы исполнительного органа государственной власти субъекта, депутатов представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования. Реже в правовой практике субъектов Российской Федерации встречаются региональные законы о гарантиях избирательных прав граждан, о статусе избирательной комиссии субъекта федерации. В некоторых субъектах Российской Федерации (в Воронежской, Белгородской, Свердловской областях, республике Башкортостан и др.¹) проведена, на наш взгляд, важная работа по кодификации регионального законодательства о выборах, приняты соответствующие избирательные кодексы.

Представляется уместным остановиться на одной из существенных проблем соотношения федерального и регионального законодательства о выборах, заявленной многими исследователями избирательной теории и практики².

Начиная с 1993 года влияние федерального избирательного законодательства на развитие избирательного законодательства субъектов Российской Федерации последовательно усиливается, существенно расширяется объем федерального правового регулирования различных аспектов проведения выборов. Положительным в этой тенденции, по нашему мнению, следует признать следствие этого процесса – унификацию избирательного законодательства, в том числе и регионального законодательства о выборах во всех субъектах Федерации. Это в известной степени способствует реализации одного из основных принципов законности – ее единства.

Вместе с тем, федеративная природа российской государственности не может не отражаться на структуре правового регулирования выборов, состоящей из двух основных подсистем

¹ См. *Алехичева Л.Г.* Конституционные основы соотношения федерального и регионального избирательного законодательства // Журнал российского права. 1999. № 9.

² См., например: *Алехичева Л.Г.* Конституционные основы соотношения федерального и регионального избирательного законодательства // Журнал российского права. 1999. № 9; *Шахманов В.Ш.* Совершенствование избирательной системы и реформирование местного самоуправления в республике Дагестан // Государство и право. 1999. № 1. С. 7–8.;

избирательного законодательства – федерального и регионального¹. Существование двухуровневой системы законодательства о выборах в значительной мере ограничивает процесс унификации избирательного законодательства в масштабах всего государства. Основные положения о разграничении пределов федерального и регионального правового регулирования выборов содержатся в Конституции Российской Федерации. Это уже упоминавшиеся в настоящей работе статьи 71, 72 и 73 Конституции России. Представляется совершенно справедливым и обоснованным вывод Крылова Б. С., сделанный им на основании анализа этих статей Основного закона, о том, что в ведении Российской Федерации и ее субъектов «находится установление лишь общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления»².

Таковыми принципами, полагаем, могут быть постулирование разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, указание на необходимость формирования высших органов государственной власти субъекта путем проведения периодических свободных выборов и другие подобные основополагающие установки. Структура же органов государственной власти субъекта Федерации, их компетенция, особенности формирования, регулирование процедурных аспектов их деятельности, как представляется, находятся в исключительном ведении самого субъекта Федерации.

Между тем, анализ положений Федерального закона «Об основных гарантиях...», который имеет своей целью, как следует уже из его наименования, установление и обеспечение основных гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, показывает, что федеральный законодатель до такой степени подробно «зарегулировал» избирательные отношения, что практически лишил законодателя в субъекте Федерации самостоятельности в регламентировании этих вопросов, оставив на его усмотрение лишь ряд не имеющих существенного значения деталей.

¹ Подробнее такой подход к исследованию избирательного законодательства РФ см.: *Постников А.Е.* Система избирательного законодательства в Российской Федерации. Дисс... в форме научного доклада... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 8–9.

² *Крылов Б.С.* Комментарий к статье 5 Конституции Российской Федерации. / Комментарий к Конституции Российской Федерации. Отв. ред. Л.А. Окуньков. М., 1996. С. 25.

Стремление федерального законодателя максимально обеспечить права граждан России избирать и быть избранными в органы власти и местного самоуправления, их права на участие в референдуме, всемерно гарантировать реализацию этих прав заслуживает безусловного одобрения.

Однако степень детализации федерального правового регулирования выборных отношений должна определяться, на наш взгляд, с учетом требований разумности, целесообразности и при неуклонном следовании предписаниям Основного Закона государства – Конституции Российской Федерации.

По нашему мнению, существующая регламентация анализируемых правоотношений в некоторых ее аспектах не соответствует, в частности, отмеченным выше положениям пункта «н» ч. 1 ст. 72 и ст. 73 Конституции Российской Федерации (в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, остальные аспекты организации органов власти – в исключительной компетенции субъекта Федерации).

Таким образом, рассмотрение соотношения федерального и регионального законодательства о выборных отношениях позволяет сформулировать некоторые выводы.

По смыслу Конституции Российской Федерации в сфере ведения Российской Федерации находится регулирование активного и пассивного избирательного права граждан и защита этих прав. Реализуя конституционные полномочия, федеральный законодатель может осуществлять правовое регулирование, направленное на обеспечение и защиту конституционных избирательных прав граждан посредством определения основных гарантий этих прав. Из этого следует, что федеральный закон, устанавливающий основные гарантии избирательных прав граждан, должен носить «рамочный» характер, обеспечивающий субъектам Федерации возможность осуществлять самостоятельное правовое регулирование организационных, процедурных и ряда других аспектов проведения выборов регионального уровня в соответствии с указанными гарантиями.

В завершение научно-правового анализа источников регионального избирательного права рассмотрим *нормативные акты избирательных комиссий*. Очевидно, что в избирательных законах любого уровня предусмотреть и урегулировать все воз-

возможные детали осуществления тех или иных избирательных процедур не представляется возможным. В этой связи особое значение приобретают нормативные акты избирательных комиссий. Здесь необходимо акцентировать внимание на предназначении анализируемых источников избирательного права. В отличие от обозначенных выше нормативные акты избирательных комиссий призваны обеспечивать единообразное применение избирательного законодательства и не имеют своей целью создание новых избирательных процедур или изменение порядка регулирования существующих. Регулятивное значение нормативных актов избирательных комиссий заметно повышается, когда такие акты изданы на основании прямого указания, содержащегося в законе, о регламентации конкретной области избирательных отношений актами соответствующих избирательных комиссий.

Анализ развития правового регулирования избирательной системы в субъектах Российской Федерации позволяет сделать некоторые выводы о состоянии регионального выборного законодательства и тенденциях его изменения.

Вслед за федеральным законодательством о выборах нормативно-правовая база, регламентирующая избирательные отношения в регионах, заметно усложняется от одного избирательного цикла к другому, все более подробно регулируя различные аспекты избирательных процедур. Тем не менее, по нашему мнению, детализация регионального избирательного законодательства в большей степени объясняется важностью регулируемых этими законами общественных отношений.

Опыт предыдущих избирательных кампаний показывал, что отсутствие законодательного регулирования самых, на первый взгляд, несущественных избирательных процедур приводило к серьезным правовым коллизиям, избирательным спорам, разрешение которых становилось возможным лишь после соответствующего законодательного урегулирования этих отношений. В связи с этим возрастает и количество нормативных актов, разъясняющих содержание тех или иных избирательных институтов, определяющих порядок совершения предусмотренных законом избирательных действий, организации и проведения избирательных процедур.

Представляется необходимым отметить значимость надлежащей организации нормотворческой деятельности избиратель-

ных комиссий, с тем, чтобы эта деятельность имела своей целью лишь обеспечение единообразного применения избирательного законодательства, в интересах обеспечения единства конституционной законности в Российской Федерации.

Глава 2. Проблемы формирования системы органов власти в интересах укрепления российской государственности

2.1. Состояние и потребности укрепления российской государственности на современном этапе

В любом государстве, изменение механизма формирования органов власти, которое происходит не революционным путем, является следствием двух причин: субъективных и объективных. К первым относится желание правящей элиты к самопроизводству, продлению своего дальнейшего пребывания во власти, ко вторым – не способность существующего механизма обеспечить эффективное функционирование системы органов власти. Исходя из диалектического взаимодействия двух явлений – эффективности государственного управления и состояния государственности, результативность действующей системы власти, оценивается состоянием российской государственности и его элементов на современном этапе.

В юридической литературе понятие «государственность» рассматривается в двух смыслах. В большинстве публикаций «государственность» употребляется как синоним государства. Теоретические аспекты широкого понимания российской государственности были изучены А.Б. Венгеровым, Л.А. Морозовой, Ю.А. Веденевым и др.

А.Б. Венгеров, рассматривая «государственность», делает акцент на историческом и культурологическом аспекте, отмечая, что она должна содержать «что и когда было эффективно и полезно по критериям качества жизни «человеческого измерения», а что наоборот, ошибочно, вредно, вело в тупик, порождало неразрешимые противоречия, конфликты». По мнению ученого, российскую государственность необходимо оценивать с учетом конкретных исторических особенностей, уровня знаний религиозного и духовного развития России, общемировых государственно-правовых процессов, российской

традиции, национальной и социальной психологии и т. п.¹

Л.А. Морозова дает следующее определение государственности «это свойство, качество, состояние общества на конкретном историческом этапе его функционирования, качественная характеристика его элементов и институтов, составляющая основное содержание и определяющая черту общества. На данное состояние общества, строй общественных отношений оказывает влияние не только государственная власть, ее структуры, но и другие институты, в том числе неполитического характера, например экономическая, социальная, духовная, информационная и другие системы, а также международная обстановка»².

Изложенные позиции ученых позволяют делать вывод, что существование любой государственности связано с общностью людей принадлежащих определенному государству, а ее состояние (устойчивое развитие, кризис, распад) – с уровнем развития общественных отношений.

Для обозначения такой исторически сложившейся общности людей объединенных экономическими связями, проживающих на единой территории и обладающих единым языком, отличающихся особенностями культуры и характера используется термин нация³. Понятие нация мы рассматриваем как собирательное, включающее в себя всю совокупность граждан государства, как целостное образование, независимо от этнического происхождения каждого. Подобное понимание нации нашло отражение в Основном Законе ФРГ, в котором под «немцами» подразумеваются все граждане немецкого государства. В Конституции Французской Республики 1958 отведено особое внимание французской нации, как самостоятельному субъекту государственно-правовых отношений, под которой понимается сообщество французских граждан, независимо от расы, религии, объединенных принципами свободы, равенства и братства в интересах ее демократического развития на объединяющей базе французской культуры. Аналогичный подход используется и в США. Общественной силой, интегрирующей население страны в единую нацию является культура, понимаемая в широком смысле слова,

¹ Теория государство и права: Учебник/ Венгеров А.Б., М. 2005 С. 203–205.

² Морозова Л.А. Современная российская государственность: проблемы теории и практики. Дисс. на соиск. уч. степени д-ра юр. наук М., 1998 С. 26.

³ Новейший энциклопедический словарь/ под ред. Варшевой Е.А. М., 2004 С. 852.

которая включает в себя языковую общность, менталитет, стиль и образ жизни, религиозное и духовное начало, обычаи и т. д.

Государство и нация – это лишь два проявления одной сущности, являясь соответственно формой и содержанием. Нация является цементирующей основой развития государственности, а государства, провозглашающие своих граждан в качестве единой неделимой нации, обеспечивают себе «фундамент» дальнейшего существования. Таким образом, необходимо вести речь о государствообразующей нации, как целостной общности, не дифференцируемой на этнические группы, и не выделяя из них доминирующую. Многонациональное государство уже по своему содержанию менее прочное. Дезинтеграция общества населяющего государство, проявляющаяся в стремлении этносов к национальному самоопределению, в росте этнического национализма, сепаратизма, автономизации этнических групп, неизбежно ведет к разрушению государственности.

Пути ее сохранения необходимо искать через утверждение интернациональной идеи, поддержанной населением страны, всех присутствующих в ней национальностей и обеспечение целостности государства. На бытовом уровне, в умах российских граждан пока не получило должного развития понятие «российская нация». Большинство граждан России, лишь находясь за пределами своей страны, идентифицируют себя через принадлежность к общности россиян, внутри же страны, как правило, – через принадлежность к определенной национальности – татарин, чеченец, калмык и т. д.

Государственность имеет системный характер. Ее структурными компонентами являются государство и определяемая им политическая система общества; а также экономический строй общества; социальные отношения в обществе, в том числе национальные, конфессиональные, культурные отношения; правовая система. Все элементы государственности взаимосвязаны между собой и обострение противоречий в одной сфере неизбежно влечет их возникновение в другой. Морозова Л.А. справедливо замечает, что «...при значительности конфликтов между структурными элементами возможна деградация системы, разрыв связей внутри нее и даже могут привести к полному распаду государственности»¹.

¹ Морозова Л.А. Современная российская государственность. Дисс. д-ра юрид. наук. М., 1998 С. 31.

Россия, являясь частью мирового сообщества, находится под влиянием глобальных процессов. Значительное влияние на положение России и других стран мира оказывает процесс формирования однополюсного мира, где ведущей державой в создании нового миропорядка не без успеха пытается стать США, стремящиеся к достижению гегемонии с целью реализации своих интересов и борьбы с конкурентами в удержании мирового лидерства. Еще одна тенденция связана с регионализацией мира, установлением наднациональных форм политического устройства, предполагающих повышение роли наднациональных организаций в управлении экономикой интеграционных объединений. Третьей тенденцией являются имеющие место в государствах бывшего «третьего мира», развивающихся странах, а также в государствах, образованных на территории бывшего СССР, стремления к дезинтеграции этнически однородных регионов¹.

Процесс глобализации имеет противоречивый характер. С одной стороны он выводит человечество на новый уровень развития цивилизации во всех сферах жизнедеятельности, с другой – оборачивается серьезными издержками. Политика глобализации закрепляет такое мировое разделение труда, при котором наиболее развитые страны сосредотачивают у себя и развивают производство наукоемкой продукции, высоких технологий, знаний и услуг, а развивающимся оставляют производство трудоемкой и ресурсоемкой продукции и т. п. Тем самым, ряд европейских государств и США – так называемые страны «золотого миллиарда» – увеличивают свой капитал за счет стран «третьего мира». Это ведет к разделению мира на доминирующий центр и зависимую периферию. Утратив позиции сверхдержавы и значительную часть экономического потенциала, Россия перешла в разряд экономически зависимых государств. Ее возможности защищать свои национальные интересы и влиять на глобальные процессы в 90-х годах резко уменьшились.

Характеристика элементов российской государственности на современном этапе наиболее объективно представлена в Концепции национальной безопасности², которая и на современном

¹ Лавров С. Архитектура завтрашнего мира// Российская газета. 11 февраля 2005 г.

² Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации»// СЗ Россий-

этапе остается актуальной, хотя и требует дальнейшего развития.

Так, в сфере экономики пока еще сохраняется тенденция к преобладанию в экспортных поставках топливно-сырьевой и энергетической составляющих, в импортных – продовольствия и предметов потребления. Такое положение влечет истощение топливно-энергетических ресурсов страны. Повышение мировых цен на нефть обуславливает поступление в бюджет страны огромных средств от ее продажи, но слабо стимулирует государство в развитии высоких инновационных технологий. Аграрный сектор находится в сложном положении. Природная рента сконцентрирована в руках отдельных собственников.

Государство с помощью приватизации пока еще не достигло цели создания в России «среднего класса». Разница в доходах десяти процентов наиболее и наименее обеспеченного населения составляет 15 раз¹, в то время как в развитых странах данный показатель составляет не более 5 раз и считается, что при коэффициенте в 10 возникает серьезная опасность для социальной и политической стабильности в стране. Это в свою очередь ведет к социальным противоречиям, росту преступности, криминализации общественных отношений, масштабному распространению алкоголизации и наркотизации общества. В этих условиях решительные шаги Президента Российской Федерации Д.А. Медведева по усилению борьбы с коррупцией являются совершенно оправданными.

Уровень правового единства в стране, предполагающего создание единого правового пространства, за последние годы существенно возрос, преодолев одну из существенных угроз распада Российской Федерации. На современном этапе продолжается работа по обеспечению приоритета федерального законодательства.

По инициативе Президента Российской Федерации В.В. Путина в период с 2004 по 2007 гг. приняты конкретные меры по обеспечению безопасности страны, укреплению государственных структур включающие: ликвидацию прямых выборов гу-

ской Федерации 10.01.2000. № 2 Ст. 170. Под национальной безопасностью в Концепции понимается состояние защищенности личности, общества и государства в экономической, социальной, внутривнутриполитической международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах.

¹ *Примаков Е.* Россия в 2004 году: взгляд в будущее// Российская газета 15 января 2005 г.

бернаторов населением, формирование Государственной Думы только по партийным спискам, новые принципы управления Южным федеральным округом России, образование Общественной палаты для широкого диалога с обществом, создание нового министерства регионального развития.

Говоря о территориальной целостности России, необходимо отметить, что ослабление связи регионов с центром влечет тяготения Северного Кавказа к мусульманскому Югу, Дальнего Востока и Восточной Сибири – к Китаю, Японии, Корее, создавая угрозы территориальной целостности государства. Согласно данным Центра стратегических разработок, плотность населения на Дальнем Востоке составляет 1,1 человека (в среднем в России – 8,4), в 2006 году ожидается приезд на работу в Приморье 16,5 тысяч иностранцев – китайцев, вьетнамцев, северокорейцев¹.

«Мы стоим перед лицом серьезных угроз. Наша экономический фундамент хотя и стал заметно прочнее, но все еще не устойчив и слаб. Политическая система развита недостаточно. Государственный аппарат мало эффективен. Большинство отраслей экономики не конкурентно способны. При этом численность населения продолжает падать, бедность отстывает крайне медленно»² признавал Президент Российской Федерации В.В. Путин в 2003 году. По истечению двух лет, в послании Федеральному Собранию Российской Федерации в апреле 2005 года, ориентированном на социально-экономическое развитие страны, поднятие качества уровня человеческой жизни, Президент Российской Федерации вновь отметил существование тех же «фундаментальных проблем» развития государства и гражданского общества³.

Реальную угрозу мировой цивилизации, включая Россию, представляет международный терроризм, который приобрел масштабный и реально угрожающий характер. Организаторы международного терроризма пытаются использовать население третьего мира для реализации своих планов, чтоб путем террористических актов подорвать экономические, политические устои страны, посеять панику среди населения, навязав, с по-

¹ Китайский оргнабор // Российская газета 30 сентября 2005 г.

² Российская газета. 2003 г. 19 декабря.

³ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета 26 апреля 2005.

мощью насилия, свои порядки. Социальной почвой терроризма является нищета, безработица, болезненная обостренность религиозных и национальных чувств. «Терроризм, как сложное социально-политическое явление аккумулирует в себе социальные противоречия, достигающие в нашем обществе уровня конфликта»¹.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что на современном этапе, обусловленном вовлечением России в объективные процессы глобализации, уровень развития общественных отношений – экономических, социальных, политических и других, являющихся элементами российской государственности, весьма противоречив и не стабилен.

Под влиянием внутренних и внешних угроз национальной безопасности наблюдаются элементы кризиса российской нации. Результаты проведенного нами социологического исследования показали, что менее половины респондентов осознают наличие существующих угроз безопасности Российского государства. Полученные данные свидетельствуют о том, что более половины опрошенных лиц живет в собственном «замкнутом мире», не проявляя внимания к общественным интересам. Они не отождествляют себя с частью единого целого, отсутствует осознание ими угроз стоящих перед лицом российской общенности. Данный фактор необходимо учитывать при анализе оценочных суждений опрошенных о порядке формирования органов власти на современном этапе, как фактора влияющего на состояние законности и легитимности избирательного процесса.

Субъектами обеспечения национальной безопасности являются человек, общество, государство, где последнее признается основным, как особая форма организации общества.

На современном этапе, в условиях глобализации, огромное значение играют наднациональные структуры (ООН, наднациональные органы Евросоюза), однако целью такого объединения является обеспечение относительного мирового порядка и безопасности этих государств от внешних угроз, ибо в одиночку каждое государство становится уязвимей, нежели в совокупности с другими. Когда же речь идет о сохранении и развитии от-

¹ Дамаскин О.В. Национальная безопасность в условиях глобализации М., 2004 С. 106.

дельной государственности, то пока не создано каких-либо иных организаций, кроме государства, обладающих авторитетом, способных объединить все население страны, отличающихся наибольшими возможностями воздействия на общественные отношения, путем определения общеобязательных нормы и правил поведения, способных мобилизовать население в случае возникновения угроз.

Способность государства обеспечить национальную безопасность обуславливается степенью ее внутренней организации. Головкин Р.Б., Гудков А.И. отмечают, «сила власти – это ее способность обеспечить следование объекта велениям субъекта, а сила зависит от степени социальной организованности власти»¹. В юридической литературе отсутствует понятие «сильное государство», но очевидно, что критериями такого государства являются его способность прогнозировать возможность проявления новых угроз, принимать своевременные меры по их недопущению, а также оперативно и адекватно реагировать на уже возникшие угрозы национальной безопасности вызванные глобальными процессами и внутренними конфликтами.

В результате перехода российского государства от режима советского строя к модели развития либерально-демократического режима произошел демонтаж советской системы государственного управления, начался принципиально новый этап в государственном строительстве России. В современной науке конституционного права термин «государственное строительство» не получил своего развития, видимо вследствие желания забыть все связанное с советским строительством и начать изучение государственных процессов с чистого листа.

Анализ различных источников показал, что на современном этапе термин «государственное строительство» в основном используется историками для изучения процессов становления советской власти в автономных республиках РСФСР в послереволюционный период, а юристами – для поисков решения современных национальных вопросов России или рассмотрения истории становления государственности отдельных субъектов РФ².

¹ Головкин Р.Б. Гудков А.И. Сфера государственной власти в современной России: проблемы, тенденции развития, взаимодействие с частной жизнью граждан. Владимир 2000 С. 9.

² Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. Материалы научной конференции/под ред.

В переносном значении под строительством понимается создание, построение, организация чего-либо¹. Это позволяет нам рассматривать строительство в качестве процесса, характеризующегося совокупностью сознательных, последовательных, системных действий, основанных на заранее определенном плане (концепции), направленных на достижение конкретного результата. Именно из такого подхода к определению понятия «строительство», мы попытаемся сформулировать определение государственного строительства.

Е.В. Буянов в своей монографии, не раскрывая понятие «государственное строительство», связывает его с организацией и функционированием органов государственной власти².

Н.А. Ондар, определяет государственное строительство как «систему мер, комплекс преобразований, охватывающий все стороны государственной жизни, включая, прежде всего преобразования органов государственной власти и его аппарата, регулирования общественных отношений государственного аппарата с гражданами, общественными объединениями, коммерческими и иными структурами гражданского общества»³. Таким образом, ученый вкладывает в анализируемое понятие определенный элемент динамики – преобразование органов государственной власти – изменение от одного состояния в другое, которое носит системный и комплексный характер, однако не отражает элемент их результативности и концептуальности.

В советское время в научный и практический оборот было введено понятие советское строительство как «организация, структура, формы методы и приемы деятельности Советов народных депутатов, их взаимодействия с общественными организациями»⁴, целью которого должна была стать Республика

Авакьяна С.А. М., 2000, Этнический национализм и государственное строительство/ под ред. Александрова Ю.Г. М., 2001; Кашироков З.К. Национально-государственное строительство на Северном Кавказе: политико-правовой аспект. Дисс. канд. юр. наук. Санкт-Петербург, 1998; Ондар Н.А. Государственное строительство в республике Тыва: история и современность. Дисс. доктора юр. наук. М., 2003.

¹ *Ефремов Т.Ф. Новый словарь русского языка (толково-образовательный). М., 2000, С. 718.*

² *Буянов Е.В. Государственное строительство на юге Дальнего Востока России в 1997 года. Благовещенск 1998.*

³ См. там же С. 13.

⁴ *Государственное право СССР и советское строительство/ под ред Н.Г. Фарбьерова М., 1986 С. 33.*

Советов, где вся власть принадлежит Советам, организованным как единая «вертикальная» система.

Очевидно, понятие «государственное строительство» стоит в едином ряду с понятием «государственный строй». Но если первое отражает динамику, то второе – статику. Результатом государственного строительства является государственный строй, характеризующий организацию определенного государства на конкретном историческом этапе его развития. «Государственный строй» часто используется как тождественный «конституционному строю». Последний не имеет однозначного понимания среди ученых. Так Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин под конституционным строем понимают определенную форму, способ организации государства, закрепленный в его конституции¹, А.И. Кокотов и М.И. Кукушкин – общественные отношения по организации публичной власти и общества в целом². М.Б. Баглай более широко толкует понятие конституционный строй, не сводя его только к организации государственной власти, а видя в нем «порядок, при котором соблюдаются права и свободы человека и гражданина, а государство действует в соответствии с конституцией»³.

Нам представляется более конструктивной позиция С.А. Авакьяна, по мнению, которого «конституционный строй» обращен к базовым началам общества и государства, является исходным для «государственного строя», который, по его мнению, охватывает характеристики соответствующего государства, его внутренние структуры, территориальную организацию, систему органов, порядок их образования, организационную деятельность, статус граждан, их права, свободы и обязанности, способы участия в формировании и работе государственных органов, политический режим в стране⁴.

Любая конституция, особенно, нормы которой не детализируют порядок формирования органов государственной власти, открывает широкие возможности для их организации на прин-

¹ Козлова Е.И. Кутафин О.Е. Конституционное право России М. 2005 С. 52.

² Кокотов А.И. Кукушкин М.М. Конституционное право России. М. 2004 С. 91.

³ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2004 С. 103.

⁴ Авакьян С.А. Конституционное право М., 2005 том 1 С. 325.

ципиально различных началах – централизации или децентрализации в отношениях Федерация – субъекты Федерации, ведущей роли «сильной» президентской власти или парламентского большинства, партийной конкуренции или персонификации власти и т. д. Таким образом, в рамках одной и той же конституции могут быть созданы различные государственные строи.

Очевидно, что принятие последовательных, системных мер государственно-правового характера возможно на основе концепции государственного строительства, разработанной компетентным органом, а их результативность от ее поддержания со стороны общественности. Ее положения должны основываться на Конституции и конкретизировать их.

Это результат мыслительной деятельности, созданный на основе выработанных наукой и практикой фундаментальных знаний об организации государства и общества с учетом существующих в стране уровнем развития экономических, политических, социальных и иных отношений, сложившихся обычаев. Задачи, стоящие перед государством, динамично изменяются. Поэтому результатом государственного строительства, являющегося целенаправленным процессом, является создание государства отвечающего потребностям современного общества в конкретных исторических условиях.

Непосредственным содержанием государственного строительства является организация органов государственной власти, под которой мы понимаем формирование системы органов государственной власти и их функционирование через определение правового статуса, компетенции, предмета ведения, полномочий, форм и методов деятельности и т. п.

Итак, государственное строительство можно определить как процесс формирования и функционирования системы органов государственной власти в интересах организации жизни общества в конкретных исторических условиях, обусловленных уровнем развития экономических, политических, социальных и иных факторов, в соответствии с определенной компетентным органом и поддержанной обществом концепцией развития государства, выраженной в положениях Конституции Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации закрепляет, что Российская Федерация является демократическим государством (ст. 1); высшим непосредственным выражением власти народа

являются референдум и свободные выборы (ст. 3). В то же время Основной Закон провозглашает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2); политика Российской Федерации направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7).

Таким образом, Конституция Российской Федерации закрепляет два основополагающих принципа формирования системы органов власти – демократичность и обеспечение эффективного управления страной. Ключевым вопросом в исследуемой проблеме является определение соотношения демократии (свободы) и укрепления государственной власти (безопасности), поиск формулы обеспечивающей баланс между реализацией воли народа, как системообразующим фактором в процессе формирования системы органов власти и эффективным управлением страной, обеспечивающей командой разумного, профессионального меньшинства, создающим условия для достойного и безопасно существования граждан и всего государства в целом.

На страницах периодической печати, особенно западной, при анализе текущих в России реформ в сфере государственного строительства, процессы построения демократии и укрепления системы органов власти рассматриваются как два разнополярных явления, не совместимых друг с другом, где смещение центра тяжести в сторону укрепления государства влечет ограничение демократии и наоборот.

С учетом анализа состояния российской государственности на современном этапе попытаемся определить свою позицию в поисках баланса.

Понятие «демократия» имеет широкое значение и используется в различных контекстах. Ее рассматривают как форму народовластия, где главным является не столько отправление власти народом, сколько то, что политическая власть имеет своим источником народ и исходит от народной власти. В этом смысле наиболее демократичным порядком формирования органов власти считается процедура избрания властей населением страны. Понятие демократия используют при характеристике политического режима, признаками которого являются законность, многопартийность, наличие оппозиции власти, соблюдение принципа разделения властей, реализация воли большинства с учетом мнения меньшинства, а также не только формальное провозглашение широких прав и свобод граждан, но и обеспечение их реального исполнения.

Выработанные теорией государства и права общие характеристики демократического государства и их набор имеют не универсальный характер и в практике различных стран применяются по-разному, отражая их историческое развитие, национальную психологию, уровень политизации общества. Созданные же «вашингтонские» и «брюссельские» стандарты демократического государства позволяют США и странам запада под лозунгом построения демократии обеспечивать свое геополитическое превосходство. Так, в разделе «Стратегия США в области прав человека и демократии» отмечено, «...наша политика (имеется в виду политика США) укрепления демократии и прав человека вытекает из американских идеалов и наших национальных интересов... Осуществляя свою стратегию в области прав человека и демократии Соединенные Штаты используют широкий спектр дипломатических, информационных и экономических инструментов для продвижения своих внешнеполитических целей»¹. Таким образом, доводы американских и европейских политиков и СМИ о тенденции перехода России к авторитарному режиму необходимо оценивать с учетом преследуемых ими целей, а также российских интересов на современном этапе в условиях сложившегося состояния российской государственности.

Демократия и выборы – не идентичные понятия. Мы не можем согласиться с мнениями многих политиков, что «если человек в два раза меньше избирает представителей власти, то демократия от этого становится меньше»². Анализ практики формирования органов государственной власти в признанных демократических странах Европы позволяет констатировать, что объединяющих их фактором является формирование путем прямых выборов населением страны законодательных (представительных) органов власти при различных способах формирования исполнительной власти и глав государств.

Представляется, что общим для всех демократических государств является их основа – наличие зрелого гражданского

¹ Доклад «В поддержку прав человека и демократии: деятельность США за 2004–2005 годы» выпущенным Бюро Государственного департамента по демократии, правам человека и труду 28 марта 2005 года. <http://usinfo.state.gov/russian/Archiv/2005>

² Стенограмма парламентского слушания // Журнал о выборах 2004. № 4 С. 8.

общества, обладающего высоким уровнем правовой культуры, политической активностью, являющегося полноправным субъектом государственного управления. По справедливому замечанию Керимова А.Д. «гражданское общество – это прежде всего общество, в котором значительное место занимают собственники, имеющие свои частные интересы»¹. Очевидно, что формирование осознанной политической воли граждан и способность ее самостоятельной реализации возможна в условиях физической безопасности и экономической независимости населения. Предоставление бедному, пассивному населению страны, которая находится в кризисном состоянии, широких политических прав теряет всякий смысл и не может толковаться в качестве торжества демократии.

Существующий механизм формирования органов власти, характеризующийся максимально демократичным участием в нем граждан страны (практически все органы законодательной и исполнительной власти всех уровней – Президент Российской Федерации, Государственная Дума ФС Российской Федерации, главы субъектов Российской Федерации, законодательные органы субъектов Российской Федерации, главы и представительные органы местного самоуправления – избирались при всенародном голосовании) не смог приблизить условия безопасности и социально-экономическую сторону жизни населения к требованиям Конституции Российской Федерации.

Результаты опроса, проведенного РОМИР², показавшие, что развитие демократии, как фактор волнующий россиян, стоит на одном из последних мест, на первых местах – развитие экономики, рост цен, инфляция, повышения благосостояния народа, безработица полностью подтверждают высказанную профессором Тихомировым Ю.А. мысль о том, что «общество заинтересовано в том, чтобы государство отражало реально публичные интересы и выполняло общественные дела», среди которых укрепление безопасности, обороны, социальные гарантии, условия устойчивого развития экономики и другие³.

¹ Керимов А.Д. К вопросу о формировании в России гражданского общества // Гражданин и право 2002 № 3.

² Российская Федерация сегодня. 2005. № 5 С. 15

³ Тихомиров Ю.А. О модернизации государства // Журнал Российского права 2004. № 4 С. 6

Нам представляется, что восприимчивость государственного механизма к изменению политических, социально-экономических и иных реалий в стране и в мире свидетельствуют о ее стремлении к сохранению государственности, без которой разговор о развитии демократических институтов не возможен. Именно от характера организации системы органов государственной власти зависит эффективность ее работы по обеспечению своих граждан демократическими правами. Укрепление системы органов власти и развитие демократических принципов – это неразрывно связанные процессы, сопровождающие друг друга.

Таким образом, проведенный анализ состояния и актуальных вопросов укрепления российской государственности позволяет прийти к следующим выводам.

На современном этапе в юридической науке не получил своего развития термин «государственное строительство». По нашему мнению, государственное строительство есть процесс формирования и функционирования системы органов государственной власти в интересах организации жизни общества в конкретных исторических условиях, обусловленных уровнем развития экономических, политических, социальных и иных факторов в соответствии с определенной компетентным органом и поддержанной обществом концепцией развития государства, выраженных в положениях Конституции Российской Федерации.

Существующие внутренние и внешние угрозы национальной безопасности, обостренные вовлечением России в объективный процесс глобализации актуализируют проблему сохранения и развития российской государственности, требуя принятия правовых мер в сфере государственного строительства.

В сложившихся условиях необходимо создание такого механизма формирования органов власти российского государства, который обеспечил бы действенное функционирование системы органов власти, способной реагировать оперативно и адекватно на угрозы национальной безопасности, отдав при этом приоритет обеспечению создания безопасных условий жизнедеятельности законопослушных граждан, реализации их жизненно-важных социально-экономических интересов.

Укрепление системы органов власти и развитие демократии в стране необходимо рассматривать не как два разнополярных явления, а как взаимосвязанные процессы. Укрепление россий-

ской государственности и создание условий для становления гражданского общества являются первоосновой развития в стране демократических институтов.

2.2. Актуальные вопросы развития избирательной системы в механизме формирования системы органов власти

На современном этапе институт выборов имеет фундаментальное значение в политической и правовой системе, являясь атрибутом любого демократического государства. В процессе избирательных кампаний происходит согласование общих и частных, перспективных и текущих интересов различных слоев общества. Выборы придают определенную направленность движению общества, прогнозируя и моделируя его развитие. Выборы – обязательный элемент легитимного, правового воспроизводства государственной власти. Совокупность общественных отношений, которые возникают в процессе проведения выборов, в юридической литературе определяется, как избирательная система в широком смысле.

Существуют различные подходы к определению сущности выборов, которые можно условно разделить на две группы – как способ участия граждан в управлении государством и как средство управления правящей элитой населением страны.

Первый подход реализуется на основе теории «народного представительства», который нашел свое отражение в отечественной правовой науке¹ и через оценку населением работы правительства страны, которой придерживаются западные правоведы².

¹ Чичерин Б.Н. О народном представительстве.; Лазаревский Н.И. Народное представительство и его место в системе других государственных установлений.; Обнинский В.П. О народном представительстве. Политические институты, избирательное право и процессы в трудах российских мыслителей XIX–XX вв./ отв. ред. А.А. Вешияков М., 2003; Представительная демократия и электорально-правовая культура/ под общ. ред. Ю.А. Веденеева и В.В. Смирнова М. 1997; Проблемы народного представительства в Российской Федерации/ под ред. С.А. Авакьяна М., 1998 ; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации/ под ред. А.А. Вешиякова. М. 2003.

² Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) М., 2001; Карл Поппер Пропорциональная система противоречит демократии. // Журнал о выборах 2004 № 4 С. 55; Лейкман Э., Ламберт Дж. Исследование

С точки зрения народного представительства выборы представляют собой делегирование власти избирателей на избранных, переход учредительной власти народа в представительную. Народовластие фактически сводится к выражению мнения населением относительно того или иного кандидата, партии, которые будут выполнять функции государства, принимать общегосударственные решения. «Воля граждан переносится на представителя; за ними не остается ничего кроме голого права выбора», – отмечал Б.Н. Чичерин¹. Основное назначение избирательных процессов, по мнению Ю.А. Веденеева – «аккумулировать дискретные частицы народного суверенитета, носителями которой является каждый гражданин, и в концентрированном виде делегировать его законно избранным представителям уже как политической публично-правовой корпорации»².

Согласно иной позиции выборы являются способом выражения населением доверия правительству. По мнению философа Карла Поппера «существуют различные методы свержения правительства, лучшим являются выборы: новые выборы и голосование в свободно избранном парламенте»³. Ж.-М. Коттер и К. Эмери видят в выборах доминирующую коммуникативную составляющую, определяя их функцию в связи между управляющими и управляемыми. «Общество включается в процесс коммуникации между управляющими и управляемыми. Перед лицом постоянного давления mass media гражданин не обладает более собственным бюллетенем для голосования; однако, использование этого бюллетеня служит ему не для выбора представляемых кандидатов, а для ответа «да» или «нет» политике, проводимой управляющими»⁴.

пропорциональной и мажоритарной избирательных систем. М., 1958; *Маклаков В.В.* Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран. М., 1987.

¹ См. *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве. Политические институты, избирательное право и процессы в трудах российских мыслителей XIX–XX вв./ отв. ред. *А.А. Вешняков* М., 2003 С. 87.

² Политические институты, избирательное право и процессы в трудах российских мыслителей XIX–XX вв./ отв. ред. *А.А. Вешняков* М., 2003 С. 21.

³ *Карл Поппер* Пропорциональная система противоречит демократии. // Журнал о выборах 2004 № 4 С. 55.

⁴ Сноска на *Ж.-М Коттер* и *К. Эмери*, *В.В. Маклакова* Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран. М., 1987 С. 8.

Приведенные выше позиции концентрируют внимание на том, что выборы являются способом опосредованного участия граждан в управлении государством. Население способно адекватно оценивать происходящее в период избирательной кампании. На выборах преобладает коммуникация от избирателей к партиям и государственной власти. Конкуренция между партиями и кандидатами заставляет их быть более чуткими к требованиям избирателей.

Существует и другая теория, основанная на критическом подходе к выборам. Она трактует их как средство, с помощью которого государственная власть и политические элиты осуществляют контроль над своими гражданами. Народ в массе своей является не субъектом, а объектом преобразований. Пассивная позиция населения означает, что органы власти имеют возможность произвольно распоряжаться ситуацией. Ее сторонники доказывают, что выборы есть технология для экспансии власти над массами¹.

Уже в самом начале становления избирательной системы в России, многие научные деятели предостерегали от идеализации выборов, видя в них не только источник развития политической жизни страны и гражданского общества, но и возможность стать, опираясь на психологию толпы и ее политико-правовую безграмотность, источником принятия губительных для государства решений.

Б.Н. Чичерин отмечал, что общественное мнение не всегда верно видит происходящее в государственном строительстве, в теоретических вопросах суждение массы не имеют ни какого веса, поскольку, иногда, один человек ближе к истине, нежели целый народ. «Масса публики обыкновенно не дает себе труда исследовать существо дела, вникать в глубину вопроса; она довольствуется тем, что твердят ей представители партий и особенно журналисты»².

К.П. Победоносцев в статье «Новая демократия» критиковал выборы, опираясь на позицию, что самые существенные пло-

¹ Чичерин Б.Н. О народном представительстве.; Победоносцев К.П. Новая Демократия. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. / отв. ред. А.А. Вешняков М., 2003; А. де Токвиль. Демократия в Америке. М.: 2000. С.161–162; Керимов А.Д. О пороках демократии // Гражданин и право. № 3 май–июнь 2003 г.; Шумпетер Й.А. Капитализм, социализм и демократия. М., 1995.

² См. там же С. 125, 137.

творные для народа преобразования исходили от меньшинства, просветленного высокой идеей и глубокими знаниями, а население в своей массе является объектом искусной манипуляции со стороны правителей. «При демократическом образе правления правителями становятся ловкие подбиратели голосов, механики, искусно орудующие закулисными пружинами, которые приводят в движение кукол на арене демократии»¹. В статье «Великая лож нашего времени» К.П. Победоносцев утверждает, что большинство избирателей отдают свои голоса стадным обычаем, указывая в бюллетене то имя кандидата, которое всего громче было на виду у всех в последнее время. «Выбор должен бы падать на разумного и способного, а в действительности падает на того, кто нахальнее суется вперед, ... в избирательной борьбе важнее всего смелость, самоуверенность в соединении с ораторством, но и даже с некоторой пошлостью, нередко действующей на массу».

Английский ученый И. Шумпетер в работе «Капитализм, социализм и демократия» исследовал вопросы демократии, опираясь на психологию человека, согласно которой население, в общей массе интересуется частные проблемы – семья и работа – то есть то, в чем оно лично заинтересовано, что окружает его ежедневно и на что концентрируется основное внимание и время рядового гражданина. «Незнание, – отмечает И. Шумпетер, – будет преобладать даже в условиях, когда в обществе предпринимаются усилия выйти за рамки простого изложения информации и организовать обучение тому, как ее использовать посредством лекций, классов, дискуссий. Результаты этих усилий не будут равны нулю. Но они малы. Людей нельзя внести вверх по лестнице, они должны карабкаться сами»². Таким образом, ученый определил выборы, как регулирующую конкурентную борьбу за политическую власть, где все инициативы в процессе выборов принадлежат кандидатам, которые борются за мандат в парламент, а избиратели ограничиваются тем, что поддерживают их или нет; пути, с помощью которых формируется воля общества, совпадает со способами воздействия коммерческой рекламы.

Представленная первая группа подходов, основанная на положении, что гражданин принимает активное участие в управ-

¹ См. там же С. 307.

² Шумпетер И.А. Капитализм, социализм и демократия. Перевод с английского В.С. Автономова. М., 1995, С. 345–346.

лении государством, может иметь место, если он имеет представления о правилах делегирования своего представителя, обладает определенной информацией о нем, доверяет ему. «Воля выступает связующим звеном между основными компонентами правосознания личности и ее практической деятельности»¹.

Эмпирическими показателями правосознания являются юридические знания, оценочные суждения, поведенческие позиции. Таким образом, выражение действительной воли населением предполагает обладание им достаточной степенью осведомленности в вопросах государственного строительства, в противном случае, трудно вести речь о разумном делегировании своих представителей во власть, выражении собственной позиции или дачи оценки правительству, гражданин становится объектом управления, создается благоприятная обстановка для имитации видимости легитимности формирования власти².

Не ставя под сомнение само существование выборов, так как это единственный способ выражения и определения волеизъявления народа при формировании представительного органа, который позволяет прямо или косвенно повлиять на то, в чьих интересах будет сформирована и действовать государственная и муниципальная власть, была предпринята попытка выяснить, является ли большинство российского населения сознательно действующим субъектом проводимых преобразований в стране.

С этой целью в НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации проведено социологическое исследование правосознания российских граждан, дифференцируемых на четыре группы, существенно отличающихся по своим характеристикам³. Опрошенные лица по уровню образования распределены по следующим категориям: «студенты-юристы» и «студенты-неюристы» – студенты четвертых курсов ВУЗов, 100% которых обладают неоконченным высшим образованием; «юристы-профессионалы» – 100% с высшим юридическим образованием,

¹ *Дамаскин О.В.* Правосознание армейской молодежи и предупреждение правонарушений. Учебно-методическое пособие. Серпухов, 1982. С. 15.

² Подробней о теории и практики правосознания избирателей см. *Сеченова Р.Р.* Правосознание избирателей и его роль в обеспечении законности избирательного процесса. Дисс. на соиск. степени канд. юрид. наук. М., 2003.

³ *Фахретдинова А.И.* Конституционно-правовое обеспечение формирования системы органов законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации. Дисс. канд. юрид. наук. М. 2006.

«взрослое население-неюристы»: 97% обладают высшим образованием и 3% – средним общим, специальным образованием. Таким образом, практически 100% опрошенных обладают неоконченным высшим, высшим образованием, что предполагает достаточно высокий уровень их интеллекта, кругозора, знаний, убеждений. Необходимо иметь в виду, что в стране имеются миллионы людей, не имеющих высшего образования, уровень знаний которых, очевидно, значительно ниже опрошенных лиц.

В ходе опроса, перед респондентами были поставлены общие вопросы о формировании основных органов государственной власти.

На вопрос, каким образом по действующему законодательству формируется Совет Федерации Федерального Собрания, верно – путем назначения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и избранием законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации – ответили 38% опрошенных в группе «студенты-юристы», 22% – «студенты-неюристы», 65% – «юристы-профессионалы» и 28% – «взрослое население-неюристы». Вызывает удивление высокий процент опрошенных, полагающих, что Совет Федерации ФС Российской Федерации формируется путем избрания голосованием населения по 2 представителя субъекта из списка кандидатов, выдвигаемых законодательными и исполнительными органами субъекта, несмотря на то, что уже 13 лет выборы членов Совета Федерации в субъектах не проводятся: 56% «студенты-юристы», 28% «студенты-неюристы», 33% «юристы-профессионалы» и 24% «взрослое население-неюристы».

Начиная с 1993 года, каждые четыре года проводятся выборы депутатов Государственной Думы ФС Российской Федерации. Группы «студентов» возрастной категории 20–22 лет, имели ранее возможность выразить как минимум один раз гражданскую позицию при проведении выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ в 2004 году. Относительно предшествующего порядка формирования Государственной Думы ФС Российской Федерации, верно – 225 депутатов избираются путем голосования за конкретные персонифицированные личности и 225 депутатов избираются пропорционально числу голосов поданных за списки кандидатов, выдвинутые партиями, избирательными

блоками – ответили 57% «студенты-юристы», 21% «студенты-неюристы», 76% «юристы-профессионалы» и 32% «взрослое население-неюристы».

Верное представление о назначении председателя Правительства – Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы ФС Российской Федерации – имеют 53% «студентов-юристы», 46% «студентов-неюристы», 72% «юристы-профессионалы» и 40% «взрослое население-неюристы». Таким образом, более половины опрошенных не осведомлены относительно механизма взаимодействия Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Государственной Думы Российской Федерации.

По инициативе Президента Российской Федерации Путина В.В., заявленной 13 сентября 2004 года на расширенном заседании Правительства РФ, приняты меры, направленные на изменение порядка формирования органов государственной власти. Существенными новациями реформы являются ликвидация прямых выборов губернаторов и переход к пропорциональной избирательной системе при формировании Государственной Думы. Как показал опрос, слышали и что-то слышали о реформе порядка формирования органов власти, заявленной Президентом РФ соответственно 73% и 21% (всего 94%) «студенты-юристы»; 38% и 16% (всего 54%) «студенты-неюристы»; 98% и 2% (100%) «юристы-профессионалы»; 58% и 17% (всего 75%) «взрослое население-неюристы». Таким образом, большинство респондентов полагают, что они знакомы с основными положениями реформы.

На момент проведения опроса – апрель–май 2005 года (то есть по прошествию практически 7–8 месяцев) многие главы субъектов Российской Федерации поставили перед Президентом Российской Федерации вопрос о доверии и были наделены полномочиями законодательными органами субъектов Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Начиная с сентября 2004 года, в прессе проходило постоянное осведомление, обсуждение и велись дискуссии по поводу данных новации. Однако на наш вопрос о порядке замещения должности главы субъекта Российской Федерации, верно ответили 52% опрошенных в группе «студенты-юристы», 25% «студенты-неюристы», 68% «юристы-профессионалы» и 33% «взрослое население-неюристы», то есть процент действитель-

но осведомленных респондентов в два раза ниже, нежели сами опрошенные оценивают свои знания.

Из тех опрошенных, кто полагает, что слышал и что-то слышал о реформе формирования органов власти, полностью или частично их поддерживают соответственно 18% и 50% в группе «студенты-юристы», 23% и 30% «студенты-неюристы», 38% и 44% «юристы-профессионалы» и 22% и 45% «взрослое население-неюристы».

С утверждением, что построение «жесткой» вертикали исполнительной власти позволит более эффективно управлять государством, согласились 70% «студенты-юристы», 58% «студенты-неюристы», 88% «юристы-профессионалы» и 66% «взрослое население-неюристы».

Представленные данные показывают, что более двух третей опрошенных положительно реагируют на реформу порядка формирования органов власти, которые происходят в стране. Однако полученные ответы, указывающие на отношение к двум основным ее пунктам показали, что респонденты не солидарны с новациями, более склонны к существовавшему ранее порядку замещения должности глав субъектов Федерации (за исключением группы «юристы-профессионалы») и депутатов Государственной Думы.

Это говорит о том, что население на уровне чувств, эмоций солидарно с Президентом Российской Федерации и его политикой. На уровне же разума, осознанного реального знания опрошенные не владеют ситуацией, происходящей в стране.

Так, полагают, что глава субъекта Российской Федерации подлежит избранию на всенародном голосовании – 64% в группе «студенты-юристы», 53% «студенты-неюристы», 31% «юристы-профессионалы» и 61% «взрослое население-неюристы». Считают, что глава субъекта Российской Федерации подлежит назначению законодательным собранием по представлению Президента Российской Федерации – 26% «студенты-юристы», 29% «студентов-неюристы», 57% «юристы-профессионалы» и 21% «взрослое население-неюристы».

Из опрошенных в группе «студенты-юристы» относительно формирования Государственной Думы Российской Федерации лишь 12% полагают, что все 450 депутатов должны избираться по пропорциональной избирательной системе, в группе «студенты-неюристы» – 14%, в группе «юристы-профессионалы» – 21%, а в группе «взрослое население-неюристы» – 10%.

Изложенное свидетельствует о том, что информированность российского населения по основополагающим вопросам формирования органов государственной власти низка, недостаточен интерес к политической жизни в стране. Трудно вести речь о гражданской позиции населения при его низком уровне правосознании. Опрошенные же лица в основном оценивают свои знания в области формирования органов государственной власти удовлетворительно и выше. Отлично, хорошо и удовлетворительно оценили в целом 80% «студенты-юристы», 50% «студенты-неюристы», 88% «юристы-профессионалы» и 63% «взрослое население-неюристы».

Материалы опроса позволяют констатировать следующие результаты:

- почти половина опрошенных в группе «студенты-юристы», одна треть в группе «юристы-профессионалы» и две трети в группах «студенты-неюристы» и «взрослое население-неюристы» обладают низким уровнем знаний в области формирования органов государственной власти;

- менее одной трети во всех группах доверяют партиям, за которые голосуют, то есть большинство не доверяют своим представителям во власти;

- большинство населения в вопросах государственного строительства руководствуются мотивами эмоционального характера: на уровне чувств они доверяют Президенту Российской Федерации в реформировании органов государственной власти и солидарны с ним, на уровне сознания – не имеет отчетливого представление об основных направлениях политики Президента Российской Федерации на современном этапе, а значит не имеет возможности их оценивать;

- большинство опрошенных респондентов в действительности не солидарны с проводимой Президентом Российской Федерации реформой формирования органов власти, полагая, что главы субъектов должны избираться всенародным голосованием (в группе «юристы-профессионалы» – одна треть), а Государственная Дума формироваться по мажоритарной или смешанной системе;

- низкий уровень жизни населения нашей страны требует максимальной концентрации усилий людей на их материальном обеспечении. В условиях высоко развитой и доступной системы получения и передачи информации с одной стороны и

в условиях рынка, где конкуренция становится более жесткой – с другой, все более внимания и времени российские граждане уделяют работе, профессиональной деятельности и менее всему остальному, что находится за пределами их личной деятельности, в том числе вопросам в области государственного строительства;

- завышенная самооценка своих знаний опрошенных, не соответствующая действительности, свидетельствует об отсутствии осознания значительной частью опрошенных своей правовой неосведомленности и мотивации к повышению уровня своего правосознания относительно вопросов государственного строительства.

Таким образом, на современном этапе развития российской государственности значительная часть населения не является активным субъектом управления государством, что может позволять использовать выборы для «декоративного» придания формированию органов власти легитимного характера и манипулирования волей избирателей.

Эмпирические данные свидетельствуют, что нет оснований для идеализации выборов в качестве наиболее оптимального способа формирования всех органов власти Российской Федерации. Не ставя под сомнение использование всенародного голосования при избрании депутатов законодательных (представительных) органов власти, рассматриваемых наукой конституционного права через призму народного представительства в институциональном аспекте, при анализе результатов формирования представительных и исполнительных органов власти необходимо учитывать полученный результат, как фактор их легитимации.

Помимо широкого понимания «избирательная система», она также используется в науке конституционного права, политологии в узком значении – как способ распределения мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования. В этом смысле, рассмотрение видов избирательных систем, их общих преимуществ и недостатков, закономерностей последствия их применения имеет существенное значение для практики.

Наибольшее распространение в мировой практике получили мажоритарная, пропорциональная и смешанная избирательные системы, которые подробно изучены иностранными правоведа-

ми Э. Лейкманом и Дж. Ламбертом, М. Девюрже, отечественным ученым В.В. Маклаковым¹ и др.

В основе мажоритарной избирательной системы (по одномандатным и многомандатным избирательным округам) лежит принцип большинства:

- относительного (система «первого, оказавшегося избранным»), под которым понимается такое большинство, которое превышает численность голосов, полученных другой партией, кандидатом;

- абсолютного – количество голосов составляющих 50 процентов плюс один голос; способами совершенствования мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства является применение: а) повторного голосования; б) второго тура голосования, для участия которого допускаются два кандидата, набравшие наибольшее число голосов в первом туре; в) альтернативного голосования (с использованием предпочтений);

- квалифицированного – количество заранее установленного числа голосов ($3/5$, $2/3$ и т. д.).

Пропорциональная избирательная система, основана на математически точном распределении мандатов между политическими партиями пропорционально полученным ими количества голосов избирателей, предполагает участие в избирательном процессе политических партий. Возможны следующие модификации этого вида избирательной системы:

- с применением «закрытых» списков, когда избиратель голосует исключительно за общефедеральный или общерегиональный список кандидатов в целом («без разделения на списки») или имеет возможность выделить региональную часть («с разделением на списки»);

- с применением «открытых» списков, позволяющих избирателю определиться не только с политической партией, но и установить очередность кандидатов (одного, нескольких, всех) в нем (преференцированное голосование) или выбрать имена выдвинутых в округе кандидатов, перенести их из списка в список, предлагать новых кандидатов, вписывая их имена в списки (панаширование).

¹ Лейкман Э., Ламберт Дж. Исследование пропорциональной и мажоритарной избирательных систем. М., 1958; М. Девюрже Политические партии. М., 2002.; Маклаков В.В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран М., 1987.

В основе смешанной избирательной системы лежит совместное использование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.

В западной юридической литературе, анализ применения той или иной избирательной системы сводится к ее влиянию на цепочку взаимосвязанных правовых явлений: партийная система страны (многопартийность, двухпартийность или однопартийность) – коалиционное правительство или правительство парламентского большинства – представительное или эффективное правительство.

Французский правовед М. Девюрже вывел общую взаимосвязь избирательной и партийной системы в трех следующих формулах:

- режим пропорционального представительства ведет к многопартийной системе (за исключением случаев кратковременных движений);

- мажоритарная система в два тура ведет к многопартийной системе (во всех случаях);

- мажоритарное голосование в один тур ведет к дуалистической системе с чередованием у власти больших независимых партий¹.

М. Девюрже отмечал, что это базовые тенденции и возможны отклонения. Данный вывод согласуется с результатами исследований английских юристов Э. Лейкманом и Д.Д. Ламбертом, которые, приводя примеры Тасмании и Франции, показали, что и пропорциональная избирательная система может привести к двухпартийности и наоборот, мажоритарная – к многопартийности².

По мнению иностранных правоведов, представительным является коалиционное правительство, сформированное при многопартийной системе, так как оно воплощает в себе интересы различных групп избирателей. Эффективным считается правительство при двухпартийной системе, так как большую роль в обеспечении эффективной политики играет конкуренция между двумя партиями. М. Девюрже пришел к выводам, которые получили широкое признание в научном сообществе, что при двухпартийной системе роль партии существенно возрастает, так как именно от победы на парламентских выборах зависит «лицо» исполнительной власти. Это предусматривает строгую

¹ См там же С. 265.

² См там же С. 182.

партийную дисциплинированность, ее силу и сплоченность, обуславливая дееспособность сформированного ею правительства¹. Аналогичной позиции придерживается и Э. Лейкман и Д.Д. Ламберт². По мнению Карла Поппера двухпартийная система является лучшей, так как «она приводит к самокритичной оценке, когда одна из двух политических партий терпит поражение, обычно она сама проводит у себя радикальные внутренние перемены. Это является следствием конкуренции»³.

Каждая из разновидностей избирательных систем имеют свои преимущества и недостатки.

Положительными сторонами мажоритарной избирательной системы являются:

- простота при определении результатов выборов;
- возможность принять участие в избирательном процессе, как политических партий, так и независимых кандидатов, обладающих определенными цензами (возрастной, оседлости и др.), установленными национальным законодательством;
- возможность голосовать за конкретную персонифицированную личность, которая представляет регион, обеспечивая прямое представительство, что обуславливает лучшее знание избирателями кандидата, за которого они голосуют;

Отрицательными сторонами мажоритарной избирательной системы являются:

- победить в округе возможно малым числом голосов, в результате чего выигравший кандидат становится представителем всех избирателей соответствующего округа, несмотря на то, что его предвыборная программа может противоречить интересам большинства. А. Шайо отмечает, что в результате применения принципа мажоритарности, допускающего попадание в парламент представителей, набравших менее половины голосов избирателей, а также принятие закона, процедура которого требует положительного голосования половины или четверти представителей, он (закон) выражает волю практически лишь четвертой части избирателей, а в некоторых странах 5% населения⁴;

¹ См там же С. 367.

² См там же С. 204

³ *Карл Поппер*. Пропорциональная система противоречит демократии. // Журнал о выборах 2004 № 4 С. 55–56.

⁴ *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) М., 2001. С. 64.

- неравенство представительства, так как каждый депутат, даже при равенстве округов между собой, получает различное число голосов избирателей в каждом округе;

- исходя из сути данного вида избирательной системы, депутаты склонны отстаивать интересы округов, которые они представляют. Между тем, например, в федеративном государстве, общенациональный законодательный орган является представителем воли и интересов всего населения государства;

- в результате применения данного вида избирательной системы при формировании общенационального парламента при использовании многомандатных избирательных округов, не отражается распределение предпочтения избирателей;

Положительными сторонами пропорциональной избирательной системы являются:

- полнота представительства – ни один голос избирателя не теряется, в мандат превращается каждый голос, поданный за тот или иной партийный список;

- более воплощает представительную природу парламента, так как смысл данной системы максимально точно учесть и представить интересы граждан с различными политическими предпочтениями, в случае, если она «не искажена» «заградительным» барьером;

- стимулирует становление многопартийности, способствует укреплению и формированию авторитетных политических партий, представляющих интересы граждан страны, консолидируя их, способствуя развитию их политической культуры;

- парламент отражает степень влияния политических партий среди избирателей;

- снижает зависимость депутатов региональных парламентах в Федерации от влияния региональных элит;

- способствует формированию партиями четких политических программ;

- любая партия, получив большинство голосов, получит и большинство депутатских мандатов.

Отрицательными сторонами пропорциональной избирательной системы:

- для реализации пассивного права беспартийного гражданина устанавливается дополнительный «партийный» ценз;

- представительность парламента может быть искусственно искажена, при использовании «пороговых» барьеров: а) «загра-

дительного» барьера, при котором к распределению мандатов допускаются партии, набравшие определенный законом минимальный процент голосов избирателей. Часть электората, проголосовавшая за партии, которые в результате голосования не набрали необходимое число голосов избирателей, не представлена в парламенте; б) квоты голосов избирателей – доля голосов избирателей, которую партиям, преодолевшим «заградительный» барьер, необходимо набрать для признания выборов состоявшимися. Очевидно, что количество партий в парламенте имеет обратную зависимость от величины заградительного барьера, то есть чем выше его величина, тем меньше количество партий представленных в парламенте, но прямую зависимость от квоты голосов избирателей;

- при применении пропорциональной избирательной системы закрытых списков, избиратели, голосуя за партийный список в целом, знают лишь лидеров партий, не имеют представление о других кандидатах, и не могут повлиять на распределение мандатов внутри списка кандидатов. Как справедливо замечает С.А. Авакян, при формировании списков кандидатов от партий в них попадают зачастую малоизвестные личности, не имеющие политического авторитета, но зато угодные руководству партии, движения, а то и «денежные мешки», финансирующие избирательную кампанию данных партий¹. В целях установления более «чистого» избирательного процесса, применяются открытые списки;

- исчезает зависимость депутатов от избирателей, так они не имеют индивидуальных избирательных округов и собственных избирателей. При принятии решения, партийные депутаты руководствуются не внутренними убеждениями, а следует позиции руководства партии. «Депутатов нельзя убедить ни в чем, поскольку депутат лишь дисциплинированный слуга партийного аппарата, необходимый для выборов и перевыборов», – отмечает А. Шайо².

Таким образом, каждая из избирательных систем имеет свои как преимущества, так и недостатки. Известно, что при одних и тех же результатах голосования, но в зависимости от применяемой избирательной системы, будет совершенно различное рас-

¹ Авакян С.А. Федеральное собрание – парламент России. М. 1999, С. 42.

² Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) М., 2001. С. 123.

пределение мандатов между кандидатами, партиями. Идеальной избирательной системы в природе не существует. Отсутствует устоявшийся «образец» избирательной системы, соответствие которому явилось бы своего рода критерием демократического государства.

Рассмотрение актуальных вопросов избирательных систем в механизме формирования системы органов власти показало следующее.

В науке конституционного права понятие избирательная система рассматривается в широком смысле – как совокупность общественных отношений, которые возникают в процессе проведения выборов и узком – как способ распределения мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования.

Изучение различных подходов к сущности выборов и анализ эмпирических данных позволяет делать вывод, что на современном этапе развития российской государственности значительная часть населения обладает недостаточным уровнем правосознания в сфере государственного строительства. Граждане России не являются активным субъектом управления государством. Высока вероятность использования выборов для «декоративного» придания формированию органов власти легитимного характера и манипулирования волей избирателей. В связи с этим нет оснований для идеализации выборов в качестве наиболее надежного способа формирования всех органов власти Российской Федерации.

Анализ избирательной системы, понимаемой в узком смысле слова, показал, что каждая из существующих систем – мажоритарная, пропорциональная, смешанная – имеет как преимущества так и недостатки. Не существует устоявшего «образца» избирательной системы, соответствие которому явилось бы своего рода критерием демократическому государству. Одна и та же система может действовать по разному в зависимости от особенностей конкретной страны. Партийная система государства и механизм функционирования государственного аппарата определяется избирательной системой, функционирующей в масштабе всей страны и отражает состояние развития гражданского общества.

2.3. Правовое обеспечение развития политических партий, как интегрирующего фактора в механизме формирования системы органов власти

Все органы власти в своем единстве образуют единую систему, которой присуще общесистемные требования. Их единство проявляется в том, что они действуют совместно, находятся во взаимосвязи, взаимодействии, взаимозависимости. Одним из аспектов, обеспечивающих единство органов власти, является механизм их формирования, который представляет собой не хаотичную, а вполне упорядоченную конструкцию.

«Системный подход, – отмечает В.Г. Афанасьев, – позволяет отыскать единое интегративное качество, ту самую основу, на которой строится здание системы»¹. Таким образом, среди иных признаков системы, к которым относятся дифференциация, цель и целесообразный характер, функционирование, управление, развитие, особое значение имеет интеграция, под которой понимается объединение взаимосвязанных и взаимодействующих частей, элементов, компонентов.

Исследуя систему органов государственной власти, Елисеев Б.П., в качестве системообразующих факторов выделил функциональные и организационные основания, понимая под функциональной общностью единство функциональных целей и задач, а под организационной – порядок формирования. В свою очередь элементом, объединяющим органы государственной власти при их формировании, по мнению Б.П. Елисеева, являются демократические начала².

Рассматривая более усеченный вариант – систему законодательных и исполнительных органов государственной власти, в качестве интегрирующего фактора в механизме формирования системы органов власти, представляется необходимым выделить политическую партию. На современном этапе она стано-

¹ Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980 С. 23–46.

² Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России. М. 1997. С. 41, 45.

вится единственной общественной организацией, обеспечивающей взаимосвязь населения страны с органами власти – с одной стороны, органы власти между собой по горизонтали (органы законодательной и исполнительной власти) и по вертикали (органы законодательной власти) – с другой.

Правовой основой партийного строительства в Российской Федерации является:

- Конституция Российской Федерации, признающая в Российской Федерации политическое многообразие (п. 3 ст. 13), многопартийность, равенство общественных объединений перед законом (п. 4 ст. 13), право каждого на объединение и гарантию свободы деятельности общественных объединений (ч. 1 ст. 30);

- Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 26.04.2007) (далее ФЗ от 11.07.2001 № 95-ФЗ)¹;

- Федеральный закон от 18 мая 2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 24.07.2007 г.) (далее ФЗ от 18.05.2005 № 51-ФЗ)².

Анализ указанных нормативно-правовых актов позволяет сделать вывод о том, что законодатель предпринял меры, одновременно направленные, во-первых, на укрупнение политических партий, во-вторых, на сокращение их количества, в-третьих, на привлечения граждан к участию в политической жизни страны и в-четвертых, на уход с политической арены партий не пользующихся поддержкой населения. Их можно условно разделить на меры «очевидного» характера, предусмотренные ФЗ «О политических партиях» и меры «скрытого» характера, установленные ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

К первой группе относятся требования к организации политической партии:

- Обязательное участие в выборах. Политическая партия является единственным видом общественного объединения, который имеет право выдвигать списки кандидатов на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления. Пятилетнее неучастие в выборах подразумевает прекращение деятельности политической партии.

¹ СЗ Российской Федерации от 16.07.2001 № 29 Ст. 2950.

² СЗ Российской Федерации от 23.05.2005 № 21 Ст. 1919.

- Численность партии. Федеральным Законом от 24 декабря 2004 года «О внесении изменения в Федеральный закон «О политических партиях»» основные показатели минимальной необходимости численности членов политических партий увеличились в 5 раз. Так, согласно п. 2 ст. 3 действующего закона в политической партии должно состоять не менее пятидесяти тысяч членов политической партии (ранее было десять тысяч), при этом в более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот (ранее было сто) членов политической партии, в остальных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот пятидесяти членов политической партии (ранее пятьдесят). Политические партии, не отвечающие указанным требованиям, после 1 января 2006 года утратили свой статус.

- Территория деятельности. Наличие региональных отделений партии не менее чем в половине субъектов Российской Федерации. Таким образом, Закон закрепляет за политической партией статус общероссийской, и не предусматривается создание региональных, межрегиональных или местных политических партий.

Ко второй группе относятся нормы, регулирующие вопросы:

- Финансовой деятельности партий.

а) повышен процент голосов избирателей с двух до трех, при получении менее которого, политические партии обязаны возместить государственным организациям, осуществляющими выпуск средств массовой информации стоимость предоставленных им бесплатного эфирного времени, печатной площади (п.3 ст. 69 ФЗ от 18.05.2005 № 51-ФЗ);

б) повышен процент голосов избирателей с трех до четырех, при получении менее которого избирательный залог политической партии, принимающей участие в выборах в Государственную Думу, не возвращается; (п. 9 ст. 66 ФЗ от 18.05.2005 № 51-ФЗ);

в) осуществляется дифференцированное государственное финансирование политических партий: подп. а). п. 5 ст. 33 ФЗ от 11.07.2001 № 95-ФЗ устанавливает, что политические партии имеют право на получение средств федерального бюджета, если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической

партией, принимающей участие в выборах депутатов Государственной Думы, получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу.

- Регистрации федерального списка кандидатов, порядок которой усложнен.

а) ранее существовавшая возможность совместного представления для регистрации и подписных листов и залога для обеспечения подстраховки, сужена до альтернативного представления либо собранные подписных листов либо залога (п. 6 ст. 42 ФЗ от 18.05.2005 № 51-ФЗ);

б) увеличен размер избирательного залога с 37,5 млн. рублей до 60 млн. рублей;

в) уменьшен с 25 до 5 процент суммарного количества недостоверных и (или) недействительных подписей избирателей, выявленных при выборочной проверке, в случае которых федеральный список не регистрируется.

- Иные меры:

а) отмена института избирательных блоков;

б) повышение заградительного барьера с 5% до 7%;

в) обязательность разделения федерального списка кандидатов на региональные группы, число которых не может быть менее 100;

г) новая методика распределения депутатских мандатов внутри федерального списка кандидатов между региональными группами кандидатов, предусматривающая большую зависимость получения мандата региональной группой кандидатов от результатов деятельности политической партии в субъекте Российской Федерации.

Согласно данным Минюста Российской Федерации по состоянию на 12 июля 2005 года в выборах имели право участвовать 39 политических партий¹. По мнению А.А. Вешнякова ожидалось, что вследствие новых требований на выборах депутатов Государственной Думы 2007 года будут принимать участие 7–10 политических партий².

Этот прогноз и фактическое участие в выборах 2007 года 11 партий соотносится с мнением опрошенных респондентов, большинство которых высказались за сокращение количества

¹ Российская Газета 26 июля 2005 года.

² www.cikrf.ru

партий. Целесообразным существование в стране 2–7 политических партий считают 72% в группе «студенты-юристы», 65% – «студенты-неюристы», 85% – «юристы-профессионалы» и 72% – «взрослое население-неюристы»¹.

Условие о необходимости наличия региональных отделений партии более чем в половине субъектов Федерации, а также не менее 10 тысяч членов в составе партии, предусмотренные Федеральным Законом «О политических партиях» (в прежней ред. от 21.03.2002 г.), стали предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который в постановлении от 1 февраля 2005 года² отметил два существенных момента.

Во-первых, в связи с тем, что Конституция Российской Федерации не определяет на каком территориальном уровне создаются политические партии и не содержит прямого запрета на создание региональной партии, *то предписание о возможности создания и деятельности политических партий лишь на общероссийском (общероссийском) уровне является ограничением конституционного права на объединение в политическую партию* (выделено автором). Данное ограничение является правомерным лишь в том случае, если оно необходимо в целях защиты конституционно значимых ценностей (п. 3). Одновременно Конституционный Суд указал, что в современных условиях, когда имеют место вызовы со стороны сепаратистских, националистических, террористических сил, создание региональных политических партий, стремящихся к отстаиванию преимущественно своих, сугубо региональных и местных интересов может привести к нарушению государственной целостности и единства системы государственной власти.

Во-вторых, количественные критерии вытекают из необходимости наличия у партии значительной поддержки в обществе. Это может приобрести неконституционный характер в том случае, если результатом их применения окажется невозможность реального осуществления конституционного права граждан на

¹ Фахретдинова А.И. Конституционно-правовое обеспечение формирования системы органов законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации. Дисс. канд. юрид. наук. М. 2006.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального Закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организацией «Балтийская республиканская партия». СЗ Российской Федерации от 07.02.2005 № 6 Ст. 491.

объединение в политические партии, в том числе, если – в нарушение конституционного принципа многопартийности – на их основании будет создана лишь одна политическая партия.

Таким образом, установленные законом требования к организации политической партии обуславливают возникновение ситуации ограничения конституционного права граждан на объединение в политическую партию в региональном масштабе, которая, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, возможна в рамках разумности и соразмерности настолько насколько существует необходимость в обеспечении единства государственной власти, целостности государства и ее национальной безопасности.

В юридической литературе сложились два противоположных подхода к позиции федерального законодателя и Конституционного Суда Российской Федерации:

Лапаева В.В. выразила несогласие с мнением Конституционного Суда Российской Федерации, мотивировав его следующими аргументами: суд не показал, что вводимые ограничения не затрагивают существа права граждан на объединение в политические партии и не ведут к утрате его реального содержания; запрет на создание региональных партий в рамках конституционных гарантий против злоупотребления права на объединения, охватывается уже ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации, которой запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни; население субъектов Российской Федерации имеет право на политическое объединение для полноценного участия в выборах и политической жизни своих регионов в целом; численность в 10 тысяч членов ограничивает возможность появления конкуренции, а значит и многопартийности¹.

По мнению Ю.А. Дмитриева необходимость представления возможности создания региональной политической партии обусловлена делением власти в Российской Федерации на три

¹ Лапаева В.В. Ограничения прав и свобод человека и гражданина: подходы к выработке правовой позиции // Законодательство и экономика 2005 № 6 С. 14–15

уровня, где источником региональной власти является народ соответствующего региона. Кроме того, запрет на создание политических партий по национальному признаку, как полагает Ю.А. Дмитриев, противоречит Своду руководствующих норм при проведении выборов (Страсбург 30 октября 2002 г.), где указано, что деятельность партий, представляющих национальные меньшинства должна быть разрешена. Также Конституционный Суд РФ не дал ответ на вопрос, какова должна быть численность партии с точки зрения «политической целесообразности»¹.

Противоположная точка зрения у С.Е. Заславского, по мнению которого закон о политических партиях нацелен на стимулирование гражданской активности избирателей, организационного развития партии.

Возможность организации политической партии на федеральном уровне нельзя признать чрезмерным ограничением права на объединение, считает С.Е. Заславский по следующим основаниям: создание региональных и местных партий в каждом субъекте Российской Федерации может привести к образованию множества региональных партийных систем, которые способствуют ослаблению демократии, народовластия, федерализма и тем самым ослаблению конституционных гарантий прав и свобод граждан, в том числе права на свободу объединения; политические партии создаются для обеспечения участия граждан всей страны, а не ее отдельной части, в то же время, осуществляя свою деятельность в регионах, политические партии должны обеспечивать сочетание общенациональных и региональных интересов².

Свою позицию по анализируемому вопросу попытаемся сформулировать, опираясь на следующие тезисы.

В конституционной теории развитых стран народ признан первоисточником власти в государстве. Данная формулировка закреплена и в части 1 статье 3 Конституции Российской Федерации. Вместе с этим, необходимо признать, что по существу, материальным носителем политической власти является специальный

¹ Дмитриев Ю.А. Вновь о политических партиях// Журнал о выборах 2005 № 4 С.16–17.

² Заславский С.Е. Правовая институционализация политических партий// Журнал о выборах 2005 № 4 С. 8–9; Правовой статус партий в решениях Конституционного Суда Российской Федерации// Сравнительное конституционное обозрение. 2005 №2 С. 156–157.

аппарат – система органов и учреждение – в лице особой группы людей, обладающих публично-властными полномочиями.

Раскрывая порядок взаимодействия народа с органами власти, Эбзеев Б.С. отмечает, «народ обладает учредительной властью, передает государству не саму власть, а право на власть»¹. Таким образом, производность органов государственной власти от народа обуславливает обязанность государства действовать исходя из интересов населения.

Для реализации этого механизма группами людей с одинаковыми политическими взглядами создаются политические партии, целью которых учет интересов различных социальных групп, выявления в них общезначимых начал и перевода их на общегосударственный уровень.

Партия является базой формирования единого общественного мнения, вычлененного из массы частных мнений, способствуя приданию бесформенной аморфной массе структурное оформление. Партия обеспечивает взаимосвязь между народом и государством путем участия граждан в политической жизни страны, представления их интересов в органах государственной власти и местного самоуправления. В этой связи, вызывает сомнение позиция Ю.А. Дмитриева о «деполитизации гражданского общества»².

Общественное мнение государствообразующего населения представлено интересами различных групп, противоречащих и дополняющих друг друга. Очевидна прямая зависимость степени дифференциации интересов различных групп общества, как составной части целого, от количества политических партий. Так в двухпартийной политической системе, две политические партии, участвующие в борьбе за власть, выражают полярно противоположные позиции, структурируя общество на два лагеря, в многопартийной политической системе – чрезмерное количество мелких дублирующих друг друга партий ведет к сильному рассредоточению электоральных предпочтений, отсутствию четко выраженных политически политических программ.

В результате отсутствия до 2001 года норм, устанавливающих особые требования к общественным организациям, принимаю-

¹ Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. М., 1997. С. 25.

² Дмитриев Ю. А. Вновь о политических партиях// Журнал о выборах 2005 № 4 С. 16.

щих участие в выборах, в избрании депутатов Государственной Думы третьего созыва в 1999 году, из 139 общественных объединений, имеющих статус избирательных 26 участвовали в выборах как самостоятельные избирательные объединения, 40 – в составе избирательных блоков, 24 – на уровне соглашений с избирательными объединениями и блоками¹.

Это привело, как отмечал Е.Н. Сидоренко «к дроблению политических сил, искусственному созданию мелких партий, претендующих на самостоятельное участие в избирательной кампании, но на деле не играющей в ней сколь-нибудь заметной роли»².

Установленные Федеральным законом «О политических партиях» территориальный и количественный критерии (10 тыс. членов) организации политической партии обусловили существенное сокращение политических партий – участниц выборов депутатов Государственную Думу четвертого созыва в 2003 года, на которых ЦИКом России было зарегистрировано 39 политических партии, из которых 12 участвовало в составе 5 блоков³.

Для участия в выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва в 2007 года, ЦИКом России было зарегистрировано 11 политических партий (Аграрная партия России, Гражданская сила, Демократическая партия России, Коммунистическая партия Российской Федерации, Союз правых сил, Партия социальной справедливости, Либерально-демократическая партия, Справедливая Россия, Патриоты России, Единая Россия, Яблоко). В результате подведения итогов голосования получили депутатские мандаты: Единая Россия – 315, КПРФ – 57, ЛДПР – 40, Справедливая Россия – 38. Сокрушительное поражение понесли партии с деятельностью которых, по мнению избирателей, носила прозападную ориентацию и имела результатом антисоциальные реформы (СПС, Яблоко).

Население Российской Федерации представлено в виде различных территориально-публичных коллективов – общество,

¹ Выборы депутатов Государственной Думы Совета Федерации 1999. Электоральная статистика. М., 2000. С. 51.

² Сидоренко Е.Н. Правовое положение политических партий в России. В материалах семинара-совещания ЦИК России. Правовые аспекты создания политических партий и их участия в избирательном процессе. М., 2002 С. 9.

³ Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. М., 2004. С. 46–48.

проживающее в пределах государственной границы, в границах субъектах Федерации и местных образованиях. Организация и деятельность федеральной политической партии обусловлена поддержкой определенной части населения в масштабах всей страны, региональной политической партии – в масштабе субъекта Федерации. Участие обоих видов партий в выборах федерального парламента означает, что параллельно с интересами государствообразующего населения в целом, выраженным различными федеральными политическими партиями, представляются также интересы лишь определенной части населения, проживающего в субъекте. Новые идеи федерального масштаба, в социальном, экономическом, экологическом и др. плане, такие партии предложить не могут, так как они, как правило, уже охватываются деятельностью федеральных партий. Это обуславливает либо дублирование политической программы федерального соперника, либо выражение сугубо местных интересов национального характера, что ведет к разрушению единой общественной материи. Об этом свидетельствуют сами названия: татарская партия «Итифак» («Независимость»), «Милиджелис татарского народа», Башкирский национальный центр «Урал», эрзянская национальная община «Эрзянь Мастор» (Мордовия)¹. Таким образом, в условиях отчуждения части общества от государства и отсутствия общественного единства, требование об участии в выборах Государственной Думы исключительно федеральных политических партий, на наш взгляд, способствует консолидации российского общества.

Заслуживает рассмотрения довод В.В. Лапаевой и Ю.А. Дмитриева о том, что население субъектов Российской Федерации имеет право на политическое объединение при формировании регионального парламента. Власть субъекта федерации, отмечает В.Е. Чиркин, производна от данного территориального коллектива². Это нашло отражение и в конституциях республик, закрепляющих, что носителем власти в них является многонациональный народ. Подобная формулировка действительно предопределяет создание и участие региональных партий в формировании регионального парламента.

¹ По данным Московского Бюро по правам человека. Не для русских//Политический журнал 2005 № 37 С. 72–77.

² Чиркин В.Е. Публичная власть. М., 2005 С. 44.

Однако, представляется, что при рассмотрении данной проблемы необходимо исходить из закрепленного Конституцией Российской Федерации принципа единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), составным элементом которой является законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации.

Сегодня, как замечает Г.В. Атаманчук, государственный аппарат состоит из разрозненных частей, каждая из которых обеспечивает локальные узкие потребности, интересы цели, ... нередко они конкурируют и сталкиваются друг с другом¹. Преодолению этой негативной тенденции и способствует участие в выборах регионального масштаба исключительно федеральных политических партий. Федеральные органы законодательной власти Российской Федерации и органы законодательной власти субъектов Российской Федерации не участвуют в формировании друг друга, законами не установлено, что они представляют собой единую систему власти. Это на первый взгляд демонстрирует отсутствие организационного единства между ними. Однако, достижение общенациональной цели – приведение социально-экономических сторон жизни граждан с требованиями конституции возможно при наличии баланса политических сил, где общая картина представительства партий в региональном парламенте соответствует федеральному парламенту.

Очевидно, что формирование половины регионального парламента по пропорциональной избирательной системы при участии региональных политических партий, а второй половины – независимыми кандидатами по мажоритарной системе, ведет к полностью автономному парламенту. Таким образом, исходя из того, что право на создание и деятельность политических партий не является абсолютным, а предопределяется необходимостью обеспечения эффективного механизма системы органов власти, способной обеспечить права, свободы и законные интересы граждан, участие в выборах в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации исключительно общенациональных политических партий обоснован.

Перед тем, как дать оценку количественному критерию организации политической партии (50 тыс. членов) отметим, что иные меры «скрытого» характера, регулирующие правовые ос-

¹ Атаманчук Г.В. О целостности государство и государственного управления. М., 2003 С. 13, 18.

новы деятельности политической партий и избирательного процесса, постепенно, эволюционным путем самостоятельно привели бы к уменьшению количества политических партий. Это обусловит сосредоточение электоральных предпочтений вокруг стабильных, дееспособных, авторитетных партий, с четкой политической программой, способных стать катализатором новых идей позитивного развития страны, повышению конкуренции между ними и ответственности перед избирателями, стимулирующей к эффективной деятельности. Среди них существенное значение имеет повышение «заградительного» барьера с пяти - до семи процентов и отмена избирательных блоков, стимулирующих объединение политических партий.

В литературе высказывается позиция, согласно которой семипроцентный барьер, является слишком высоким¹. В.В. Лапаева, рассматривая в 1999 году установленный законодателем пяти процентный барьер отмечала, что он «способствовал консолидации сил в рамках самого электората: избиратель в своем волеизъявлении ориентировался на наиболее влиятельного близкого ему политического спектра, отказывая в своей поддержке слабым»². Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 17.11.1998 года³ указал, что заградительный барьер позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на множество мелких групп, с тем, чтобы обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом. При этом Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что в странах с устойчивой многопартийной системой пятипроцентный барьер является средним показателем, позволяющим без искажения принципа пропорциональности выполнять те задачи, ради которых он вводится.

На выборах 2003 года по федеральному округу, пятипроцентный барьер, дающий право на участие в распределении депутатских мандатов преодолели три политические партии –

¹ Макаренко Б.И. Верна ли будет пропорция? // Политика 2004г. № 1 С. 9.

² Лапаева В.В. Право и многопартийность в России. М., 1999 С. 100.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года № 26-П «По делу о проверки отдельных положений Федерального Закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации»». СЗ Российской Федерации от 30.11.1998 № 48. Ст. 5969.

«Единая Россия» (37,57%), «КПРФ» (12,61%), «ЛДПР» (11,45%) и один избирательный блок «Родина» (9,02%), которые в совокупности набрали всего 70,65% голосов избирателей, принявших в голосовании¹, в результате голоса 29,35% избирателей не приняты во внимание. На выборах 2007 года, семипроцентный барьер преодолели четыре политические партии, получившие, соответственно, «Единая Россия» – 315, «КПРФ» – 57, «ЛДПР» – 40, «Справедливая Россия» – 38 депутатских мандатов. Однако, мнение о том, что повышение «заградительного» барьера до семи процентов будет означать увеличение не представленных в парламенте голосов избирателей не верно, так как сокращение количества партий, принимающих участие в выборах, автоматически ведет к перераспределению потерянных голосов между участвующими конкурентами.

В анализируемой проблеме ключевым является вопрос – каков должен быть предел заградительного барьера, чтобы обеспечить с одной стороны, эффективное функционирование парламента и не допустить его раздробленности, с другой – оптимально представить интересы всего населения страны в законодательном органе. Нам представляется, что это не теоретический, а практический вопрос, который должен решаться с учетом состояния развития политической системы конкретной страны.

Отводя политическим партиям существенную роль в государственном строительстве, наибольшую опасность для развития российской государственности приобретает возможность их трансформации в организацию, обслуживающую интересы узкопартийной элиты и заинтересованной группы лиц при игнорировании интересов поддерживающего его населения. Особо важное значение в предотвращении такого явления имеет предупреждение внутрипартийной коррупции и развитие внутрипартийной демократии. Не заостряя внимание на финансовом регулировании организации политических партий, отметим, что негативный опыт развития событий в зарубежных странах, проявившийся в коррупции политической системы, сращивании политических партий с бизнесом и криминальными структурами в период между выборами, должен быть учтен российским законодателем, исходя из интересов законопослушного большинства населения.

¹ Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. М., 2004. С. 142.

Внутрипартийная демократия, как отмечают Веденеев Ю.А., Чижов Д.В., «определяется тем, насколько подключены к разработке партийных решений рядовые члены партии и насколько коллегиально эти решения принимаются»¹. Очевидно, что уровень развития внутрипартийной демократии находится в прямой зависимости от зрелости гражданского общества в стране и уровня развития ее политической культуры.

Зеркалом действительного существования внутрипартийной демократии является дисциплина голосования, как следствие подчиненности депутатов партийному руководству. М. Девюрже отмечает следующие три фазы эволюции партии: 1) преобладание парламентариев над партией; 2) относительное равновесие между парламентариями и руководителями; 3) доминирование партии над парламентом. «Демократия требует, чтобы парламентарии стояли выше руководителей, поскольку в парламенте они представляют интересы избирателей – группы более обширной, чем партия, в которую они сами включены. На деле же нередко происходит обратное... Доминирование партии над ее парламентариями представляет собой особую форму олигархии», – заключает французский правовед².

Среди предпринятых законодателем мер, направленных на обеспечение внутрипартийной демократии, необходимо выделить:

- периодичность избрания руководящих центральных органов политической партии и ее региональных отделений – не реже одного раза в четыре года (ст. 24 ФЗ от 11.07.2001 № 95-ФЗ);

- избрание на съезде руководящих и контрольно-ревизионных органов политической партии и ее региональных отделений, решение принимается тайным голосованием (ст.25 ФЗ от 11.07.2001 № 95-ФЗ);

- принятие решения о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления тайным голосованием на съезде, в работе которого принимают участие делегаты от региональных отделений политической

¹ Веденеев Ю.А. Чижов Д.В. Политические партии: между обществом и государством. // Журнал о выборах 2002 №2 С.12.

² М. Девюрже Политические партии / перевод с французского М., 2002 С. 237.

партии (ст. 25 ФЗ от 11.07.2001 № 95-ФЗ), при этом порядок принятия решения остается на внутривнутрипартийное усмотрение – уставную регламентацию (ст. 36 ФЗ от 18.05.2005 № 95-ФЗ и п. «и» ст. 21 ФЗ от 11.07.2001 № 95-ФЗ).

Можно констатировать, что в последние годы деятельность российских политических партий была, в значительной мере, сконцентрирована в пределах Москвы. Региональные и местные отделения были отодвинуты на второй план. Партийное строительство в России велось «сверху», а не естественным путем, развития «снизу». Об этом свидетельствует практика избрания депутатов Государственной Думы четвертого созыва, которая показала, что из 450 депутатов 173 на момент избрания проживали в Москве, 18 – в Санкт-Петербурге, 15 – в Московской области, остальные в других субъектах¹.

По смыслу статьи 32 (часть 2) во взаимосвязи со статьями 6 (часть 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, каждый гражданин Российской Федерации обладает на территории Российской Федерации правом быть избранным в органы государственной власти, на основе принципа равного избирательного права. Представляется, что порядок формирования парламента должен содержать в себе механизмы, обуславливающие равную правовую возможность граждан всей страны быть избранным в законодательный орган, а также эффективную деятельность парламента через приход в него профессиональных лиц, прошедших равный конкурентный отбор внутри политических партий.

В связи с этим, нам представляется необходимым закрепить право каждого регионального отделения политической партии самостоятельно принимать решение о выдвижении кандидатов (региональной группы). А утверждение очередности кандидатов в депутаты в региональных группах внутри общенационального списка проводить на съезде политической партии, в работе которого принимают участие делегаты от региональных отделений политической партии. Для этого необходимо в Федеральном Законе от 18.05.2005 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» № 51-ФЗ внести изменения, сформулировав ч. 1 ст. 36 следующим образом: «Решение о выдвижении кандидата (списка

¹ Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. М., 2004. С. 194.

кандидатов) в составе региональной группы в депутаты Государственной Думы принимается тайным голосованием на конференции или общем собрании региональных отделений политической партии. Решение об утверждении очередности кандидатов в депутаты Государственной Думы в составе региональной группы внутри общедоверительного списка принимается тайным голосованием на съезде политической партии, в работе которого принимают участие делегаты от региональных отделений политической партии».

Таким образом, анализ правового обеспечения партийного строительства в Российской Федерации на современном этапе показал, что политические партии становятся полноправными участниками в механизме формирования государственных органов, обеспечивая их интеграцию. Законодателем приняты искусственные меры, направленные на укрупнение политических партий, сокращение их количества, привлечения граждан к участию в политической жизни страны и уход с политической арены партий не пользующихся поддержкой населения. Их можно условно разделить на меры «очевидного» характера – обязательное участие в выборах, территориальный и численный критерии, а также меры «скрытого» характера в сфере финансовой деятельности партий, регистрации федерального списка кандидатов, порядок которой усложнен и иные меры.

Запрет на создание и деятельность региональных политических партий является ограничением конституционных прав граждан на объединение в политическую партию. Однако в условиях отчуждения общества от государства, отсутствия общественного единства, с одной стороны, и разобщенности системы органов власти – с другой, данная мера объективно необходима в целях консолидации Российского общества и обеспечения реализации конституционного принципа единства системы государственной власти. Эта мера соответствует пункту 3, статьи 55 Конституции Российской Федерации, устанавливающему, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения безопасности государства¹.

¹ Конституция Российской Федерации. М. ЦИК Российской Федерации. 2003.

Отводя политическим партиям существенную роль в механизме формирования власти, наибольшую опасность для развития российской государственности приобретает возможность их трансформации в организацию, обслуживающую интересы узко партийной элиты и заинтересованной группы лиц, при существенной роли финансового фактора. Эффективное функционирование системы органов власти во многом зависит от профессионализма должностных лиц. Поэтому важным является не только создание условий, обеспечивающих конкурентную борьбу между политическими партиями за власть, но и равный конкурентный отбор «достойных» лиц внутри партии. В этих целях предлагается внести изменения в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предусматривающие непосредственное право региональных отделений политических партий самостоятельно принимать решение о выдвижении кандидатов (списка кандидатов) в составе региональной группы в депутаты Государственной Думы.

Глава 3. Проблемы обеспечения законности организации и проведения выборов в Российской Федерации

3.1. Конституционно-правовые основы избирательного процесса в Российской Федерации

Принятие Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года положило начало обновлению российской избирательной системы. За последние годы институт выборов органично вошел в жизнь российского общества как реально функционирующий механизм формирования органов государственной власти и местного самоуправления.

Переход к новым демократическим институтам народовластия потребовал разработки нормативно-правовой базы проведения выборов и референдумов – высших непосредственных форм осуществления народом своей власти.

В течение последних лет в России сложилась практика правового решения таких сложных проблем, как открытое, гласное, периодичное избрание главы государства, законодательных и исполнительных органов федеральной и региональной власти, органов местного самоуправления. В стране созданы условия для развития полноценного гражданского общества, в том числе для становления в России по-настоящему сильных политических партий.

В настоящее время в Российской Федерации сформировано новое избирательное законодательство, прошедшее этапы становления и совершенствования. Главная цель внесенных изменений и новелл – устранение негативных явлений, которые были выявлены при проведении предыдущих выборов. На современном этапе вступили в силу федеральные законы «О политических партиях»¹, «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»»², новые редакции

¹ Собрание законодательства Российской Федерации от 16.07.2001. № 29. Ст. 2950.

² Собрание законодательства Российской Федерации от 13.01.2003. № 2. Ст. 172.

федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹, «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»², «О выборах Президента Российской Федерации»³, Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴.

Сформированная нормативно-правовая база, регулирующая проведение выборов и референдумов в Российской Федерации, соответствует международным избирательным стандартам и нацелена на дальнейшее развитие демократических институтов. Проведение выборов, как основы демократии, является базисным условием обеспечения прав и свобод граждан Российской Федерации.

Демократизация общественной жизни в России, становление системы политической демократии предопределили стремительное развитие избирательного законодательства. Потребности развития законодательства о выборах диктуют необходимость его постоянного анализа в рамках избирательного права (подотрасли конституционного права). Становление нового избирательного права требует теоретического осмысления его основных категорий, определения их признаков и закономерностей.

В последние годы радикальное политическое противостояние в обществе сменилось формированием гражданского запроса на стабильность и правопорядок, параллельно с которым формируется и общенациональный консенсус по фундаментальным ценностям организации социальной жизни.

В ходе реформирования общественной системы России неизбежно происходят качественные изменения в структуре взаимоотношений государственных и общественных институтов. За

¹ Собрание законодательства Российской Федерации от 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

² Собрание законодательства Российской Федерации от 23.12.2002. № 51. Ст. 4982.

³ Собрание законодательства Российской Федерации от 13.01.2003. № 2. Ст. 171.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации от 07.07.2003. № 27 ч. 2. Ст. 2708.

последние годы в Российской Федерации проделана системная, масштабная работа по устранению несоответствия ряда аспектов избирательного законодательства субъектов Федерации федеральным законам, по унификации и конкретизации требований в целях обеспечения свободных и демократических выборов. При этом в отсутствие прочных демократических традиций проводились избирательные кампании на федеральном и местном уровнях, создавалась система независимых избирательных комиссий.

Прошедшие избирательные кампании в Российской Федерации послужили поводом для определения путей совершенствования избирательного законодательства. Избирательная практика показала несовершенство существующих законов. Поэтому возникла необходимость проведения комплексного анализа практики принятия избирательных законов и разработки программы совершенствования и развития законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации.

Трансформация российского избирательного законодательства обуславливается исторической необходимостью демократического развития.

Главная цель изменений в законодательстве Российской Федерации о выборах – усиление роли и ответственности политических партий в избирательном процессе, устранение негативных явлений зафиксированных практикой выборов, обеспечение независимости избирательных комиссий, достижение прозрачности финансовой деятельности политических партий не только во время выборов, но и в период между ними, создание реально работающего механизма общественного контроля за организацией голосования и установлением его итогов.

Следует отметить, что обновленное федеральное избирательное законодательство соотносится с международными стандартами по проведению свободных демократических выборов. В соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные федеральным законом, то применяются правила международного договора.

24 ноября 2001 года на восемнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Союза

независимых государств (далее СНГ) был одобрен проект Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ. 7 октября 2002 года на заседании Совета глав государств СНГ в городе Кишиневе текст Конвенции был подписан главами семи государств – Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана, Украины. Конвенция открыта для подписания другими государствами.

11 июня 2003 г. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации ратифицировала Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Союза Независимых Государств.

Нормы Конвенции направлены на развитие демократических основ в государствах, подписавших документ, а также на обеспечение прав человека. В Конвенции закреплены основные стандарты демократических выборов, такие, как право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, местного самоуправления; принципы периодичности, обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав, а также гарантии реализации этих прав.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» принципиально усовершенствована правовая база выборов и референдумов. Существенно обновлен порядок формирования избирательных комиссий: от избирательной комиссии субъекта Российской Федерации до участковой комиссии, призванный обеспечить их независимость от соответствующих органов государственной власти и должностных лиц.

Усилена ответственность избирательных комиссий всех уровней, устанавливается ответственность конкретных членов комиссии. В частности, статьей 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривается возможность расформирования состава комиссий за невыполнение судебных решений, а также решений вышестоящих избирательных комиссий. Важно отметить, что меры ответственности касаются избирательных комиссий всех уровней,

включая Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Причем комиссии, которые не относятся к категории организующих выборы, могут быть расформированы даже во время избирательных кампаний.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе обратиться в суд с заявлением о расформировании комиссии любого уровня. На основе этого положения впервые в практике проведения выборов, Красноярский краевой суд удовлетворил исковое заявление ЦИК России о расформировании Избирательной комиссии Красноярского края в связи с неисполнением судебного решения об определении результатов выборов губернатора Красноярского края¹, состоявшихся в сентябре 2002 года.

Нормы обновленного Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (статья 40) воздвигают дополнительные преграды на пути злоупотреблений в избирательных кампаниях служебным или должностным положением.

Важным шагом, логически завершающим программу совершенствования законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации, явилось принятие в июне 2003 года Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В этом законодательном акте введена уголовная ответственность за финансовые нарушения в крупных размерах, а также за вмешательство должностных лиц с целью повлиять на решения избирательных комиссий, сокращены с 30 суток до 5 сроки рассмотрения судом дел по привлечению к административной ответственности, предусмотрена возможность приостановления выпуска СМИ до дня голосования по судебному решению за систематические нарушения, совершаемые во время избирательных кампаний. Указанные нормы служат превентивной мерой, применение которой на практике будет способствовать предотвращению возможности злоупотребления в период выборов так называемым административным ресурсом.

¹ Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25.12.2002 г. № 167/1422-3.

Нововведения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» затронули условия и порядок выдвижения, регистрации кандидатов, списка кандидатов. Предусматривается введение избирательного залога, как альтернативы сбору подписей для регистрации кандидата. Статья 61 устанавливает обязанность кандидатов на выборах в субъектах Российской Федерации предоставлять сведения о доходах и имуществе, о вкладах в банках, ценных бумагах.

При этом законодатель не предусматривает возможности отказа в регистрации кандидата или отмены его регистрации в связи с предоставлением недостоверных сведений о доходах и имуществе. Если при проверке указанных сведений будет выяснена их недостоверность, эта информация в обязательном порядке доводится до избирателей, которые сами должны сделать вывод, кого из кандидатов избирать.

В целях усиления правовых гарантий обеспечения избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации введена норма, в соответствии с которой при отсутствии в субъекте Российской Федерации закона о региональном референдуме либо недостаточности имеющейся правовой базы он проводится на основе Указов Президента Российской Федерации. Аналогичный порядок определен применительно к выборам органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления в случаях истечения или досрочного прекращения срока их полномочий.

Целый ряд положений обновленного Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» направлены на совершенствование избирательной системы в целом. Сроки избирательных кампаний федерального уровня сокращены со 150 дней до 80–110 дней, региональных выборов – до 80–100 дней, местных выборов – до 70–80 дней.

Статья 27 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что в участковых комиссиях не менее половины состава должны представлять конкретные политические партии, которые присутствуют в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Феде-

рации, что позволяет представителям противоположных политических взглядов контролировать друг друга.

Особое значение имеет норма, наделяющая партии, кандидатов правом направлять в избирательную комиссию своих наблюдателей. Уделяя должное внимание реализации механизма общественного контроля, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дает наблюдателям широкие полномочия. Так, они имеют право видеть все, что происходит на выборах, присутствовать при подсчете голосов. Каждый из бюллетеней демонстрируется наблюдателям, чтобы они лично убедились, за кого отдан голос в конкретном бюллетене.

После этого оформляется протокол, где фиксируются все результаты голосования. Этот процесс контролируется наблюдателями, которые после подписания протокола получают копию, заверенную печатью. Отказ в выдаче копии протокола является правонарушением, за которое предусмотрена административная ответственность и лишение статуса члена избирательной комиссии.

В течение суток после поступления официальных копий протоколов участковых комиссий в региональный партийный штаб, они будут размещены в российском сегменте Сети «Интернет» на сайте избирательной комиссии каждого субъекта Российской Федерации. Любые несовпадения послужат поводом для проверки.

Эта процедура получения юридически значимой первичной информации и сравнения ее с официальной информацией на сайте позволяет включить эффективный механизм общественного контроля.

Особую общественно-политическую значимость приобретает Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» (далее ГАС «Выборы»), созданная в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 августа 1994 года.

Эта территориально распределенная автоматизированная информационно-технологическая система находится в эксплуатации с 1995 года. С ее помощью проведено более пяти тысяч выборов и референдумов различных уровней. Вместе с тем, за прошедшее время появилась необходимость дальнейшего усовершенствования ГАС «Выборы»¹.

¹ Савин С.Ю. Правовое обеспечение информационной безопасности государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выбо-

Вся деятельность по управлению Государственной автоматизированной системой, как информационная, так и хозяйственная, определялась указами Президента Российской Федерации и многочисленными нормативными правовыми актами. Принятый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не только свел воедино документы, регулирующие отношения по эксплуатации, использованию и развитию ГАС «Выборы», но и четко определил ее статус, придал ей больший вес, оградил от бездоказательных обвинений в возможных подтасовках результатов.

В законе также определены полномочия ЦИК России по эксплуатации и развитию ГАС «Выборы», определен статус обслуживающих ее системных администраторов.

На совершенствование использования возможностей ГАС «Выборы» направлен и вступивший в силу 10 января 2003 года соответствующий федеральный закон об этой системе¹. В частности, в соответствии с ним решается вопрос о комплектовании кадров, занимающихся эксплуатацией системы в субъектах Российской Федерации, путем введения их в штат избирательных комиссий республик, краев и областей Российской Федерации. Закон позволяет использовать систему и в период между выборами, при определенных условиях она будет обеспечивать юридическое признание данных, передаваемых по каналам ГАС «Выборы».

В связи с использованием ГАС «Выборы», Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за неправомерное вмешательство в работу ГАС «Выборы».

Важное место в законе отводится вопросам безопасности и надежности функционирования ГАС «Выборы». Предусмотрена система организационных, технических и программных средств, исключающих несанкционированный доступ к информационным ресурсам, разрешено использование только сертифицированных программ, техники, средств связи и телекоммуникаций. Устанавливается ответственность за нарушение правил эксплуатации ГАС «Выборы». Ввод информации в систему, ее соответствие бумажным документам находится в сфере внимания групп контроля, создаваемых в избирательных комиссиях.

рь». Дисс. канд. юрид. наук. М., 2007.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 172.

Принятие данного закона стало новым шагом в правовом регулировании избирательного процесса, обеспечивая его гласность и доверие к нему граждан России. Развитие избирательной системы Российской Федерации происходило вместе с активным совершенствованием ее технологической базы и, прежде всего с автоматизацией информационных процессов.

Серьезную проблему для российской демократии представляет собой политическая коррупция. Проникновение коррумпированных и криминальных лиц во власть грозит серьезными негативными последствиями, в частности, снижением доверия граждан к власти, ее легитимности, к демократической процедуре формирования властных структур. В связи с этим возникает весьма важная для общества проблема «закрытости» списков кандидатов, выдвигаемых политическими партиями на федеральных выборах.

В Российской Федерации на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти некоторых субъектов Российской Федерации применяется пропорциональная избирательная система закрытых списков¹. Избиратель голосует за список в целом, кандидаты в котором располагаются в порядке, определенном избирательным объединением при выдвижении списка и в этой последовательности происходит распределение мандатов внутри списка.

Следует согласиться с В.И. Лысенко, который отмечает, что система открытых списков кандидатов, которая применяется, в частности, в Австрии, Латвии, Литве, Польше, Чехии, направлена на усиление роли избирателей при выборе кандидатов из партийного списка кандидатов на избирательном участке в день голосования и является одним из элементов новой организации избирательного процесса².

В новой редакции Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

¹ В литературе такие списки иногда называют связанными, жесткими.

² Лысенко В.И. Федеральное избирательное законодательство, международные избирательные стандарты как правовые инструменты обеспечения и защиты избирательных прав человека и гражданина в Российской Федерации. Права человека в России и правозащитная деятельность государства. Под ред. Лопатина В.Н. СПб. 2003. С. 136.

Федерации» сохранилась система формирования федеральных списков кандидатов, в которых очередность получения депутатских мандатов в случае допуска политической партии к распределению депутатских мандатов изначально определяется самой партией, а избиратель не имеет возможности влиять на расстановку кандидатов в списке.

В связи с этим, представляется необходимым введение в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» нормы, согласно которой избиратель вправе голосовать не только за список кандидатов в целом, но и за одного либо нескольких кандидатов из списка, что определяет получение депутатского мандата конкретным кандидатом из списка. При этом избирательное объединение так же, как и при системе «закрытых списков», своим решением устанавливает очередность кандидатов в списке.

Существующая в России система «закрытых списков» способствует избранию в представительный орган кандидатов, не известных избирателям, за счет авторитета кандидатов, стоящих в начале списка. Избиратель не имеет возможности влиять на распределение мандатов внутри списка, что в результате приводит к слабой связи депутатов, избранных по спискам с избирателями.

В целом, анализ законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации не оставляет сомнений, что это законотворчество направлено на обеспечение прозрачности избирательного процесса, повышение профессионализма и самостоятельности избирательных комиссий различного уровня, воспрепятствование использованию административного ресурса и грязных технологий при проведении избирательных кампаний. Новое российское законодательство полностью вместило в свои рамки возможности современных технологий автоматизации и электронной обработки данных в избирательном процессе.

Дальнейшее развитие избирательной системы России возможно при условии соблюдения каждым участником избирательного процесса требований действующего законодательства, а также от их активности.

В современной России осознанное активное участие в выборах является базисным условием обеспечения законности избирательного процесса, конституционных прав и свобод граждан.

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации существует прошедшая этапы становления и совершенствования, нацеленная на дальнейшее развитие демократических институтов нормативно-правовая база проведения выборов, соответствующая Конституции Российской Федерации и международным избирательным стандартам.

3.2. Взаимодействие избирательных комиссий с органами государственной власти при подготовке и проведении выборов

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

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

В настоящее время государством гарантируются свободное волеизъявление граждан на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме. Эти основополагающие принципы сформулированы в Конституции Российской Федерации 1993 года и в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹.

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

¹ Конституция Российской Федерации. М. Юрид. лит. 1993. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ. М. 2003.

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

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

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

Порядок осуществления избирательных прав граждан регламентируется Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ и другими нормативно-правовыми актами. Порядок проведения выборов в федеральные органы государственной власти регламентируется Федеральными законами «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ и «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 года № 19-ФЗ.

Основы организации выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления закреплены в Федеральных законах «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Конституции (Уставы) и законы субъектов Российской Федерации, а также уставы муниципальных образований конкретизируют процедуры проведения выборов в пределах соответствующих полномочий.

Значительная группа законов регламентирует обеспечение избирательного процесса: «О политических партиях» от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ, «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года № 2124-1, «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 года № 42-1, «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ, «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ, «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ.

Нормы об уголовной и административной ответственности за нарушения избирательных прав граждан содержат Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ и Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ.

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

Организационно-правовые гарантии избирательных прав граждан включают:

- правовое регулирование всех видов избирательных действий по установлению результатов голосования и подведению итогов выборов;
- регламентацию порядка формирования и деятельности из-

бирательных комиссий с нормами законодательства о выборах;

- развитие современных автоматизированных технологий подведения итогов выборов (ГАС «Выборы») и развитием общественного контроля над ходом избирательного процесса;

- усиление мер административной и уголовной ответственности за нарушение избирательных прав граждан;

- организацию обучения избирателей и организаторов выборов основам современных избирательных технологий.

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

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

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

- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, деятельность которой распространяется на всю территорию нашего государства, в отношении всех граждан Российской Федерации, находящихся за пределами территории нашей страны;

- избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, действующие в границах республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных округов, автономной области, городов федерального значения;

- избирательные комиссии муниципальных образований;

- окружные избирательные комиссии, формируемые в случаях, предусмотренных законом, при проведении выборов по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам;

- территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии;

- участковые избирательные комиссии.

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

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

Государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица обязаны оказывать содействие избирательным комиссиям в реализации их полномочий, предоставлять необходимые помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование, сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий в срок, установленный законодательством.

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

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

В состав ЦИК России входят 15 членов, из которых пять членов ЦИК назначаются государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, пять членов ЦИК назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, пять членов ЦИК назначаются Президентом Российской Федерации. Срок полномочий ЦИК России составляет четыре года.

Из своего состава члены ЦИК избирают тайным голосованием председателя, заместителя председателя и секретаря. Члены ЦИК России организуют работу по конкретным направлениям ее деятельности, определяемой Регламентом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, и несут ответственность за результаты работы по этим направлениям¹.

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

¹ Регламент Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Утвержден постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 июня 1995 года № 7/46-11 (в ред. от 28.12.2007 года).

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации:

- осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

- организует разработку нормативов технологического оборудования, необходимого для работы комиссий, утверждает указанные нормативы и осуществляет контроль за их соблюдением, а также организует размещение заказа на производство типового технологического оборудования;

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

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

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

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

- осуществляет международное сотрудничество в области избирательных систем;

- заслушивает сообщения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в

федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации;

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

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

- осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами.

ЦИК России совместно с федеральными органами государственной власти, избирательными комиссиями и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления организует государственную систему регистрации избирателей и участвует в осуществлении этой регистрации. В связи с этим, ЦИК России вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения федерального законодательства о выборах, давать заключения о соответствии законов субъектов Федерации федеральному законодательству о выборах.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные, участковые избирательные комиссии формируются на основе предложений политических партий, 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.

Половина членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, другая половина назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации на основе поступивших предложений политических партий, избирательных блоков.

Избирательная комиссия муниципального образования формируется представительным органом местного самоуправления на основе предложений собраний избирателей по месту жи-

тельства, работы, службы, учебы, предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Окружная избирательная комиссия формируется вышестоящей избирательной комиссией на основе предложений избирательных объединений, а также предложений представительных органов местного самоуправления, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, территориальных комиссий предыдущего состава.

Участковые избирательные комиссии формируются вышестоящей комиссией на основе предложений избирательных объединений, а также предложений представительного органа местного самоуправления, собраний избирателей.

Анализ прошедших избирательных кампаний свидетельствует о том, что во многих субъектах Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, вышестоящие избирательные комиссии, политические партии, общественные объединения не уделяют должного внимания подбору кандидатур, предлагаемых в состав территориальных (муниципальных) и особенно участковых избирательных комиссий. В связи с этим, представляется целесообразным законодательно урегулировать осуществление работы участковых избирательных комиссий на преимущественно на постоянной основе. Под постоянным характером имеется в виду создание обученного резерва и привлечение преимущественно одних и тех же, наиболее подготовленных, членов участковых избирательных комиссий, что позволит им накапливать опыт проведения выборов и решит проблему экстренного формирования и обучения членов указанных комиссий.

Существующий временный порядок работы участковых избирательных комиссий, предусмотренный Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (статья 27) имеет ряд недостатков. Этот вывод вытекает не только из рассмотрения динамики нарушений избирательного законодательства, но и из проведенного исследования правосознания избирателей. Ряд избирателей дифференцируемых групп не удовлетворены, либо не вполне удовлетворены работой участковых комиссий. Вместе с тем нельзя недооценивать значения деятельности рассматриваемых комиссий. Являясь низовым

звеном, составляющим организационный фундамент системы избирательных комиссий в Российской Федерации, они ближе всего стоят к избирателям, участникам референдума и имеют широкий круг полномочий, в том числе полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях.

Подчеркнем, что организует выборы на местах и непосредственно ведет подсчет голосов участковая избирательная комиссия. Следовательно, она является не только низовым, но и основным звеном выборного процесса. Результат голосования изначально фиксируется в протоколе участковой комиссии.

Постоянный характер деятельности участковых комиссий позволит их членам не только накапливать опыт организации выборов, но и повышать квалификацию в период между выборами.

Новые формы обеспечения открытости подведения итогов голосования на каждом избирательном участке требуют высокой культуры и качества работы участковых, территориальных избирательных комиссий. Практика выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации показывает, что не все из почти миллиона граждан, работающих в комиссиях, оказались к этому готовы и допускали ошибки, отступления от требований закона при оформлении документов об итогах голосования, что дало повод некоторым политическим партиям обратиться в ЦИК России с жалобами. Предварительный анализ этих жалоб показал наличие голословных политических обвинений, отсутствие оснований для утверждений о массовых фальсификациях, но при этом есть и обоснованные претензии к отдельным участковым избирательным комиссиям.

Опыт прошедшей избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования правового регулирования избирательного процесса. Это связано с тем, что ряд вопросов избирательного законодательства требует дальнейшего технологического осмысления и раскрытия в тексте законов. Следует признать, что пока ряд процедур прописан несколько схематично.

Законодательство, регулирующее проведение предвыборной агитации, должно быть также изменено и дополнено с учетом

постановления Конституционного Суда № 15-П от 30 октября 2003 г. В некоторой степени необходимо пересмотреть порядок формирования избирательных комиссий и привлечения к ответственности их членов за принятие решений, в том числе повлекших за собой не целевое расходование бюджетных средств.

Полномочия избирательных комиссий в отношении избирательных объединений, кандидатов, их доверенных лиц, а также уполномоченных избирательных объединений включают:

- осуществление контроля за соблюдением избирательных прав граждан на соответствующей территории;

- обеспечение для всех кандидатов, избирательных объединений установленных законом условий предвыборной деятельности;

- контроль за соблюдением правил проведения предвыборной агитации;

- юридическое оформление процедур избирательного процесса.

За неправомерные решения и действия, нарушающие законные права участников избирательного процесса, члены избирательных комиссий могут нести соответствующую административную или уголовную ответственность.

Федеральный закон от 11 июля 2001 года «О политических партиях» заложил основы современной партийной системы Российской Федерации, установил требования к политическим партиям и обеспечил им статус основных участников избирательного процесса. Федеральный закон от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» принципиально усовершенствовал правовую базу выборов и референдумов.

Федеральный закон от 18 мая 2005 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральный закон от 10 января 2003 года «О выборах Президента Российской Федерации» с последующими изменениями, предусматривают дополнительные меры по организации ведения общественного контроля за подведением итогов голосования, в том числе через открытую публикацию итогов голосования со всех избирательных участков в сети Интернет.

В современных условиях возрастает общественная значимость активного и ответственного участия граждан Российской Федерации в процессе формирования государственной власти.

Необходимым условием претворения в практику норм избирательного законодательства и обеспечения избирательных прав граждан является организация взаимодействия избирательных комиссий с правоохранительными органами и контролирующими органами, органами исполнительной власти, осуществляющими государственную политику в области средств массовой информации (СМИ), а также иными государственными органами.

Прошедшие в последние годы федеральные и региональные выборы показали, что необходимая координация работы названных органов в осуществлении избирательных действий и процедур в соответствии с требованиями законов о выборах в надлежащей степени еще не достигнута.

Типичными и распространенными являются выпуск анонимных и фальсифицированных агитационных материалов, нарушения порядка финансирования избирательных кампаний, правил ведения предвыборной агитации. Остается малоэффективной деятельность правоохранительных органов по обеспечению законности избирательного процесса.

Такое состояние актуализирует проблему обеспечения совместной взаимодополняющей деятельности организаторов выборов, правоохранительных и контролирующих органов, создания эффективного механизма оперативного реагирования всех заинтересованных органов на правонарушения при организации и проведении выборов.

Ведущая роль в организации избирательного процесса принадлежит избирательным комиссиям. Федеральным законодательством избирательные комиссии наделены полномочиями непосредственно участвовать в процессуальных действиях по привлечению нарушителей закона к административной ответственности. Это возлагает на них основной груз работы и ответственности на всех этапах избирательного процесса, требуя строгого соблюдения норм закона, надлежащей правовой подготовленности членов избирательной комиссии.

Действующее избирательное законодательство определило полномочия всех участников избирательного процесса при подготовке и проведении федеральной или региональной избирательной кампании, наделив ими не только избирательные комиссии, но и федеральные и региональные органы исполнительной власти (МВД России, ФНС России, ФСБ России,

Министерство информационных технологий и связи России и т. д.), законодательные органы государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и судебной системы Российской Федерации, представительные органы местного самоуправления и глав муниципальных образований, политические партии и общественные объединения, средства массовой информации. При этом главным лицом любых выборов является избиратель, права которого должны быть надежно защищены законодательством и системой его реализации всеми участниками избирательного процесса.

В связи с принятием 12 июня 2002 года Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в новой редакции, большое значение приобретает тесное взаимодействие региональных законодательных органов, избирательных комиссий с территориальными государственными органами, аппаратом Полномочного представителя Президента Российской Федерации в целях создания и оптимизации региональной законодательной базы для проведения выборов.

Закон позволяет региональным законодателям по своему усмотрению решать вопросы введения для политических партий соответствующего барьера на выборах в законодательные органы. Можно также не предусматривать никаких ограничений, что обуславливает потребность оптимизации и унификации норм.

Совершенствование избирательного законодательства субъектов Российской Федерации касается не только закона о выборах, но и других законов, обеспечивающих действенность норм избирательного законодательства в регионе. В частности, необходимо скорректировать нормативные акты, регулирующие деятельность областных СМИ в период избирательных кампаний, в целях предупреждения появления дезинформации.

Взаимодействие избирательных комиссий с органами прокуратуры может осуществляться путем координации предупреждения нарушений избирательного законодательства, совместных проверок нарушений, жалоб избирателей и других участников избирательного процесса, представлений избирательных комиссий по фактам нарушений избирательного законодательства.

Повышению качества организации избирательного процесса способствует работа избирательных комиссий на постоянной ос-

нове, а их руководителей – на штатной основе. Это позволяет организовать систему обучения организаторов выборов практике применения избирательного законодательства, формам и методам предупреждения и пресечения использования незаконных избирательных технологий. При таком подходе правильность действий избирательных комиссий по отношению к нарушителям избирательного законодательства, субъектам, использующим незаконные избирательные технологии, подтверждается проверками органов прокуратуры и судебными решениями.

Важное место в обеспечении законности избирательного процесса принадлежит общественным приемным Полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Их роль состоит в оказании гражданам содействия при рассмотрении их обращений в территориальные структуры федеральных органов исполнительной власти, в органы власти регионов, органы местного самоуправления, проведении мероприятий по правовому просвещению граждан, в том числе, по избирательному законодательству.

На базе общественных приемных может быть организован конструктивный диалог региональных и местных властей с представителями партий, движений, общественных объединений, молодежных и ветеранских организаций, объединений научной и творческой интеллигенции по проблемам подготовки и проведения выборов. Такая деятельность в форме общественного Совета при руководителе общественной приемной может стать элементом достижения согласия и средством противодействия политическому экстремизму и нагнетанию ксенофобии в электоральных процессах.

В соответствии с полномочиями, установленными Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», иными федеральными законами, органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законодательства о выборах на всех стадиях избирательного процесса участвующими в нем субъектами.

В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъяв-

ляет и поддерживает в суде иск в интересах пострадавших¹.

Система организации работы органов прокуратуры состоит из организационных, предупредительных, пресекательных мер, а также мер по привлечению виновных к различным видам ответственности за допущенные нарушения законодательства о выборах.

В целях своевременного выявления, предупреждения и устранения нарушений законов о выборах, обеспечения прокурорского надзора за соблюдением законности при применении мер административной и уголовной ответственности, целесообразно создание рабочих групп по сбору и анализу информации о состоянии законности, оперативному рассмотрению заявлений и сообщений о нарушениях избирательного законодательства, поддержанию связи с избирательной комиссией всех уровней правоохранительными органами и судами.

Осуществление правосудия всегда сопряжено с потребностью общества в справедливости на основе права, уверенности в том, что судопроизводство осуществляется честно, при равном нейтральном отношении к каждой из сторон, при отсутствии личной заинтересованности судьи в результате процесса.

Поддержание общественного доверия к судебной власти особенно значимо при разрешении судебных споров, касающихся реализации прав граждан избирать и быть избранными. То, что судья рассматривает как нормальное действие по разрешению споров на основании правовой нормы, иногда может быть истолковано как политический акт, угрожающий властным позициям, которые представляют ценность для исполнительной или представительной власти.

Судебная практика свидетельствует о довольно частом проявлении нелояльности к закону со стороны многих кандидатов и их команд. Они делают клеветнические заявления, оскорбляющие человеческое достоинство оппонентов, нарушают право на достойное обращение, гарантированное как Конституцией Российской Федерации, так и Европейской конвенцией о правах человека. Это явление представляет особую опасность, поскольку сопровождается распространением через СМИ заведомо клеветнических измышлений, нередко содержащих обвинения в совершении преступлений.

¹ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» ст. 27., п. 4.

Поскольку правоохранительными органами не всегда оперативно решаются дела о привлечении к уголовной ответственности лиц, распространяющих клевету, избирательные комиссии не имеют оснований для реагирования, и только через судебные органы возможно поддержание правильного представления у избирателей об истинном облике оклеветанных кандидатов.

Однако по делам о защите чести и достоинства, возникших в ходе избирательных кампаний, нет сокращенных сроков. Поэтому от оперативности рассмотрения судами таких дел зависят, по существу, судьбы кандидатов и законные интересы избирателей.

Важным направлением организационной работы избирательных комиссий является взаимодействие с редакциями СМИ, позволяющее последним не только использовать свои права и обязанности по распространению материалов предвыборной агитации, но и выполнить предусмотренную законом обязанность исключить распространение недостоверной, не подтвержденной в установленном законом порядке, негативной информации о кандидатах.

Редакции СМИ вправе предложить кандидатам представить подготовленную ими аудио - и видеозапись их предвыборных выступлений с подтверждением их достоверности.

Суды вправе оставить без удовлетворения жалобы кандидатов на отказ редакций СМИ в опубликовании их выступлений, не представленных для предварительного ознакомления. Такой подход, основанный на законе, позволяет сохранить у населения уверенность в независимости судебной власти, справедливости ее решений на основе права.

Представляется целесообразным принятие нормы, обязывающей распространителя негативной информации о сопернике в день поступления в суд искового заявления о защите чести и достоинства представить суду бесспорные доказательства того, что эта информация соответствует действительности. Отсутствие таких доказательств являлось бы основанием к удовлетворению иска, а судебное решение – основанием для исключения виновного из числа кандидатов в связи с существенным нарушением норм избирательного права.

Важным направлением деятельности избирательных комиссий является осуществление финансового контроля. Инструментом его обеспечения являются контрольно-ревизионные службы при избирательных комиссиях.

Новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не только устанавливает правовые нормы и создает основу для формирования контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях, но и определяет их задачи. В ЦИК Российской Федерации разработаны, приняты и направлены в регионы для применения Методические рекомендации по организации деятельности избирательных комиссий и контрольно-ревизионных служб. При этом специалисты контролирующих, правоохранительных и государственных органов на время избирательных кампаний откомандировываются в распоряжение избирательных комиссий с сохранением денежного содержания по основному месту работы.

Государственные, муниципальные органы и органы местного самоуправления, учреждения и организации, а также их должностные лица обязаны оказывать содействие избирательным комиссиям и их контрольно-ревизионным службам.

Предусматривается предоставление необходимой информации избирательным комиссиям согласно требованиям избирательного законодательства. Кандидат обязан представить в избирательную комиссию достоверные данные о своих доходах и имуществе. Проверка достоверности указанных сведений возложена законом на избирательные комиссии. Она проводится путем направления официальных запросов в соответствующие кредитные организации и органы регистрации. При этом избирательные комиссии обязаны доводить до избирателей через средства массовой информации сведения о доходах и имуществе кандидатов и результаты их проверки. Таким образом, нет никаких правовых препятствий для того, чтобы избирательная комиссия получила всю необходимую информацию, а также для необходимых действий со стороны органов государственной власти по оказанию помощи избирательным комиссиям.

Необходимым условием результативности взаимодействия является установление реальной ответственности должностных лиц государственных органов, учреждений и организаций за точное соблюдение избирательного законодательства.

3.3. Организация деятельности избирательных комиссий по обеспечению законности в избирательном процессе

Обеспечение законности при организации и проведении выборов любого уровня – одна из основных задач современной избирательной практики и важнейшая проблема избирательно-правовой теории. Проблема законности традиционно является одной из центральных в общей теории права. Ее актуальность очевидна как в теоретическом, так и в практическом плане. В соответствии с общей концепцией законности, сложившейся в юридической науке, ее сущность заключается в строгом и неуклонном соблюдении и исполнении всеми субъектами права действующего законодательства. С точки зрения «...функциональной роли законность рассматривается как принцип, как метод осуществления власти, как режим общественной жизни, как система требований, предъявляемых к личности»¹.

Следует отметить, что содержание законности не исчерпывается формулой «строгое и неуклонное соблюдение действующего закона всеми субъектами права». В юридической литературе в последнее время категория «законность» разрабатывается и анализируется с точки зрения ее взаимосвязи с различными социально-экономическими, политико-идеологическими, морально-этическими и другими явлениями, при этом подчеркивается их не только взаимосвязь, но и во многом взаимообусловленность².

С этих позиций в структуре законности выделяют такие элементы как:

- цель – достижение строгого и неуклонного соблюдения и

¹ Теория государства и права. Курс лекций. / Под ред. *Н.И. Матузова, А.В. Малько*. М., 1999. С. 511.

² См.: *Горшенин В.М.* Законность как достояние правового государства // Проблемы обеспечения законности в механизме правоприменения. Волгоград, 1991. С. 5–6; *Витрук Н.В.* Законность: понятие, защита и обеспечение // Общая теория права: Курс лекций / Под общ. ред. *В.К. Бабаева*. Нижний Новгород, 1993. С. 513–534.

исполнения всеми участниками общественных отношений норм права;

- взгляды и принципы – содержание и теоретико-мировоззренческая основа законности;

- система средств, приемов и условий, с помощью которых происходит осуществление идеи и начал законности;

- мотивированная деятельность человека – связующий элемент законности, выражающий ее проявление на практике и определяющий ее социальную природу;

- критерии оценки поведения субъектов общественных отношений – действующее законодательство;

- юридическая основа законности – право и правомерное поведение участников общественных отношений¹.

С учетом изложенного, можно следующим образом сформулировать определение законности. Законность – это правовое явление, обуславливающее становление и развитие государственно-правовой формы организации общества и реализацию идеи социальной справедливости и выражающееся в строгом и неуклонном соблюдении и исполнении действующего законодательства.

В качестве исходных начал, принципов законности в монографической и учебной литературе приводятся различные по составу и содержанию правовые установки и постулаты. На наш взгляд, наиболее адекватно отражают сущность и функциональную значимость законности следующие принципы:

- единство законности – общеобязательность требований действующего законодательства для всех субъектов права, технико-юридическое единообразие нормативно-правовых предписаний, в том числе с позиций определения единых критериев оценки поведения участников отношений, их толкования и применения на всей территории государства;

- гарантированность основных прав и свобод граждан – наличие правовых условий, обеспечивающих незыблемость естественно-правового статуса человека и гражданина, защиту и приоритет общегуманитарных ценностей, разумное и справедливое сочетание интересов во взаимоотношениях «человек – общество», «гражданин – государство»;

- неотвратимость юридической ответственности за виновно

¹ Теория государства и права. Курс лекций. / Под ред. *Н.И. Матузова, А.В. Малько*. М., 1999. С. 515.

совершенное правонарушение – выражает юридическую природу законности и заключается в том, что любое противоправное деяние должно повлечь для виновного в его совершении адекватные меры государственно-правового принуждения, соответствующее наказание;

- недопустимость противопоставления законности и целесообразности – принцип, выражающий правовую сущность законности, и заключающийся в том, что любое юридически значимое деяние должно не противоречить нормативно-правовым установлениям, а элементы целесообразности и усмотрения допускаются лишь в рамках, очерченных правовым предписанием, т. е. целесообразность находится в «подчиненном» по отношению к законности положении¹.

Завершая общетеоретический анализ категории «законность», остановимся на определении основных гарантий законности, которые рассматриваются нами как обусловленная закономерностями общественного развития система условий и средств, обеспечивающая реализацию идеи и принципов законности.

В научной литературе гарантии законности подразделяют на общие (экономические, политико-идеологические, нравственно-духовные и др.) и специальные (собственно юридические). Общие гарантии в силу их универсальности и глобального характера создают фундамент поступательного развития и реализации идеи законности. Бескризисное развитие экономики, высокий уровень занятости населения в общественно-полезном труде, реализация идеи правовой государственности, политическая стабильность, идеологическая терпимость и плюрализм, высокий уровень правосознания и правовой культуры в обществе, защита и укрепление морально-нравственных ценностей, – эти и многие другие показатели развития и состояния общества создают основные, базисные предпосылки претворения в жизнь идеи законности.

Специально-юридические гарантии законности во многом производны от общих. Специальные меры, направленные на обеспечение и охрану законности, имеют непосредственный и целевой характер. Они закрепляются в действующем законодательстве и представляют собой систему правовых условий, юри-

¹ Лисюткин А.Б. Законность и правопорядок.// Теория государства и права. Курс лекций. / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1999. С. 516–517.

дических средств и механизмов, направленных на обеспечение законности. Приведем наиболее существенные из специальных юридических гарантий законности, выделяемых в современной правовой науке¹:

а) обеспечение полноты и эффективности правовых норм, адекватности отражения ими тенденции развития общества и потребностей в регулировании социальных отношений;

б) повышение уровня контроля и надзора за реализацией законности, качества работы компетентных органов власти по обеспечению законности;

в) увеличение эффективности мер юридической ответственности, обеспечение своевременного предупреждения, выявления и пресечения правонарушений;

г) совершенствование юридической деятельности;

д) развитие правового сознания и повышение уровня правовой культуры населения.

В совокупности перечисленные условия и средства, реализуемые и используемые во взаимосвязи друг с другом, составляют систему гарантий законности.

В последнее время все активнее многие ученые-государствоведы и политики оперируют таким понятием как «конституционная законность»². Отечественные правоведы С.А. Осипян и В. П. Рябцев под состоянием конституционной законности предлагают понимать «...не только простое соблюдение норм конституции, но и функционирование всей системы правовых институтов, из которых она состоит и которые организует и дифференцирует в правовом отношении»³. Одним из таких правовых институтов понимаемой в приведенном контексте

¹ См. подробнее: *Витрук Н.В.* Законность: понятие, защита и обеспечение // *Общая теория права: Курс лекций / Под общ. ред. В.К. Бабаева.* Нижний Новгород, 1993. С. 513–534; *Теория государства и права. Курс лекций. / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько.* М., 1999. С. 518–520 и др.

² *Клочков В.В.* О конституционной законности. // *Конституционная законность и прокурорский надзор.* М., 1994. С. 3–17; *Белкин А.А., Журавлев М.П., Колибаб К.Е., Осипян С.А., Шапкин М. А.* Проблемы конституционной законности. / *Состояние законности в Российской Федерации (1998–1999 годы).* Аналитический доклад. М., 2000. С. 5–10.

³ *Осипян С.А., Рябцев В.П.* Состояние конституционной законности и прокурорский надзор (конституционные предпосылки и политическая реальность). / *Конституционная законность: предпосылки и реальность.* Сб. научн. трудов. М., 2002. С. 3.

конституционной законности, безусловно, является институт выборов.

На наш взгляд, при проведении региональных выборов наиболее актуальными и представляющими первоочередной научный и практический интерес являются проблемы организации деятельности по обеспечению законности, осуществляемой избирательными комиссиями, принимающими непосредственное участие в организации и проведении избирательных действий и процедур, призванных поддерживать правопорядок в ходе избирательного процесса, разрешать возникающие конфликтные ситуации, а также органами судебной власти и прокуратуры.

Центральное место в обеспечении подготовки, организации и проведения выборов в порядке, регламентированном избирательным законодательством, принадлежит избирательным комиссиям.

Основы правового статуса избирательных комиссий определены в Федеральном законе «Об основных гарантиях...». Так, п. 21 ст. 2 этого закона определяет избирательную комиссию как коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов. Пункты 22, 23, 24 этой же статьи дают определения соответственно избирательной комиссии вышестоящей, избирательной комиссии нижестоящей, избирательной комиссии, организующей выборы. Глава IV Федерального закона «Об основных гарантиях...» (статьи 20–31) посвящена подробной регламентации системы, статуса избирательных комиссий, порядку формирования и расформирования комиссий разного уровня, их полномочий, общих вопросов организации их деятельности, статуса членов избирательных комиссий.

Определим, что следует понимать под деятельностью избирательной комиссии по обеспечению законности при проведении выборов. На наш взгляд, эту деятельность следует понимать в двух основных значениях: широком и узком.

Прежде всего, стоит упомянуть, что категория «деятельность» в традиционном понимании означает занятия, труд, работу каких-нибудь органов, сил природы¹, представляет собой процесс, включающий в себя ряд действий или их систему.

Деятельность избирательных комиссий, направленная на обеспечение законности в ходе выборов (в широком смысле),

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1983. С. 146.

представляет собой не просто ряд действий, а целую систему, в которую включаются как действия избирательных комиссий, так и принимаемые ими решения. Поскольку все действия и решения избирательных комиссий объективируются в той или иной правовой форме, они являются юридическими действиями и решениями. Наконец, любое юридическое действие или решение избирательной комиссии может быть осуществлено на основании соответствующего правового предписания. Поэтому анализируемый вид деятельности избирательных комиссий можно определить как упорядоченную на основе правовых предписаний систему юридических действий и решений избирательных комиссий, направленных на обеспечение законности при проведении выборов.

Понимаемая в широком значении система действий и решений избирательных комиссий, связанных с обеспечением законности в ходе подготовки, организации и проведения выборного процесса, обусловлена комплексом полномочий этих коллегиальных органов, зафиксированных в избирательном законодательстве.

Полномочия избирательных комиссий, составляющие их компетенцию, как представляется, целесообразно классифицировать по различным основаниям. Так, по уровню избирательной комиссии можно выделить полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, полномочия избирательной комиссии субъекта Федерации, полномочия территориальной избирательной комиссии, муниципальной избирательной комиссии, а также окружной и участковой комиссии. По этому же основанию, пользуясь терминологией Федерального закона «Об основных гарантиях...», можно разграничить полномочия вышестоящей избирательной комиссии и полномочия нижестоящей избирательной комиссии.

Полномочия избирательных комиссий можно также разграничить по видам юридической деятельности этих органов. Укажем, что под юридической деятельностью в общей теории права традиционно понимается деятельность по изданию (толкованию, реализации и т. п.) юридических предписаний¹. По этому основанию следует выделить полномочия избирательных комиссий: а) связанные с правоприменением юридических

¹ Теория государства и права. Курс лекций./ Под ред. *Н.И. Матузова, А.В. Малько*. М., 1999. С. 460.

предписаний, б) связанные с нормотворчеством, в) связанные с толкованием правовых норм.

На наш взгляд, наибольшее практическое значение имеет классификация полномочий избирательных комиссий по функциональному критерию.

Так, наиболее важные полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, закрепленные в ст. 21 и других статьях Федерального закона «Об основных гарантиях...», а также закрепленные в иных избирательных законах можно подразделить на:

- организационно-правовые (п.п. «в» п. 9 ст. 21 – обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий, изданием необходимой печатной продукцией; п.п. «г» п. 9 ст. 21 – осуществляет меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади для проведения агитации, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов; п.п. «д» п. 9 ст. 21 – осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов; п.п. «е» п. 9 ст. 21 – оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь комиссиям; п. 12 ст. 21 – совместно с федеральными органами государственной власти, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления организует систему регистрации (учета) избирателей, и участвует в осуществлении этой регистрации (учета); и др.);

- контрольные (п.п. «а» п. 9 ст. 21 – осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ; п.п. «б» п. 9 ст. 21 – осуществляет контроль за соблюдением нормативов технологического оборудования, необходимого для работы комиссий; п. п. «з» п. 9 ст. 21 – заслушивает сообщения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в федеральные органы государственной власти; п. 14 ст. 21 – впра-

ве давать заключения о соответствии законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству, регулирующие избирательные права граждан; и др.);

- правозащитные (п. 4 ст. 20, п.п. «к» п. 9, п. 10 ст. 21 – рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по ним мотивированные решения; рассматривает поступившие в период избирательной кампании обращения о нарушении закона, проводит проверки по этим обращениям; п. 5 ст. 20 – при проведении проверки, в т. п. в связи с обращениями, указанными в п. 4 ст. 20, вправе обращаться с представлениями о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, органы исполнительной власти; и др.);

- нормотворческие (п.п. «б» п. 9 ст. 21 – организует разработку нормативов технологического оборудования, необходимого для работы комиссий, утверждает указанные нормативы; п.п. «и» п. 9 ст. 21 – устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей и другие избирательные документы; п. 11 ст. 21 – в соответствии с законом определяет размер и устанавливает порядок оплаты труда работников учреждений и организаций, созданных для обеспечения ее деятельности; п. 13 ст. 21 – в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения Федерального закона «Об основных гарантиях...», обязательные для исполнения; п. 35 ст. 68 – в части, не урегулированной федеральным законом, определяет порядок использования технических средств подсчета голосов, технической системы передачи информации, порядок и сроки передачи, обработки и использования информации о выборах; и др.);

Приведенный критерий разграничения полномочий избирательной комиссии применим при классификации полномочий избирательных комиссий всех уровней.

Так, анализ федерального и регионального законодательства, определяющего компетенцию Избирательной комиссии Калужской области, позволяет выделить следующие группы полномочий этого органа:

- организационно-правовые (п.п. «в» п. 10 ст. 23 Федерального закона «Об основных гарантиях...») – обеспечивает на территории области реализацию мероприятий, связанных с подготов-

кой и проведением выборов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий, изданием необходимой печатной продукцией; п.п. «г» п. 10 этой же статьи – осуществляет меры по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади для проведения агитации, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов; п.п. «д» п. 10 этой же статьи – осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов; п.п. «ж» п. 10 ст. 23 Федерального закона – оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям; п.п. 4 п. 2 ст. 6 Закона Калужской области «Об избирательной комиссии Калужской области» – участвует в реализации федеральных целевых программ на территории Калужской области, связанных с подготовкой и проведением выборов, развитием Избирательной системы в Российской Федерации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов избирательных комиссий и других организаторов выборов и референдумов; и др.);

- контрольные (п.п. «а» п. 10 ст. 23 Федерального закона «Об основных гарантиях...», п.п. 1 п. 2 ст. 6 Закона Калужской области «Об избирательной комиссии Калужской области» – осуществляет на территории субъекта Российской Федерации контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; п.п. «б» п. 10 ст. 23 федерального закона – осуществляет на территории области контроль за соблюдением нормативов технологического оборудования, необходимого для работы комиссий; п.п. «з» п. 10 ст. 23 – заслушивает сообщения органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в федеральные органы государственной власти; и др.);

- правозащитные (п. 4 ст. 20, п.п. «к» п. 10, п. 11 ст. 23 федерального закона, п. 6 ст. 6 Закона Калужской области «Об избирательной комиссии Калужской области» – рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по ним мотивированные решения; рассматривает поступившие в период избирательной

кампании обращения о нарушении закона, проводит проверки по этим обращениям; п. 5 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях...» – при проведении проверки, в т. ч. в связи с обращениями, указанными в п. 4 ст. 20, вправе обращаться с представлениями о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, органы исполнительной власти; и др.)

- нормотворческие (п.п. «б» п. 10 ст. 23 федерального закона, п.п. 3 п. 2 ст. 6 регионального закона об Избирательной комиссии Калужской области - по поручению ЦИК Российской Федерации организует разработку нормативов технологического оборудования, необходимого для работы комиссий, утверждает указанные нормативы; п.п. «и» п. 10 этой же статьи – по поручению ЦИК РФ устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей и другие избирательные документы; п. 2 ст. 6 Закона Калужской области «Об избирательной комиссии Калужской области» – готовит предложения по совершенствованию действующего законодательства о выборах и референдуме; и др.).

Комплексный анализ совокупности приведенных полномочий избирательных комиссий позволяет сделать вывод о том, что центральной функциональной задачей системы избирательных комиссий является организация демократических свободных и периодических выборов, являющихся высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти, – на основе закона и в соответствии с его нормативно-правовыми предписаниями. Таким образом, в широком значении деятельность избирательных комиссий, направленная на обеспечение законности в ходе выборов, по существу, тождественна всей деятельности избирательных комиссий, связанной с подготовкой, организацией и проведением избирательной кампании.

В более узком значении в деятельность избирательных комиссий, направленную на обеспечение законности в ходе выборов, на наш взгляд, следует включать лишь осуществление избирательными комиссиями их контрольных и правозащитных полномочий. Так, соотношение и взаимосвязь, с одной стороны, организационно-правовых и, с другой – контрольных и правозащитных полномочий заключаются в том, что содержанием реализации первых является, прежде всего, процесс организации выборов, а вторых – обеспечение соответствия этого процесса

нормативно-правовым установлениям. Нормотворческие полномочия избирательных комиссий выступают, прежде всего, своеобразным средством обеспечения единообразного применения избирательных законов, а также определенной конкретизации содержащихся в них правовых норм. Лишь реализация избирательными комиссиями контрольных и правозащитных полномочий непосредственно связана с обеспечением соответствия всей правоприменительной практики в области избирательных отношений нормативно-правовым предписаниям, содержащимся в избирательном законодательстве.

Арсенал контрольных и правозащитных полномочий избирательных комиссий весьма широк. Отметим, что объем контрольных полномочий избирательных комиссий «прямо пропорционален» уровню избирательной комиссии – чем выше уровень, тем большими по объему контрольными полномочиями она наделена. Так, если контрольные полномочия участковой избирательной комиссии ограничиваются контролем за соблюдением на территории избирательного участка порядка проведения предвыборной агитации (п.п. «д» п. 6 ст. 27 Федерального закона «Об основных гарантиях...»), территориальная, окружная, муниципальная избирательные и комиссии и избирательные комиссии субъекта Федерации осуществляют контроль за соблюдением избирательных прав граждан на соответствующей территории (п.п. «а» п. 9 ст. 26, п.п. «а» п. 8 ст. 25, п.п. «а» п. 10 ст. 24, п.п. «а» п. 10 ст. 23 Федерального закона «Об основных гарантиях...»), то Центральная избирательная комиссия Российской Федерации осуществляет такой контроль независимо от территориальности (п.п. «а» п. 9 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях...»).

Важнейшей составляющей деятельности избирательных комиссий, связанной с обеспечением законности при проведении выборов является реализация ими правозащитных полномочий.

Статья 75 Федерального закона «Об основных гарантиях...» содержит ряд правовых норм, подробным образом регламентирующих процессуальный порядок обжалования решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан Российской Федерации.

Так, из п. 6 указанной статьи следует, что решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в

непосредственно вышестоящую комиссию, которая обязана, не направляя жалобу в нижестоящую комиссию, за исключением случая, когда обстоятельства, изложенные в жалобе, не были предметом рассмотрения нижестоящей комиссии, рассмотреть жалобу и вынести одно из следующих решений:

- а) оставить жалобу без удовлетворения;
- б) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)) и принять решение по существу;
- в) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)), обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

Пункт 7 анализируемой статьи устанавливает следующий порядок обжалования решения или действия (бездействия) избирательных комиссий, нарушающих избирательные права граждан: решения и действия (бездействие) избирательной комиссии муниципального образования или ее должностного лица могут быть обжалованы в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации; решения или действия (бездействие) избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или ее должностного лица – в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации обязаны принять решение в соответствии с пунктом 6 этой же статьи.

Законом специально предусмотрено, что предварительное обращение в вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не является обязательным условием для обращения в суд (п. 8 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях...»). А в случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения того же заявителя с аналогичной жалобой в соответствующую комиссию эта комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу. По запросам комиссий суд сообщает о принятых к рассмотрению жалобах (заявлениях) (п. 9.1 ст. 75). В случае вынесения судом решения по существу жалобы комиссия прекращает ее рассмотрение (п. 9 ст. 75 Федерального закона об основных гарантиях...).

Пункт 10 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях...» содержит перечень субъектов, имеющих право обратиться с жалобами на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан: избиратели, участники референдума, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, иные общественные объединения, инициативная группа по проведению референдума и ее уполномоченные представители, наблюдатели, а также комиссии. Укажем, что положения этого пункта ст. 75 о том, что в случае, если указанные в жалобе (жалобах) нарушения касаются значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе обратиться в Верховный Суд Российской Федерации, который обязан рассмотреть жалобу по существу, – признаны не соответствующими Конституции РФ Постановлением Конституционного Суда РФ от 25.02.2004 № 4-П¹.

Сравнительно-правовой анализ нормативных предписаний, регламентирующих порядок рассмотрения обращений (жалоб, заявлений) о нарушениях избирательного законодательства, позволяет сделать вывод о том, что полномочия вышестоящих избирательных комиссий в этой области имеют черты и правозащитных, и контрольных функций. Так, разрешая жалобу на действие (бездействие, решение) нижестоящей комиссии, вышестоящая комиссия, как мы установили выше, вправе не только принять решение об удовлетворении жалобы (оставлении ее без удовлетворения), но и разрешить возникший избирательный спор по существу, признавая незаконными действия, отменяя незаконные решения и восстанавливая нарушенные избирательные права. Вышестоящая избирательная комиссия, осуществляя контроль за соблюдением законности при осуществлении действий и принятии решений нижестоящими комиссиями, вправе по результатам рассмотрения соответствующей жалобы (заявления, обращения) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)), обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2004 № 4-П.// Российская газета, № 42, 03.03.2004.

О полномочиях по составлению протоколов об административных правонарушениях участковой, территориальной, окружной избирательными комиссиями, избирательными комиссиями субъектов Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации говорил п. 2 ст. 93 Федерального закона № 121-ФЗ от 24.06.1999 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹. О возможности реализовать такие полномочия участковыми, территориальными, избирательными комиссиями, избирательными комиссиями субъектов Федерации и ЦИК Российской Федерации говорилось и в Разъяснениях о порядке составления и форме протокола об административном правонарушении, составляемого избирательной комиссией в ходе подготовки и проведения выборов депутатов ГД ФС РФ третьего созыва, утвержденных постановлением ЦИК РФ от 10.09.1999 г. № 13/90-3². Однако последующие редакции этого закона, а также законодательства о выборах Президента Российской Федерации содержат лишь указание на полномочие избирательных комиссий в случае обнаружения признаков нарушения законодательства Российской Федерации о выборах, влекущего за собой уголовную или административную ответственность, направить в правоохранительные органы, суд соответствующие документы и материалы для установления факта нарушения и для решения вопроса о привлечении к ответственности виновных лиц.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, регулируя полномочия избирательных комиссий, указывает, что эти органы вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.3 (неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума), 5.4 (нарушение порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума), 5.5 (нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов), 5.6 (нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведе-

¹ РГ, №№ 122, 123, 125, 126 от 01.07.1999 г. и от 03.07.1999 г.

² Вестник ЦИК Российской Федерации, 1999. № 10.

нию референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации), 5.8 (нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях), 5.9 (нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности), 5.10 (проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах), 5.11 (проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом), 5.12 (изготовление или распространение агитационных материалов с нарушением требований закона), 5.15 (нарушение установленного законодательством о выборах и референдумах права на пользование помещениями в ходе избирательной кампании, подготовки и проведения референдума), 5.16 (подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах), 5.17 (непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума), 5.18 (незаконное использование денежных средств кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума), 5.19 (использование незаконной материальной поддержки кандидатом, зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума), 5.20 (финансирование избирательной кампании, кампании референдума помимо избирательных фондов, фондов референдума и оказание иной запрещенной законом материальной поддержки), 5.22 (незаконная выдача гражданину избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме), 5.46 (подделка подписей избирателей, участников референдума), 5.47 (сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом), 5.50 (нарушение правил

перечисления средств, внесенных в избирательный фонд, фонд референдума), 5.51 (нарушение полиграфической организацией правил изготовления агитационных материалов) КоАП Российской Федерации. При этом протоколы об этих административных правонарушениях вправе составлять члены избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями, комиссиями референдума (п. 5 ст. 28.3 КоАП Российской Федерации).

Таким образом, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не запрещает (однако, с другой стороны, и не предписывает) составлять протокол об административных правонарушениях, перечисленных выше, территориальным, окружным, муниципальным избирательным комиссиям, избирательным комиссиям субъектов Федерации, ЦИК Российской Федерации (уполномоченным членам этих комиссий).

Вывод о наличии у указанных комиссий полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях следует также из анализа приведенных выше положений закона о порядке разрешения жалоб на действия (бездействие и решения) нижестоящих комиссий (которыми по отношению к перечисленным в любом случае будут являться участковые комиссии). Так, очевидно, принимая решение по существу избирательного спора в порядке, предусмотренном п.п. «б» п. 6 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях...», вышестоящая избирательная комиссия вправе, установив достаточные данные, возбудить производство об административном правонарушении, составив соответствующий протокол.

Из аналогичного толкования анализируемых полномочий избирательных комиссий исходила и Избирательная комиссия Калужской области при издании Постановления № 17/2-III от 25.07.2003 года «О полномочиях членов Избирательной комиссии Калужской области по составлению протоколов об административных правонарушениях». Так, этим постановлением полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.3, 5.4, 5.6, 5.9–5.16, 5.17 п.1, 5.18–5.20 КоАП Российской Федерации, возложены на председателя Избирательной комиссии Калужской области; заместитель председателя наделен полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, пре-

дусмотренных ст.ст. 5.16, 5.17 п.1, 5.18–5.20 КоАП Российской Федерации; секретарь комиссии – ст.ст. 5.3, 5.9, 5.11–5.13. Этим же постановлением территориальным избирательным комиссиям было предписано рассмотреть вопрос о возложении полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.4, 5.10, 5.14, 5.15 КоАП Российской Федерации на конкретных членов комиссий¹. Таким же образом решается вопрос о наделении указанными полномочиями членов избирательных комиссий и в других субъектах Российской Федерации. Например, постановлением № 4/28 от 15.09.2003 г. председателем Избирательной комиссии Иркутской области назначены уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях три члена Избирательной комиссии Иркутской области с правом решающего голоса². Аналогичным постановлением Избирательной комиссии Тульской области указанными полномочиями наделены четыре члена комиссии с правом решающего голоса. При этом в нижестоящих избирательных комиссиях Тульской области, по данным на август 2004 г., на прошедших к этому периоду выборах ни один из их членов с правом решающего голоса не наделался полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях³.

Как видим, правовая регламентация наделения избирательных комиссий разного уровня (членов этих комиссий с правом решающего голоса) получает на практике неоднозначное толкование.

На основании изложенного, в целях обеспечения процессуальной определенности и исключения возможности неверного толкования проанализированных норм, регламентирующих составление протокола об административном правонарушении, представляется обоснованным специальное закрепление этого полномочия за избирательной комиссией (уполномоченным членом комиссии) любого уровня в Федеральном законе «Об основных гарантиях...», дополнив статью 79 этого закона частью 4 следующего содержания: «Участковая, окружная, муниципальная, территориальная избирательные комиссии, избирательная

¹ Текущий архив Избирательной комиссии Калужской области.

² Текущий архив Избирательной комиссии Иркутской области // <http://www/ikio.ru/>.

³ Текущий архив Избирательной комиссии Тульской области.

комиссия субъекта Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в ходе подготовки и проведения соответствующих выборов при обнаружении факта административного правонарушения вправе составить в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях протокол об административном правонарушении».

Следует обратить внимание на то, что избирательными комиссиями уделяется сравнительно незначительное внимание реализации полномочий, связанных с возбуждением административных производств по фактам административных правонарушений. На это обстоятельство неоднократно указывала и Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Так, в постановлении ЦИК Российской Федерации № 147/1037-П от 26.05.1998 года «О практике применения законодательства, регулирующего порядок проведения предвыборной агитации в ходе дополнительных выборов депутатов ГД ФС Российской Федерации по одномандатным избирательным округам, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления», в частности отмечалось, что случаи привлечения к административной ответственности виновных лиц крайне редки, в связи с чем избирательным комиссиям было предложено «принять меры по укреплению взаимодействия с правоохранительными органами на местах»¹.

В постановлении ЦИК Российской Федерации № 144/1320-3 от 30.11.2001 года «О содействии ЦИК Российской Федерации, органов исполнительной власти, правоохранительных органов избирательным комиссиям субъектов Федерации в организации проведения выборов» указано, что при проведении выборов высших должностных лиц субъектов Федерации в 2001 году избирательными комиссиями было составлено всего 76 протоколов об административных правонарушениях, лишь 26 из которых были признаны судами обоснованными и повлекли привлечение виновных лиц к административной ответственности².

С другой стороны, следует отметить и ряд объективных сложностей, связанных с установлением причастности конкретных лиц к совершению административных правонаруше-

¹ Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998, № 5.

² РГ, № 255 от 30.12.2001 г.

ний в области выборов. Так, наиболее распространенными на территории некоторых субъектов Федерации являются нарушения избирательного законодательства, регулирующего правила и условия проведения предвыборной агитации (ст.ст. 5.10–5.12 КоАП Российской Федерации). Между тем, ожидать принятия эффективных мер, направленных на своевременное выявление и пресечение, например, изготовления и распространения анонимных агитационных материалов, «силами и средствами» избирательной комиссии не приходится. В условиях напряженной работы, связанной с многочисленными аспектами организационного характера, когда основные усилия членов избирательной комиссии направлены на подготовку и проведение целого массива избирательных действий и процедур, крайне сложной представляется организация избирательной комиссией эффективной системы выявления и пресечения подобных правонарушений. Кроме того, до настоящего времени наукой и практикой не разработаны приемлемые и эффективные правовые механизмы противодействия отдельным «квазиправомерным» способам и методам участия в избирательных кампаниях. От выборов к выборам недобросовестные участники избирательных правоотношений разрабатывают и последовательно внедряют в избирательную практику т. н. «черные» избирательные технологии, «черный пиар», противостоять которым избирательным комиссиям и другим органам, участвующим в обеспечении законности избирательного процесса, становится все сложнее.

Так, впервые использованная еще в ходе первых демократических выборов технология выдвижения кандидатов-двойников, призванных снизить количество голосов, поданных избирателями в поддержку лидеров избирательной кампании, была усовершенствована в г. Владивостоке в 2004 году на выборах мэра этого города: у кандидатов стали одинаковыми не только имена и фамилии, но и должности. Так, «..наряду с главой администрации Владивостока Юрием Михайловичем Копыловым участвовал глава администрации некоммерческого фонда «Город Владивосток» Юрий Иванович Копылов, а с председателем партии «Свобода и народовластие» Виктором Ивановичем Черепковым конкурировал председатель ООО «Свобода и народовластие» Виктор Григорьевич Черепков»¹.

¹ *Тирмастэ М.-Л.* Приморская избирательная аномалия//Коммерсантъ ВЛАСТЬ.19.07.2004, № 28. С. 21.

Значительными полномочиями обладают избирательные комиссии соответствующего уровня в области привлечения отдельных субъектов избирательного процесса к конституционно-правовой ответственности. Деятельность, связанная с реализацией этих полномочий, является важной составляющей деятельности избирательных комиссий, направленной на обеспечение законности.

Представляется обоснованной позиция В.В. Игнатенко, разделяемая в настоящее время большинством специалистов в области избирательного права, в соответствии с которой «конституционно-правовая ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности и применяется в случаях, предусмотренных нормами конституционного права»¹. Несмотря на то, что этот вид юридической ответственности пока прямо не зафиксирован законодательством², в отличие от уголовной, административной, гражданско-правовой, дисциплинарной, материальной ответственности, правовые реалии диктуют необходимость признания конституционно-правовой ответственности в качестве самостоятельного вида юридической ответственности. Так, законодательство о выборах содержит достаточно разработанный комплекс нормативных оснований конституционно-правовой ответственности.

Юридический анализ контрольных, правозащитных, а также организационно-правовых полномочий избирательных комиссий, с учетом их ресурсного, кадрового и материально-технического обеспечения позволяет сделать вывод о том, что надлежащая организация работы избирательной комиссии любого уровня, включая ее работу, направленную на обеспечение законности в ходе выборов, невозможна без формирования эффективного и тесного взаимодействия избирательной комиссии и различными государственными структурами.

Действующая редакция Федерального закона «Об основных гарантиях...» содержит ряд правовых норм, в которых очерчены основы регулирования взаимоотношений между избирательными комиссиями и органами государственной власти и местного самоуправления. Так, из предписаний п. 12 ст. 20 этого закона

¹ *Игнатенко В.В.* Юридическая ответственность и избирательный процесс. М., 2002. С. 10.

² См.: *Колюшин Е.И.* Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. М., 1999. С. 21.

следует, что избирательные комиссии независимы в пределах своей компетенции от указанных органов. Пункт 13 той же статьи устанавливает обязательность решений и иных актов избирательных комиссий для государственных и муниципальных органов власти, а также всех субъектов избирательного процесса и участников референдума.

Между тем, указанными нормами не исчерпывается правовое регулирование взаимоотношений избирательных комиссий и органов публичной власти, а также государственных и муниципальных учреждений и организаций, имеющих определенную государственную (муниципальную) долю в своем уставном капитале. Так, пункты 16–19 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях...» устанавливают ряд обязанностей этих органов, учреждений и организаций по содействию в реализации полномочий комиссий, предоставлению необходимых сведений, информации, материально-ресурсного обеспечения и др., без надлежащего исполнения которых качественные подготовка и проведение выборов невозможны. Кроме того, как указывалось нами выше, комиссии вправе обращаться с представлениями о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, органы исполнительной власти. Законом установлена обязанность этих органов в пятидневный срок, а если представление получено за пять и менее дней до дня голосования – не позднее дня, предшествующего дню голосования, и если в день голосования или в день, следующий за днем голосования – немедленно принять меры по пресечению этих нарушений и незамедлительно проинформировать обратившуюся избирательную комиссию.

Так, одним из основных источников получения органами внутренних дел информации о готовящихся и совершенных правонарушениях в сфере выборов, являются указанные выше представления избирательных комиссий. Укажем здесь, что органы милиции в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях вправе возбудить административное производство (составить соответствующий протокол) по целому ряду административных правонарушений в сфере выборов, которые предусмотрены статьями 5.10, 5.11, 5.12, 5.14, 5.15, 5.16, 5.47, 5.49 КоАП Российской Федерации.

Отметим также, что полномочиями по возбуждению административных производств посредством составления протоко-

лов об административных правонарушениях в сфере выборов законодательством об административных правонарушениях наделены также: должностные лица органов, уполномоченных в области печати и средств массовой информации (ст.ст. 5.5, 5.10, 5.11, 5.13, 5.51 КоАП Российской Федерации), должностные лица органов, уполномоченных в области телевидения, радиовещания и государственного контроля за техническим качеством вещания (ст.ст. 5.5, 5.10, 5.11, 5.13 КоАП Российской Федерации), инспектора Счетной палаты Российской Федерации (ст. 5.21 КоАП Российской Федерации), а также органы прокуратуры.

Вопросам организации взаимодействия органов государственной власти и избирательных комиссий посвящен ряд постановлений Центральной избирательной комиссии.

Завершая юридический анализ содержания деятельности избирательных комиссий, направленной на обеспечение законности при проведении выборов, сформулируем некоторые выводы.

Понимаемая в широком значении деятельность избирательных комиссий, направленная на обеспечение законности при проведении выборов, по существу, синонимична всей деятельности избирательных комиссий, поскольку центральной функциональной задачей системы избирательных комиссий является организация выборов на основе закона и в соответствии с его нормативно-правовыми предписаниями.

В более узком значении под деятельностью избирательных комиссий, направленной на обеспечение законности в ходе выборов следует понимать упорядоченную на основе правовых предписаний систему юридических действий и решений избирательных комиссий, осуществляемых ими в ходе реализации контрольных и правозащитных полномочий.

Как показали результаты проведенного исследования, объем предусмотренных законом полномочий избирательных комиссий обеспечивает в целом необходимые и достаточные правовые условия для организации эффективной деятельности избирательных комиссий, направленной на обеспечение законности в ходе выборов. Однако практика реализации этих полномочий в ряде других субъектов Российской Федерации, свидетельствует о непринятии надлежащих мер избирательными комиссиями области, направленных на выявление правонарушений в сфере выборов. Помимо объективных причин, обусловленных недо-

статками материально-технического обеспечения деятельности комиссий, в немалой степени этому способствует недостаточный уровень правовой и профессиональной подготовки организаторов выборов.

3.4. Судебная защита избирательных прав граждан при организации и проведении выборов

Судебная защита избирательных прав граждан гарантируется Конституцией Российской Федерации и регламентирована действующим законодательством.

Важнейшим средством защиты избирательных прав и укрепления законности в сфере избирательных отношений в России становится обращение заинтересованных субъектов в органы судебной власти.

Исследование и анализ обобщений судебной практики, публикаций в средствах массовой информации, а также и научных публикаций по юриспруденции позволяет выявить наиболее уязвимые места избирательного процесса и его правового регулирования, критически рассмотреть возможности судебной формы защиты избирательного права и ее правовую регламентацию¹.

Представляется достаточно полным и всесторонне отражающим правовое содержание судебной защиты прав и свобод человека определение, предложенное Ю.А. Дмитриевым и В.Б. Израеляном. Указанные исследователи видят в ней «...гарантированный каждому индивиду ... механизм охраны его прав и свобод, который выражается в деятельности органов судебной власти по предотвращению нарушений прав и свобод, устранению препятствий для их реализации либо восстановлению нарушенного права посредством установленных законом форм судопроизводства»².

Как показывает многовековая практика деятельности человечества, столкновения разных интересов, различное понимание права неизбежны. Такие столкновения порождают разнообразные правовые конфликты³. Соответственно и сфера избиратель-

¹ См, например: *Треушников М.К.* Судебная защита избирательного права. // Журнал российского права 2000, № 3, С. 12.

² *Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б.* Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2004. С. 778.

³ *Баглай М.В.* Конституционное право России. М.: Норма, 1998. С. 612.

ного права не является исключением из классического правила. Более того, именно в этой властеобразующей части публичного права сталкиваются порой противоположные интересы, антагонистические политические платформы, сама реализация правовых норм, их последующее истинное или ложное отстаивание в судебном порядке приобретает ярко выраженный политизированный характер. За формулой о правовом государстве должны стоять не только гарантии демократизации законодательных и правоприменительных процессов, но и целая политическая программа развития общества.

Действительно, все конституционно-правовые конструкции – социальная, властно-политическая, федеративная, судебная и другие – должны быть ориентированы на обеспечение демократического консенсуса в обществе¹. В Конституции Российской Федерации 1993 года сделана такую попытку в статье 46, провозглашающей: “Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод”. После принятия Конституции РФ законодателем предпринят ряд действенных мер – включение соответствующих разделов в Гражданско-процессуальный кодекс РСФСР, иные нормативные отраслевые акты для реального обеспечения такой защиты. Так, в новый Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации 2002 года включена глава 26 «Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Конечно, от декларированного в статье 10 Конституции Российской Федерации принципа разделения властей до фактического, полного баланса самостоятельности каждой из ветвей власти предстоит еще достаточно долгий и непростой путь. Однако уже сегодня не подлежит сомнению, что краеугольным камнем принципа разделения властей должна являться сильная независимая и равноправная с другими ветвями власти судебная власть. Без этого даже разделенные законодательная и исполнительная власти могут быстро пойти в тупик, а то и в кровавые разборки².

Опыт новейшей истории России свидетельствует, к сожалению, о возможности и таких негативных явлений конструиру-

¹ *Ржевский В.А., Чепурнова Н.М.* Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. – М.: Юрист. 1998.

² *Баренбойм П.* 300 лет доктрины разделения властей. Суд Сьютера. М.1996. С. 9.

вания новой государственности. Хотя следует заметить, что в целом, сложившаяся в настоящий момент система избирательного законодательства создает достаточную правовую базу для судебного обеспечения законных прав граждан при проведении выборов, в том числе она предусматривает право на обжалование допущенных по отношению к ним нарушений в избирательном процессе. Избирательные споры неизбежно сопутствуют практически любой избирательной кампании. Это обусловлено тем, что в ходе подготовки и проведения выборов или референдумов граждан, кандидатов, избирательные объединения, политические партии и движения, инициативные группы избирателей не всегда устраивают принимаемые избирательными комиссиями решения¹.

Принципиально новая правовая ситуация в Российской Федерации после принятия всенародным голосованием Конституции в декабре 1993 года уже внесла ряд серьезных корректив в деятельность судебных органов страны².

Прежде всего, отметим, что при детальном изучении проблемы судебной защиты избирательных прав возникает ряд теоретических и узкопрофессиональных вопросов. Причем решение одних имеет значение для совершенствования законодательства, других – прикладной, практический характер.

К теоретическим проблемам можно отнести такие, как соотношение судебной и несудебной форм защиты права, имеющих профилактическое, предупредительное значение по отношению к судопроизводству, вопросы правовой природы средств обжалования (оспаривания) действий (бездействия) субъектов избирательного процесса, анализ вида судопроизводства по делам данной категории, системы процессуальных норм, регламентирующих судебный порядок защиты избирательного права, роль судебного усмотрения при разрешении требований о защите избирательного права. Прикладными вопросами можно считать такие, как особенности оспаривания нормативных правовых

¹ Избирательное законодательство в Российской Федерации и практика рассмотрения избирательных споров. Доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 9. С. 37.

² См., например: *Вешняков А.А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М.: Весь мир., 2000.

актов, регламентирующих отдельные аспекты избирательного процесса, подсудность заявляемых требований, доказывание по отдельным видам требований, сроки обращения в суд и рассмотрения требований судом. Весь “набор” актуальных тем для обсуждения можно рассмотреть и обсудить коллективными усилиями специалистов по конституционному праву и гражданскому процессу¹.

Однако следует отметить, что социальная значимость судебных решений о защите избирательных прав определяется не их количеством, а той ролью, которую они играют в становлении демократического избирательного процесса. Недопустимо втягивание судов в явно заказные процессы по устранению реальных кандидатов путем закрепления судами незаконных решений избирательных комиссий и препятствования рассмотрению поступающих в вышестоящие избирательные комиссии жалоб граждан, законно пытаются разрешить избирательные споры.

В связи с этим полагаем, что существенным является вопрос о системе источников права, содержащих нормы гражданского процессуального характера, регулирующие правоотношения между судом и участниками избирательного процесса.

Право избирать и быть избранным относится к числу основных конституционных прав граждан любого государства. 10 декабря 1948 года Генеральной Ассамблеей ООН была принята и провозглашена Всеобщая Декларация прав человека, в ст. 8 которой декларировано, что каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом. Между тем, в судебном порядке до 1994 года в некоторой степени защищалось только активное избирательное право – право избирать, но в нормативных источниках не содержалось правовых норм, которые были бы направлены на защиту пассивного избирательного права.

Процессуальные нормы содержатся в ряде законов, регламентирующих избирательный процесс. В связи с этим некоторыми исследователями предлагается при принятии законов о выборах предварительно вносить соответствующие изменения и дополнения в ГПК, а не располагать многочисленными процессуальными

¹ Треушников М.К. Судебная защита избирательного права. // Журнал российского права, 2000, № 3. С. 14.

нормы в отраслевом (конституционном) законодательстве¹. Соглашаясь с высказанной идеей, отметим, что в настоящее время ее реализация вряд ли возможна, поскольку преобразование законов, касающихся выборов, происходит достаточно интенсивно и нормы процессуального характера уже вписаны в систему избирательного законодательства.

Современное избирательное законодательство содержит весьма широкий перечень субъектов избирательного процесса, а, следовательно, и судебной защиты избирательных прав. Субъектами, участвующими в делах о судебной защите избирательного права, могут быть избиратели (граждане), кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения, иные общественные объединения, инициативные группы по проведению референдума, наблюдатели, избирательные комиссии, органы государственной власти Российской Федерации, органы местного самоуправления.

При наличии общей нормы, закрепленной в ст. 46 Конституции Российской Федерации, законодатель ввел в нормативные акты, регулирующие избирательный процесс и относящиеся к области конституционного права, большой массив процессуальных норм. При этом использован следующий прием юридической техники: в п. 5 ст. 75 Федерального закона Российской Федерации **«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»** говорится: “В случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иными законами суд может отменить решение соответствующей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, референдума или иное решение комиссии”².

Для определения специфики рассмотрения и разрешения споров о защите избирательных прав важно провести научную классификацию исков (требований), предъявляемых в суды общей юрисдикции. Стандартная классификация этих требований - деление их на два вида: а) о защите активного избирательного права (права избирать) и б) о защите пассивного избирательного права (права быть избранным).

¹ См., например: *Киселева Л.А.* Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 15–16.

² Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». ЦИК. М., 2002. С. 260.

Классификация избирательного права на активное и пассивное для определения особенностей возбуждения дел, порядка их рассмотрения и разрешения оказывает незначительное влияние. Имеются такие избирательные права, которые вообще трудно отнести к активному либо к пассивному праву. Так, в п. 28 ст. 2 ФЗ **«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»** в перечне избирательных прав указаны такие как право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий.

Данные права являются элементами избирательно-правового статуса гражданина России и подлежат судебной защите в случае их нарушения. В то же время их сложно отнести к какому-либо конкретному виду избирательных прав – активному или пассивному.

Заметим однако, что в научно-практических публикациях встречаются и иные подходы к классификации избирательных споров. Так, Д. Абрамов предлагает, исходя из предмета обжалования, все избирательные споры подразделять на: 1) дела, связанные с обжалованием решений органов местного самоуправления по формированию соответствующих избирательных комиссий; 2) дела, связанные с обжалованием решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидатом на выборную должность либо в связи с отказом в принятии документов для регистрации; 3) дела об отмене регистрации кандидатов в связи с нарушениями правил проведения агитации или финансирования избирательной кампании; 4) дела, связанные с обжалованием решений избирательных комиссий об итогах голосования или результатах выборов¹.

Отметим, что при таком подходе категории дел, связанных с избирательными спорами, можно дополнить такими, как: дела, связанные с включением в списки избирателей; дела об оспаривании текста бюллетеня, недействительности бюллетеня; дела об оспаривании иных решений избирательных комиссий и др.

Мы же полагаем, что для реализации целей судебной защиты целесообразно подразделить избирательные споры на две группы в зависимости от субъектов защиты:

¹ Абрамов Д. Проблемы разрешения судами избирательных споров. // Законность, N 6, 1999. С. 20.

- 1) о защите субъективных прав конкретных участников избирательного процесса;
- 2) о защите избирательных прав неопределенного числа участников процесса.

К первой группе относятся многочисленные избирательные споры, связанные с защитой нарушенных или оспоренных избирательных прав граждан, избирательных объединений, наблюдателей, избирательных комиссий, органов государственной власти, местного самоуправления и т. д.

Ко второй группе относятся, прежде всего, дела об оспаривании нормативных правовых актов, принимаемых в связи с проведением выборов.

Разрешение судом требований об оспаривании законности нормативных правовых актов полностью или в их части имеет сугубо публично-правовой характер. По этим делам функция суда сводится к толкованию нормативного правового акта, к проверке компетенции органа, издавшего акт, выявлению соответствия нормативного правового акта Конституции Российской Федерации и т. д. Следует отметить, что по таким делам не устанавливаются факты как основания применения правовых норм.

Процессуальные аспекты обращения в суд за защитой нарушенных или оспариваемых избирательных прав предусмотрены, как указывалось выше главой 26 ГПК Российской Федерации от 14.11.2002 г., включившей 3 статьи (ст.ст. 259–261), посвященные регламентации производства по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме¹.

К примеру, в статье 259 ГПК Российской Федерации определен перечень лиц, которые могут обратиться с заявлением о защите избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Так, впервые ГПК Российской Федерации специально предусмотрел наличие такого права у прокурора, политических партий, их региональных отделений. Перечисленные в указанной статье ГПК Российской Федерации субъекты вправе обратиться в суд, если полагают, что решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественных объединений, избирательной комиссии, комиссии референдума,

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // “Российская газета”, № 220, 20.11.2002.

должностного лица нарушаются избирательные права или право на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

В суды субъектов Российской Федерации подаются заявления об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующих комиссий референдума, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий или соответствующих комиссий референдума. Верховный Суд Российской Федерации рассматривает дела об обжаловании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий или соответствующих комиссий референдума. Остальные дела рассматриваются районными судами.

В соответствии с предписаниями ст. 260 ГПК Российской Федерации, определяются сроки обращения в суд и его судебного рассмотрения. Определение сроков имеет важное практическое значение, поскольку непосредственно взаимосвязано со сроками проведения выборов и референдумов, в связи с чем в большинстве своем сроки рассмотрения дел данной категории являются сокращенными по сравнению с общими сроками (ст. 154 ГПК Российской Федерации). По истечении определенного в законе срока суд может отказать в удовлетворении заявления.

Так, заявление в суд может быть подано в течение трех месяцев со дня, когда заявителю стало известно или должно было стать известно о нарушении избирательного законодательства, законодательства о референдуме либо избирательных прав или права на участие в референдуме заявителя. Заявление, касающееся решения избирательной комиссии, комиссии референдума о регистрации, об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), инициативной группы по проведению референдума, об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов), может быть подано в течение десяти дней со дня принятия избирательной комиссией, комиссией референдума соответствующего решения.

При этом установлено правило, в соответствии с которым заявление избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), заявление кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, списки которых зарегистрированы по тому же избирательному округу, об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования.

После опубликования результатов выборов, референдума заявление, касающееся нарушения избирательных прав или права на участие в референдуме, имевшего место в период избирательной кампании, подготовки и проведения референдума, может быть подано в суд в течение года со дня опубликования результатов соответствующих выборов, референдума.

Заявление о неправильности в списках избирателей, участников референдума должно быть рассмотрено в течение трех дней со дня их подачи, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования – немедленно.

Часть 2 статьи 260 ГПК Российской Федерации устанавливает, что заявление, поданное в суд в ходе избирательной кампании или подготовки референдума, должно быть рассмотрено в течение пяти дней со дня его подачи, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявление, поступившее в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно. В случае, если факты, содержащиеся в заявлении, требуют дополнительной проверки, решение относительно заявления принимается не позднее чем через десять дней со дня подачи заявления.

Решение по результатам рассмотрения заявления избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), заявления кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, списки которых зарегистрированы по тому же избирательному округу, об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) принимается не позднее чем за пять дней до дня голосования. Заявление, которым оспаривается решение избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума должно быть рассмотрено в течение двух месяцев со дня его подачи.

Далее, гражданский процессуальный закон определил, что заявление рассматривается судом с участием заявителя, пред-

ставителя соответствующих органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица, прокурора. Важно отметить, что ГПК Российской Федерации прямо указал на необходимость участия прокурора при рассмотрении заявлений по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме. Участие прокурора в рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации является обязательным, согласно ст. 259; 260 ГПК Российской Федерации. При этом необходимо руководствоваться нормами ГПК Российской Федерации (ст. 24, 26 и 27) и Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (ст. 75). Вместе с тем, неявка в суд прокурора, как и других указанных в приведенной норме лиц, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению и разрешению дела.

Верховному суду республики, краевому, областному суду, судам города федерального значения, автономной области, автономного округа подсудны дела об оспаривании решений избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, соответствующих комиссий референдума. За исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий или соответствующих комиссий референдумов. Остальные дела отнесены к подсудности районных судов. При этом, разрешая споры суды, наряду с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, должны применять законы о выборах, принятые субъектами Российской Федерации, при условии, если они не противоречат федеральному законодательству.

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции гражданские дела об обжаловании решений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий или соответствующих комиссий референдума.

Из нормативно-правовых установлений, содержащихся в статье 261 ГПК Российской Федерации, следует, что суд должен признать оспариваемое решение или действие (бездействие) незаконным, если установлена обоснованность заявления, обязать удовлетворить требование заявителя либо иным путем восстановить в полном объеме нарушенные избирательные права или право на участие в референдуме. Суд отказывает в удовлетворении заявления, если установит, что оспариваемое решение или действие (бездействие) является законным.

Решение суда, вступившее в законную силу, направляется руководителю соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения, председателю избирательной комиссии, комиссии референдума, должностному лицу и подлежит реализации в указанные судом сроки.

Срок подачи кассационной жалобы на решение суда по делу о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в ходе избирательной кампании или подготовки и проведения референдума является сокращенным и составляет пять дней со дня принятия судом решения (ч. 3 ст. 261 ГПК Российской Федерации).

Содержание решения по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме должно соответствовать общим требованиям, изложенным в ст. 198 ГПК Российской Федерации. В решении суд указывает срок, в течение которого решение суда должно быть исполнено. Решение суда исполняется руководителем соответствующей организации в установленный срок. Дела о включении гражданина Российской Федерации в список избирателей, участников референдума в соответствии со ст. 211 ГПК Российской Федерации подлежат немедленному исполнению. В случае неисполнения решения без уважительных причин суд, принявший решение, либо судебный пристав-исполнитель применяет в отношении руководителя организации или руководителя коллегиального органа меры, предусмотренные федеральным законом.

Впрочем, действующее гражданско-процессуальное законодательство не лишено недостатков, активно обсуждаемых в научно-практической литературе. К числу таковых, например, относят проблемы, связанные с необходимостью унификации сроков подачи и рассмотрения заявлений о нарушении избира-

тельных прав. Специалисты в области гражданского процесса поднимают вопросы о необходимости установления коллегиального порядка рассмотрения избирательных споров в целях обеспечения их более качественного разрешения¹. Обсуждается и ряд других аспектов регулирования процедуры судебной защиты избирательных прав.

Как показали результаты проведенного исследования материалов указанных дел, районные суды по-разному подходили к юридической оценке различных имевших существенное значение для разрешения дела фактов. Так, неоднозначная правовая оценка давалась судами фактам нарушения правил оформления подписных листов. Действовавшие нормативно-правовые предписания не допускали сокращения имени, отчества, названий улиц в адресах лиц, поставивших свои подписи в указанных листах. В одних случаях суды признавали правильным исключение избирательными комиссиями этих подписей независимо от характера сокращений, ссылаясь на то, что по закону сокращения не допускаются. В других случаях решение указанного вопроса ставилось в зависимость от того, привело ли сокращение к неоднозначному пониманию соответствующих записей. Аналогичным образом складывается судебная практика и в других регионах России, включая Ростовскую область, Ярославскую область, Иркутскую область, республики Дагестан, Тыва и ряд других субъектов Российской Федерации².

Заметим при этом, что при рассмотрении указанных дел также возникали вопросы о критериях признания существенности недостоверности сведений, представленных кандидатом в депутаты, и обстоятельствах, подлежащих учету в этих слу-

¹ См., например, *Матейкович М.* Необходимо усовершенствовать механизм судебной защиты избирательных прав граждан. // Российская юстиция. 2003. № 3; *Треушников М.К.* Судебная защита избирательного права. // Журнал российского права. 2000. № 3; *Грудцына Л.Ю.* Судебная защита прав и свобод личности: теоретический аспект. // Законодательство и экономика. 2003. № 8.

² См., например, *Абрамов Д.* Проблемы разрешения судами избирательных споров. // Законность. 1999. № 6; *Матейкович М.* Необходимо усовершенствовать механизм судебной защиты избирательных прав граждан. // Российская юстиция. 2003 № 3; *Юсов С.* . Принципы избирательного права и их реализация в условиях формирования новой Российской государственности. Дисс... к. ю. н. Ростов-на-Дону. 1999 г.; *Юсов С.В., Гладкий А.А.* Практика судебных споров по избирательным процедурам при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Ростовской области второго созыва. Ростов-на-Дону, 1998.

чаях; о распределении обязанностей по доказыванию по делам данной категории (например, по вопросам о соблюдении порядка проведения голосования, порядка подсчета голосов и т. д.); о праве суда поручить членам избирательной комиссии пересчет бюллетеней в присутствии заинтересованных участников процесса вне рамок судебного заседания и ряд других вопросов. В соответствии с пунктом 3 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» законом должна быть предусмотрена процедура проверки достоверности подписей избирателей, собранных в поддержку кандидатов, а также предельная величина недостоверных подписей, превышение которой влекло отказ в регистрации кандидата.

Важным аспектом судебной деятельности вообще и участия суда в разрешении избирательных споров в частности является то обстоятельство, что судебная власть стоит в стороне от политической составляющей конкурентной борьбы кандидатов в депутаты. Она формируется иначе, чем законодательная и исполнительная власти, и призвана выступать гарантом законности проведения выборов.

Выборы в Российской Федерации на всех уровнях приобрели характер состязания, борьбы отдельных личностей, социальных групп, общественных движений, партий, отстаивающих противоположные экономические, политические и общественные интересы. Своеобразным арбитром во время проведения избирательных кампаний в России выступает суд общей юрисдикции. Ему отводится важная роль как инструменту исправления ошибок, допускаемых в ходе выборов, подтверждения законности действий субъектов избирательного процесса. Суд своими решениями убеждает сомневающихся лиц в честности проведенных выборов и законности избирательной процедуры.

Важной особенностью судебной защиты избирательных прав является универсальность этого средства восстановления нарушенного права: при помощи судебного механизма может быть защищено как субъективное право конкретного участника избирательного процесса, так и приняты эффективные меры, направленные на защиту избирательных прав неопределенного числа участников избирательных правоотношений¹.

¹ Избирательное право в судебной практике. Научно-практическое пособие. М. 2008.

Результаты рассмотрения проблем обеспечения прав субъектов избирательного процесса в судебной практике позволяют сделать вывод о том, что судебная защита в современных условиях является одним из самых надежных и эффективных инструментов восстановления нарушенных или оспариваемых избирательных прав граждан, а судебная практика в этой сфере активно способствует выявлению недостатков правового регулирования избирательных отношений и совершенствованию избирательного законодательства.

3.5. Роль органов прокуратуры в обеспечении законности при организации и проведении выборов

Среди субъектов обеспечения законности, как в универсальном ее значении, так и законности в сфере избирательных правоотношений, одно из центральных мест занимают органы российской прокуратуры.

При этом, раскрывая вопрос о роли и значении деятельности органов прокуратуры, направленной на обеспечение законности в выборных правоотношениях, полагаем целесообразным уделить внимание проблеме места органов прокуратуры в механизме современного российского государства.

Действительно, данная проблема до настоящего времени остается одним из наиболее острых, дискуссионных вопросов судебно-правовой реформы. Так, еще 24 октября 1991 года Постановлением Верховного Совета РСФСР была одобрена «Концепция судебной реформы в РСФСР», представленная Президентом РСФСР, в которой был высказан ряд предложений по реформированию правоохранительной системы и, в частности, органов прокуратуры. Данная Концепция была разработана группой экспертов под руководством народного депутата РСФСР Б.А. Золотухина в составе: д. ю. н. С.Е. Вицина, д. ю. н. А.М. Ларина, д. ю. н. И.Б. Михайловской, д. ю. н. Т.Г. Морщаковой, д. ю. н. И. Л. Петрухина, д. ю. н. Ю.И. Стецовского, к. ю. н. С.А. Пашина и члена Московского областного суда Р.В. Назарова¹.

В главе IV Концепции судебной реформы содержался пункт 6, посвященный идеям о реформировании института прокуратуры. Авторы Концепции в этом разделе последовательно отстаивали тезисы о необходимости сужения так называемых общенадзорных полномочий прокуратуры, признании функции осуществления уголовного преследования доминирующей функцией прокуратуры, перераспределении надзорных полно-

¹ Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М.: Издательство «Республика». 1992. С. 107.

мочий прокуратуры в пользу судебного контроля и ряд других аналогичных идей.

Часть изложенных в Концепции судебной реформы предложений о реформировании прокуратуры нашла впоследствии отражение в соответствующих нормативно-правовых актах: неоднократно подвергавшемся существенным изменениям ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации, Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и других законодательных актах.

Содержание, новые направления судебно-правовой реформы, в том числе аспекты реформирования статуса и функций органов прокуратуры продолжают активно обсуждаться в научной литературе и другой публицистике, посвященной различным вопросам политико-правовой системы общества. Так, Лабораторией конституционной экономики и судебно-правовой реформы Института экономических проблем переходного периода в части перспектив реформирования института прокуратуры предлагается решение вопроса о выделении следствия из прокуратуры. По мнению специалистов этой Лаборатории, «только такое структурное разделение способно уменьшить карательный уклон прокуратуры, который может стать тормозом развития... судебной реформы»¹.

В настоящее время такой подход реализован путем создания Следственного комитета при Генеральной прокуратуре РФ, как самостоятельного органа по расследованию уголовных дел.

Действующая редакция Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»² (далее – Закон о прокуратуре) определяет прокуратуру как единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской

¹ К вопросу о разработке концепции судебной реформы на период 2004–2012 г.г. / материал подготовлен Лабораторией конституционной экономики и судебно-правовой реформы Института экономических проблем переходного периода. // Законодательство и экономика. 2003. № 12. С. 27–28.

² Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 24.07.2007). // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007, № 31 ст. 4011

Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации и выполняющую иные функции, установленные федеральными законами (п. 1 ст. 1).

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет:

- надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативную-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Полномочия прокурора, связанные с его участием в различных формах судопроизводства, определяются соответствующим процессуальным законодательством.

Как видим, прокурорский надзор, как самостоятельный институт государственной деятельности, имеет несколько направлений, что обусловлено существенными различиями в предмете, целях и задачах, а также пределах самостоятельных отраслевых надзорных полномочий прокурора. Одним из наиболее существенных направлений прокурорской деятельности является прокурорский надзор за точным и единообразным исполнением законов.

Дискуссии в научно-практической среде, связанные с проблемными вопросами функционирования и развития института прокуратуры, начинаются уже при определении места органов прокуратуры в системе органов государственной власти. На всероссийском совещании прокуроров в январе 2001 года об этой проблеме упомянул и Президент Российской Федерации В.В. Путин, который отметил, что Конституция РФ оставила открытым вопрос о месте прокуратуры в системе органов власти. Действительно, в соответствии с положениями ст. 129 Конституции Российской Федерации, прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации, который назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Конституционными нормами определен порядок назначения на должность прокуроров разного уровня, и установлено, что разрешение вопросов, связанных с полномочиями, организацией и порядком деятельности прокуратуры Российской Федерации осуществляется федеральным законом.

При этом статья о прокуратуре (ст. 129 Конституции Российской Федерации) включена в главу «Судебная власть» (Глава 7 Конституции Российской Федерации). Видимо, это обстоятельство послужило основанием появления у некоторых ученых мнения о том, что «Генеральный прокурор Российской Федерации наряду с судами олицетворяет судебную власть»¹. На этом же основании Е.А. Николаев рассматривает прокуратуру как подсистему судебной власти². С такой позицией, по нашему

¹ Бородин С.В., Кудрявцев В.Н. О судебной власти в России // Государство и право. 2001. № 10. С. 25.

² Николаев Е.А. Принцип разделения власти и проблемы государственно-го строительства. // Право и политика. 2003. № 12. С. 17.

мнению, согласиться нельзя, поскольку прокуратура не входит в судебную систему и не осуществляет правосудие, ее деятельность, связанная с судом, является лишь частью ее функций, определенных законом.

В научной среде высказываются и более предметные предложения о месте прокуратуры в государственном механизме. Так, В. Ломовский отстаивает позицию, согласно которой прокуратура как орган надзора за исполнением законов должна «находиться при законодательной власти России»¹. Свою точку зрения данный автор обосновывает функциональной близостью органов законодательной власти, издающих законы, и немогущих оставаться безучастными в деле их исполнения, и органами прокуратуры, непосредственно надзирающими за их исполнением.

П. Кулагин предлагает отнести прокуратуру к органам президентской власти². В этой связи данный автор считает необходимым, не изменяя Конституцию Российской Федерации, дополнить закон о прокуратуре положением о том, что при осуществлении своей деятельности Генеральный прокурор подчиняется непосредственно Президенту Российской Федерации. В обоснование своей позиции П. Кулагин также указывает на близость функций прокуратуры (которые автор видит исключительно в надзоре за точным и единообразным исполнением законов) и Президента России, являющегося гарантом конституционной законности.

В научно-практической литературе встречаются и другие мнения о необходимости включения прокуратуры в одну из традиционных ветвей власти. Между тем, на наш взгляд, концептуальной необходимости в этом нет. Представляется важным обратить внимание на целесообразность рассмотрения самой классической теории разделения властей с учетом новых конституционно-правовых реалий. Основной закон Российской Федерации констатирует осуществление государственной власти в России на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, которые самостоятельны в своей деятельности (статья 10 Конституции Российской Федерации).

¹ Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура? // Российская юстиция. 2001. № 9. С. 21.

² Кулагин П. Прокуратура должна стать органом президентской власти. // Законность. 2001. № 1. С. 29.

При этом, уже часть 1 статьи 11 Конституции РФ определяет, что государственную власть осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. В результате возникает ряд вопросов, связанных с проблемами отнесения института Президента Российской Федерации к какой-либо конкретной ветви власти¹, а также таких как: осуществляют ли государственную власть иные, в том числе прямо указанные в Конституции органы и должностные лица – Счетная палата, Уполномоченный по правам человека, Центральный Банк, прокуратура России. Не вполне укладываются в классическую схему разделения властей и такие органы, как избирательные комиссии, Государственный Совет, Совет безопасности и др.

С учетом государственно-правовых реалий полагаем необходимым рассматривать конституционное положение о разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в качестве общего, во многом декларативного конституционного принципа, своеобразного общего правила государственного строительства, из которого, как из любого другого правила, возможны исключения. Важным для правильного понимания теории разделения властей представляется следующее положение. «При разделении системы на самостоятельные части, для сохранения общесистемных качеств в целом, необходимо, чтобы части системы сами обладали системными качествами, т. е. были подсистемами общей системы, иначе такое разделение может означать разрушение»².

Принцип законности рассматривается нами в качестве одного из универсальных начал, основ организации и функционирования любой из ветвей государственной власти. При та-

¹ Так, в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент Российской Федерации наряду с осуществлением ярко выраженных функций исполнительной ветви власти принимает активное участие в законотворческом процессе, начиная от реализации права законодательной инициативы, завершая подписанием и промульгацией принятых Федеральным Собранием законов; обладает некоторыми чертами судебной власти, разрешая возникающие споры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, непосредственно участвует в формировании судейского корпуса и др.

² Николаев Е.А. Принцип разделения власти и проблемы государственно-го строительства. // Право и политика. 2003. № 12. С. 16.

ком подходе включение прокуратуры, как основного субъекта обеспечения законности, осуществляющего надзор за точным, неуклонным и единообразным соблюдением законов государственными органами, в какую-либо конкретную ветвь власти представляется нелогичным и нецелесообразным¹.

Для качественного выполнения возложенных на нее функций прокуратура должна быть не только централизованной системой органов, но и обладать важным свойством – независимостью от всех поднадзорных субъектов. Именно независимость органов прокуратуры является основой беспристрастного и эффективного прокурорского надзора. Это обстоятельство с достаточной определенностью отмечено и Правовым управлением Аппарата Государственной Думы ФС Российской Федерации при обсуждении очередного законопроекта о внесении изменений и дополнений в Закон о прокуратуре Российской Федерации².

С учетом изложенной позиции и принимая во внимание роль и значимость органов прокуратуры, полагаем необходимым согласиться с мнением И.С. Викторова о необходимости более подробного и качественного конституционно-правового регламентирования организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации³.

Одним из наиболее важных участков надзорной деятельности органов прокуратуры является прокурорский надзор за исполнением законов при реализации избирательных прав граждан Российской Федерации.

Юридическим основанием осуществления прокурорского надзора за соблюдением законности при организации и проведении выборов являются правовые нормы, изложенные в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, устанавливающие, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов и за

¹ Прокуратура в системе обеспечения законности в государственном строительстве и соблюдении прав человека. НИИ ГП Российской Федерации. М. 2005.

² Заключение по проекту федерального закона № 98516-3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (поручение Совета Государственной Думы). // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности ГД ФС Российской Федерации. Документ размещен 11.10.2001 – (законопроект отклонен Постановлением 529-IV 14.05. 2004 года).

³ См. подробнее: *Викторов И.С.* Прокуратура: статус на рубеже тысячелетий. // Законность. 2000. № 12. С. 22–25.

соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. Кроме того, в правовую основу деятельности прокуратуры по осуществлению полномочий в исследуемой сфере следует отнести также ряд правовых норм уголовно-процессуального, гражданско-процессуального законодательства, а также законодательства об административных правонарушениях, определяющих соответствующую компетенцию прокурора. Избирательное законодательство также содержит некоторые нормативные предписания, касающиеся деятельности прокурора.

К примеру, п. 9 ст. 10 Федерального закона **«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»** предусматривает полномочие прокурора обратиться в суд с заявлением о назначении выборов в случае, если уполномоченный на то орган или должностное лицо либо соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы или если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом. Далее, подпункт «е» п. 1 ст. 29 того же закона устанавливает правило, в соответствии с которым прокурор не может являться членом избирательной комиссии с правом решающего голоса, а пункт 21.1 ст. 29 запрещает прокурору быть и членом комиссии с правом совещательного голоса. Наконец, пункт 11 ст. 75 данного закона предусматривает обязанность прокуратуры организовать свою работу таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение жалоб. Иных правовых норм, закрепляющих статус и компетенцию прокурора в избирательном процессе, Федеральный закон **«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»** не содержит. Федеральные нормативно-правовые акты, регулирующие выборы Президента Российской Федерации и депутатов ГД ФС Россий-

ской Федерации содержат нормы, дублирующие некоторые из приведенных предписаний Федерального закона **«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»**¹.

По нашему мнению, существующее ныне правовое регулирование статуса и полномочий прокурора, связанных с осуществлением надзора за исполнением избирательного законодательства, не соответствует в должной степени значимости прокурорской деятельности по обеспечению законности в исследуемой сфере важнейших общественных отношений. В связи с этим представляется целесообразным внести в нормативно-правовые акты, регулирующие организацию и проведение выборов, правовые нормы, которыми был бы прямо предусмотрен прокурорский надзор за их исполнением². Включение таких норм в избирательное законодательство представляется нам обоснованным исходя из следующих соображений.

Во-первых, это необходимо в целях внесения ясности и определенности в разрешении вопроса о месте и роли прокурора в избирательном процессе. С одной стороны, полномочия прокурора по надзору за соблюдением законов универсальны в силу приведенных выше предписаний Закона о прокуратуре. Однако, с другой стороны, при близком рассмотрении этих полномочий применительно, скажем, к надзору за законностью деятельности избирательных комиссий появляются определенные затруднения в их толковании. Так, пункт 21 ст. 2 Федерального закона **«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»** определяет избирательную комиссию как коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов.

Возникает вполне конкретный вопрос о том, к какому из поднадзорных органов, исчерпывающий перечень которых изложен в ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, следует отнести изби-

¹ См. ст. 24 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» № 51-ФЗ; ч. 2 ст. 16, ч. 8 ст. 23, ч. 6 ст. 42 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» № 19-ФЗ.

² За исключением той части содержащихся в них нормативных предписаний, в которой регламентируется деятельность судебных органов и вышестоящих избирательных комиссий по защите избирательных прав граждан.

рательную комиссию. С учетом полномочий и функций избирательных комиссий они имеют все необходимые признаки органа публичной власти. При этом соответственно организационному уровню они могут быть отнесены к государственным (ЦИК Российской Федерации – п. 1 ст. 21, Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации – п. 1 ст. 23 Федерального закона «**Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации**») или, с некоторой долей условности, муниципальным органам власти (избирательная комиссия муниципального образования). Например, часть 1 статьи 2 Закона Калужской области «Об избирательной комиссии Калужской области» определяет избирательную комиссию Калужской области как государственный орган Калужской области, действующий на постоянной основе и являющийся юридическим лицом¹. Однако определить избирательные комиссии как органы исполнительной или законодательной власти соответствующего уровня с учетом порядка их образования, деятельности и полномочий вряд ли возможно. Наиболее близки избирательные комиссии к таким поднадзорным прокуратуре органам, как контролирующие органы. Однако и от последних, понимаемых как государственные органы, осуществляющие контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина², избирательные комиссии отличаются рядом признаков, прежде всего, функциональных. Так, в соответствии с п.п. «б» п. 2 Указа Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» № 314 от 09.03.2004 г. под функциями по контролю и надзору понимаются: осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного

¹ Закон Калужской области «Об избирательной комиссии Калужской области» от 04.05.2006 г. № 192-03//Весть, № 143 11.05.2006 г.

² *Викторов И. С.* Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина./ Настольная книга прокурора. М.: Издательство «Щит-М». 2002. С. 227.

самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов¹. Среди перечисленных функций органа контроля сложно усмотреть какие-либо полномочия, которые бы определяли основное содержание деятельности избирательных комиссий.

Избирательные комиссии не столько контролируют соблюдение избирательных прав граждан, сколько обеспечивают их реализацию в порядке, предусмотренном избирательным законодательством. Избирательная комиссия, конечно, вправе контролировать соблюдение «общеобязательных правил поведения», но контрольная функция избирательной комиссии имеет, скорее, факультативное значение, носит характер полномочий, обеспечивающих, «помогающих» осуществлению основного предназначения этого органа – организовать и провести выборы.

Несмотря на приведенные в своем роде «уникальные» характеристики избирательных комиссий, которыми не обладает ни один другой орган публичной власти в России, мы не можем согласиться с мнением Ю.А. Веденева о том, что избирательные комиссии представляют особую ветвь власти – избирательную власть². Как справедливо отмечает А.В. Иванченко, «...уместно говорить о функции системы избирательных комиссий, которая состоит в оформлении воли народа, придании ей нормативно (обязательного) характера... . Именно эта организующая, а вовсе не властная функция является сущностной прерогативой системы избирательных комиссий»³.

Таким образом, недостаточная определенность государственно-правового статуса избирательных комиссий, влечет и некоторую неясность в вопросе о полномочиях прокурора по надзору за их деятельностью. Внесение в избирательное законо-

¹ Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» № 314 от 09.03.2004 г. // РГ. № 50, 12.03.2004.

² Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. М., 1995. С. 82.

³ Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М.: Издательство «Весь Мир», 1996. С.52.

дательство предлагаемых нами правовых норм в полном объеме разрешило бы эту проблему.

Во-вторых, опыт подобного конструирования правовой регламентации прокурорского надзора уже нашел достаточно широкое распространение в действующем законодательстве. Так, ст. 38 Закона Российской Федерации «О милиции» от 18.04.1991 года¹ (с последующими изменениями и дополнениями) определяет, что надзор за законностью деятельности милиции осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры. Нормы аналогичного характера содержатся в ст. 25 Федерального закона «Об обороне» от 31.05.1996 г. (редакции от 26.06.2007 г.)²; ст. 14 Федерального закона «О федеральной фельдъегерской связи» от 17.12.1994 г.³ и целом массиве других нормативно-правовых актов.

С учетом изложенного, полагаем целесообразным дополнить действующую редакцию Федерального закона «**Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации**» статьей 79-1 следующего содержания:

«1. Надзор за соблюдением законодательства об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры.

2. Прокуроры участвуют в рассмотрении судами дел о нарушениях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации»⁴.

Особенности организации прокурорского надзора на исследуемом направлении деятельности органов прокуратуры

¹ Закон Российской Федерации «О милиции» № 1026-1 от 18.04.1991 ред. от 08.12.2003 г. с изм. от 02.10.2007 г.

² Федеральный закон «Об обороне» № 61-ФЗ от 31.05.1996 г., ред. от 26.06.2007 г. // СЗ Российской Федерации, 03.06.1996, № 23, ст. 2750.

³ Федеральный закон «О федеральной фельдъегерской связи» № 67-ФЗ от 17.12.1994 г.// ред. от 02.03.2007 г. //СЗ Российской Федерации, 19.12.1994 г. № 34, ст. 3547.

⁴ *Коробов В.В.* Конституционно-правовое регулирование организации и поведения выборов в органы государственной власти в субъекте Российской Федерации (по материалам Калужской области). Дисс. канд. юрид. наук. М. 2004.

в настоящее время достаточно подробно рассмотрены в методических рекомендациях «Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан», подготовленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации¹. Кроме того, в период проведения выборов общенационального масштаба организация прокурорского надзора, как правило, строится в соответствии с издаваемыми Генеральной прокуратурой Российской Федерации специальными предметными указаниями инструктивного содержания².

Эти внутриведомственные нормативные акты позволяют в сжатые сроки на местах организовать единообразную и оперативную прокурорскую деятельность, связанную с обеспечением законности при проведении избирательных процедур, помогают региональным органам прокуратуры грамотно выстроить схему работы в этот период, спланировать необходимые организационные мероприятия и их ресурсное обеспечение.

Органами прокуратуры проведена значительная работа по надзору за исполнением законодательства о выборах и по защите избирательных прав граждан. Генеральной прокуратурой Российской Федерации обобщена практика прокурорского надзора за исполнением законодательства в период проведения избирательной кампании по выборам 2 декабря 2007 года депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. По вопросам, связанным с избирательной кампанией, органами прокуратуры было внесено свыше 5 тыс. представлений; принесено более 900 протестов; возбуждено 806 дел об административных правонарушениях; объявлено 2900 предостережений; в суды направлено 190 заявлений. По ряду сообщений по результатам проверок возбуждено и расследуется более 30 уголовных дел по ст. 129, 141, 158, 163, 167, 199, 207, 214, 282, 325 УК Рос-

¹ Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан. М. 2003. С. 4.

² Указание Генпрокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». № 153/7 от 28.09.2007.

Указание Генпрокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах Президента Российской Федерации». № 4/7 от 16.01.2008.

сийской Федерации. В целом же в 2007 году было выявлено 26 707 нарушений избирательных прав граждан. Наибольшее количество правонарушений прокурорами выявлено на стадии предвыборной агитации¹.

Между тем, при освещении вопроса о роли органов прокуратуры в обеспечении законности при организации и проведении выборов полагаем необходимым остановиться на анализе принципиально важных аспектов деятельности прокуратуры в анализируемой области общественных отношений: оснований, средств и пределов прокурорского вмешательства в избирательные правоотношения.

Так, Т. Пахоменко усматривает три основные ситуации, при которых вмешательство прокурора представляется целесообразным, необходимым и наиболее уместным: «во-первых, когда речь идет об издании на местах правовых актов, противоречащих действующему избирательному законодательству; во-вторых, если местными органами власти не принимаются обязательные организационные решения, что сдерживает процесс проведения выборов; в-третьих, когда совершено преступление»².

Представляется, что указанные приведенным автором ситуации являются безусловным основанием для прокурорского вмешательства, тем не менее, не могут расцениваться как исчерпывающий перечень обстоятельств, которыми ограничивается функция прокурорского надзора в исследуемой сфере общественных отношений.

На наш взгляд, при определении роли органов прокуратуры в обеспечении законности при организации и проведении выборов следует иметь в виду, что прокурорский надзор в этой области не является «всеохватывающим», «тотальным», т. е. по существу не является своеобразным постоянным контролем за исполнением всеми участниками выборных отношений избирательных законов. В силу объективных причин такой контроль и невозможно организовать силами и средствами прокурорской деятельности, да это и не представляется целесообразным. В соответствии с положениями п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре, прокурор не вправе подменять иные государственные органы

¹ Состояние законности и правопорядка и работа органов прокуратуры. 2007 год. Информационно-аналитический доклад. М. 2008.

² Пахоменко Т. Избирательное законодательство и соблюдение законности. //Законность. 2000. № 8. С. 20.

и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод граждан, например избирательные комиссии.

Основанием для применения мер прокурорского реагирования, прокурорского вмешательства служит поступающая в органы прокуратуры из различных источников информация о нарушении избирательного законодательства. Полагаем, что эта информация должна содержать сведения о:

- нарушении избирательного законодательства, имеющем признаки административного правонарушения, возбуждение производства по которому отнесено к компетенции прокурора;

- незаконном действии (бездействии) органа (должностного лица), осуществляющего контроль за соблюдением избирательных прав граждан;

- нарушении избирательного законодательства, в котором усматриваются признаки преступлений, предусмотренных ст.ст. 141–142.1 УК Российской Федерации¹;

- совершении членом избирательной комиссии или зарегистрированным кандидатом преступления или административного правонарушения.

Кроме того, представляется, что с учетом содержания общенадзорных полномочий соответствующего прокурора, органы прокуратуры вправе проводить проверку любого иного сообщения о нарушении избирательного законодательства при наличии достаточных оснований полагать, что такое нарушение имеет особую социальную значимость, затрагивает права и законные интересы значительного числа граждан, либо в иных случаях поручать проведение проверки соответствующему контролирующему органу.

Среди источников получения информации о нарушениях избирательного законодательства следует назвать обращения граждан и юридических лиц, сообщения контролирующих органов и нижестоящих органов прокуратуры, решения избирательных комиссий, нормативно-правовые акты, регулирующие избирательные отношения, материалы уголовных и гражданских дел, материалы проведения проверок в порядке, предус-

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации. В ред. Федерального закона № 66-ФЗ от 13.05.2008 г. // СЗ Российской Федерации. 17.06.1996. N 25, ст. 2954; ПГ от 17.05.2008.

мотренном ст. ст. 144–145 УПК Российской Федерации¹, материалы дел об административных правонарушениях; публикации и соответствующие материалы средств массовой информации.

В связи с этим представляется целесообразным распространить предписания о создании специальных рабочих групп с участием представителей правоохранительных органов и органов государственной власти на период проведения всех выборов, в которых задействована федеральная и региональная избирательная система. Опыт работы таких групп в ходе прошедших избирательных кампаний свидетельствует о значительном повышении эффективности прокурорского надзора на этом участке. Деятельность специальной рабочей группы, организованная на основе тесного взаимодействия с правоохранительными, контролирующими органами, избирательными комиссиями, координации их работы, оперативного анализа и обмена поступающей информации о ходе выборов, позволяет своевременно выявлять и пресекать правонарушения в сфере избирательного законодательства, способствуя обеспечению законности избирательного процесса.

При осуществлении надзора за соблюдением законности в ходе выборов прокурор вправе при наличии достаточных оснований применять «стандартные» меры прокурорского реагирования – принесение протеста, внесение представления об устранении нарушения закона, объявление предостережения о недопустимости нарушения закона, основания и порядок применения которых регламентированы соответственно статьями 23, 24 и 25.1 Закона о прокуратуре, а также реализует полномочия, закрепленные в соответствующем процессуальном законодательстве и законодательстве об избирательных правоотношениях.

Протест приносится прокурором или его заместителем на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу). Протест должен быть рассмотрен не позднее чем в 10-дневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного органа власти – на ближайшем его заседании, о результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме (ст. 23 Закона о прокуратуре).

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Парламентская газета, № 241–242, 22.12.2001 (в ред. от 04.03.2008 года № 26-ФЗ).

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер в письменной форме уведомляется прокурор (ст. 24 Закона о прокуратуре).

В соответствии с предписаниями ст. 25.1 Закона о прокуратуре в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляют в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушений закона. В случае неисполнения изложенных в предостережении требований должностное лицо, которому оно было объявлено может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации расследование уголовных дел о преступлениях, связанных с нарушениями избирательного законодательства, отнесено к исключительной подсудственности органов прокуратуры (органов Следственного комитета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации) (ст. 151 ч. 2 п. 1 п.п. «а» УПК Российской Федерации). Это преступления, предусмотренные ст. 141 УК Российской Федерации – воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, ст. 141.1 УК Российской Федерации – нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, ст. 142 УК Российской Федерации – фальсификация избирательных документов, документов референдума, 142.1 УК Российской Федерации – фальсификация итогов голосования. Организация расследования, последственных проверок, порядок привлечения виновных к уголовной ответственности осуществляются в строгом соответствии с предписаниями уголовно-процессуального законодательства.

Широкими полномочиями наделен прокурор законодательством об административных правонарушениях, в том числе в

сфере производства по делам о нарушениях избирательного законодательства. В соответствии с положениями ст. 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1 (нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума), 5.7 (отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме), 5.21. (несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума), 5.23 (сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме), 5.24 (нарушение установленного законом порядка подсчета голосов, определения результатов выборов, референдума, порядка составления протокола об итогах голосования с отметкой “Повторный” или “Повторный подсчет голосов”), 5.25 (непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов), 5.45 (использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума), 5.48 (нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп по проведению референдума, иных групп участников референдума при выделении площадей для размещения агитационных материалов), 5.52 (невыполнение уполномоченным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении кандидатам, избирательным объединениям равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий) КоАП РФ, возбуждаются прокурором. Однако, как следует из второго предложения ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации. О возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносится постановление.

Помимо этого, в соответствии с положениями ст. 25.11 КоАП Российской Федерации прокурор в пределах своих полномочий вправе:

1) возбуждать производство по делу об административном правонарушении;

2) участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;

3) приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

Специфичным средством прокурорского реагирования на нарушение избирательного законодательства является обращение в суд с заявлением о назначении выборов в случае, предусмотренном п. 5 ст. 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», когда уполномоченный на то орган или должностное лицо либо соответствующая избирательная комиссия не назначили в установленный срок выборы или если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в предусмотренном законом порядке.

Особо следует отметить специальные полномочия прокурора, закрепленные в п. 18 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (и коррелирующие им нормы, содержащиеся в других избирательных законах), направленные на обеспечение правового статуса члена избирательной комиссии с правом решающего голоса и зарегистрированного кандидата. Так, п. 18 ст. 29 закона предусматривает, что решения о возбуждении уголовного дела в отношении члена комиссии с правом решающего голоса, привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу принимаются руководителем следственного органа Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по субъекту Российской Федерации. Ходатайство перед судом об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу в отношении члена комиссии с правом решающего голоса может быть возбуждено с согласия руководителя следственного органа Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по субъекту Российской Федерации. Член комиссии с правом решающего голоса не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта Российской Федерации.

Решения о возбуждении уголовного дела в отношении члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, привлечении их в качестве обвиняемых принимаются Председателем Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. Ходатайство перед судом об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу в отношении члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации может быть возбуждено с согласия Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. Член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации не могут быть подвергнуты административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора Российской Федерации.

В целом приведенный выше и проанализированный нами «арсенал» прокурорских полномочий представляется достаточным для организации надлежającego прокурорского надзора за законностью в сфере избирательных отношений.

Вместе с тем, имея в виду целесообразность включения в избирательное законодательство предложенных нами выше правовых норм, полагаем необходимым также усовершенствовать правовое регулирование порядка расформирования избирательных комиссий.

Общие правила и порядок расформирования избирательных комиссий предусмотрены ст. 31 Федерального закона **«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»**. Законом предусмотрены два случая, при которых судом может быть принято решение о расформировании избирательной комиссии:

а) нарушение комиссией избирательных прав граждан, права граждан на участие в референдуме, повлекшего за собой признание Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательной комиссией субъекта Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иным законом (в том числе на основании решения суда), недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов, референдума;

б) неисполнение комиссией решения суда или вышестоящей комиссии, решений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, принятых в соответствии с пунктом 7 статьи 75 настоящего Федерального закона.

Пункт 2 статьи 31 Федерального закона «Об основных гарантиях...» предусматривает, что с заявлением в суд о расформировании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации вправе обратиться группа численностью не менее одной трети от общего числа членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации или депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Пункт 3 этой же статьи устанавливает, что с заявлением в суд о расформировании избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, окружной избирательной комиссии по выборам в федеральные органы государственной власти вправе обратиться группа численностью не менее одной трети от общего числа членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации или депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, либо группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти данного субъекта Российской Федерации, либо группа депутатов любой из избираемых палат указанного органа численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этой палаты, а также Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

С заявлением в суд о расформировании окружной избирательной комиссии по выборам в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, представительный орган местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, территориальной, участковой комиссии вправе обратиться соответственно либо группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти данного субъекта Российской Федерации, либо группа депутатов любой из избираемых палат указанного органа численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этой палаты, либо группа депутатов соответствующего представительного органа местного

самоуправления численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этого органа, а также Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации (п. 4 ст. 31 Федерального закона «Об основных гарантиях...»).

Представляется необходимым обратить внимание и на проблему организации деятельности прокуратуры, связанной с обеспечением законности избирательного процесса. Современное российское избирательное законодательство является одним из наиболее динамично развивающихся нормативно-правовых комплексов.

Усложняющаяся из года в год система избирательного законодательства диктует необходимость последовательного и своевременного повышения профессиональной квалификации прокурорских работников, занятых на анализируемом участке деятельности прокуратуры. Осуществление грамотного и качественного прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан и исполнением избирательного законодательства невозможно без детального знания во многом специфичного и быстро меняющегося массива нормативно-правовых предписаний, а также складывающейся практики избирательных правоотношений. В связи с этим, нам представляется целесообразной не только своеобразная «специализация» прокурорских работников прокуратур уровня субъектов Российской Федерации, но и организация централизованных периодических учебных курсов «Роль органов прокуратуры в обеспечении законности избирательного процесса» на базе Института повышения квалификации руководящих кадров Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹. Как представляется, это позволило бы, с одной стороны, упорядочить систему подготовки профессиональных кадров на этом направлении, а с другой – обеспечить регулярное повышение квалификации и обновление правовых знаний занятых на данном участке деятельности прокурорских

¹ Так, по информации ГОУ Институт повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в 2003 г. в рамках проводимых учреждением курсов повышения квалификации проблемам участия прокуроров в обеспечении законности избирательного процесса было посвящено всего 2 занятия продолжительностью в 4 часа // Материалы календарного плана проведения учебных занятий в 2003 году Института повышения квалификации руководящих кадров ГП Российской Федерации.

работников, что, безусловно, повысит качество и эффективность деятельности органов прокуратуры, связанной с обеспечением законности избирательного процесса.

Таким образом, рассмотрение роли органов прокуратуры в обеспечении законности при организации и проведении выборов позволяет сделать вывод о востребованности и значимости функции прокурорского надзора в этой области общественных отношений. В ходе избирательных кампаний органы прокуратуры выступают в качестве одного из основных и наиболее эффективных институтов обеспечения законности, реализации избирательных прав граждан, обеспечения безопасности государственного строительства¹.

Тем не менее, правовая регламентация исследованных отношений нуждается в доработке, основным содержанием которой должно стать прочное закрепление в избирательных нормативно-правовых актах, прежде всего, федерального уровня, полномочий прокуратуры по надзору за соблюдением избирательного законодательства Российской Федерации.

¹ Прокуратура в системе обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства. Научно-методическое пособие. НИИ ГП Российской Федерации. М. 2005.

3.6. Реализация международных избирательных стандартов в избирательном процессе

Международное сообщество признало одним из основных прав человека право на участие в управлении страной посредством свободных справедливых выборов, проводимых периодически на основе всеобщего равного права при тайном голосовании, и выработало ряд стандартов в этой области¹. Существенным шагом в развитии международно-правовых норм в области избирательного права и права на управление страной стали рекомендации по анализу законодательной базы выборов².

Целью рекомендаций является определение основных составляющих элементов той законодательной базы, в рамках которой проводятся выборы, а также установление стандартных требований к каждому элементу этой системы, минимально необходимых для того, чтобы законодательная система страны могла обеспечить демократические выборы. Эти рекомендации также направлены на предоставление эксперту, анализирующему юридическую базу, возможностей для таких подходов, которые будут способствовать единообразию, надежности, последовательности и точности в анализе документов. При этом принципиальным является соблюдение правила о том, что исследователь не должен быть адвокатом какой-либо отдельной системы или практики, обращение внимания на легитимность. Эксперт должен всегда подчеркивать, что выполнение рекомендаций приведет к укреплению авторитета выборов и доверия к ним общественности.

Контрольными вопросами для эксперта по законодательной базе являются:

- является ли законодательство объективным, прозрачным и доступным для общественности;

¹ Международные избирательные стандарты. Сборник документов. М. 2004.

² См.: Рекомендации по анализу законодательной базы выборов. // Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Варшава. 2001. –54 с.

- обеспечены ли конституционной защитой фундаментальные избирательные права;

- рассмотрены ли все применимые законы, включая Конституцию, общее и специальное избирательное законодательство о гражданстве, политических партиях, средствах массовой информации, уголовное законодательство, относящееся к нарушениям закона о выборах, а также решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

При демократической системе полная законодательная база принимается всенародно избранным национальным парламентом. При этом большинство законов о выборах допускает возможность для высшего административного органа по организации выборов – Центральной избирательной комиссии Российской Федерации издавать решения, которые призваны более детально выяснять некоторые вопросы, относящиеся к избирательному процессу. При этом такие решения должны базироваться непосредственно на нормах избирательного законодательства.

Наделяя ЦИК полномочиями по изданию решений, обязательных для исполнения, необходимо соблюдать определенные принципы:

- существенные фундаментальные права, такие, как тайна волеизъявления, не могут быть отменены или ограничены распоряжением ЦИК;

- избирательное законодательство должно четко обозначить и определить объем и пределы полномочий ЦИК по изданию таких решений;

- избирательное законодательство должно прямо утверждать, что решения ЦИК не должны противоречить или не соответствовать избирательному законодательству;

- избирательное законодательство должно предусмотреть для участников политического процесса и избирателей процедуру подачи жалоб и апелляций, связанных с принятием и реализацией решений ЦИК, включая распространение этой процедуры на жалобы и апелляции, вытекающие из нарушения ЦИКом избирательного законодательства;

- избирательное законодательство должно устанавливать четкую иерархию юридических норм, определяющих выборный процесс, при верховенстве конституционных и законодательных норм над решениями ЦИК;

- избирательное законодательство должно устанавливать четкие полномочия и процедуру издания ЦИКом решений в экстремальных ситуациях или в день выборов.

Избирательная система страны должна отвечать минимальным стандартам для демократических выборов при сохранении права на национальные особенности различных избирательных систем, с учетом категории выборов, их частоты и организации избирательных округов.

Контрольными вопросами для эксперта по избирательной системе являются:

- обеспечивает ли выбор избирательной системы минимум стандартов для демократических выборов;

- проводятся ли выборы представителей, по крайней мере в одну из палат национального законодательного органа, демократическим путем;

- проводятся ли демократические выборы через разумные промежутки времени;

- решает ли законодательство вопросы нарезки избирательных округов.

Законодательная база должна предоставлять всем совершеннолетним гражданам гарантированные всеобщие и равные избирательные права.

Контрольными вопросами для эксперта по праву избирать и быть избранным являются:

- всем ли гражданам, достигшим совершеннолетия, гарантируются всеобщие и равные избирательные права;

- обеспечивает ли законодательная база реализацию избирательных прав в порядке, исключающем дискриминацию, на основе всеобщего равенства перед законом;

- имеются ли какие-либо ограничения и лишения избирательных прав и, если имеются, то насколько четко применение таких норм объясняется исключительными случаями.

Законодательная база должна содержать такие нормы по организации и деятельности избирательных комиссий органов, которые обеспечивали бы независимое и беспристрастное проведение выборов. Законодательная база должна определять обязанности избирательной комиссии, включая:

- четкий порядок формирования избирательных комиссий;

- обеспечение условий, при которых организаторы выборов проходили бы обучение и действовали независимо и беспристрастно;

- обеспечение условий, при которых были бы созданы и доведены до сведения избирателей процедуры голосования;

- обеспечение условий, при которых избиратели были бы информированы и прошли обучение по вопросам избирательного процесса, политических партий и кандидатов и грамотно в них разбирались;

- обеспечение регистрации избирателей и обновления списков избирателей;

- принятие необходимых и достаточных мер для обеспечения сохранности бюллетеней и предотвращения незаконного и сфальсифицированного голосования;

- обеспечение целостности процесса подсчета голосов и подготовки сводных результатов;

- подведение окончательных результатов голосования.

Контрольными вопросами для эксперта по избирательным комиссиям являются:

- требует ли законодательная база, чтобы избирательные комиссии создавались в независимом и беспристрастном порядке;

- требует ли законодательная база, чтобы избирательные комиссии работали независимо и беспристрастно;

- требует ли законодательство прозрачности при формировании и в работе избирательных комиссий и имеется ли возможность для наблюдателей отслеживать работу комиссий;

- насколько четко сформулированы в законодательной базе права и обязанности каждой избирательной комиссии и взаимоотношения избирательных комиссий с другими государственными органами и исполнительной властью;

- предусматривает ли законодательство достаточные возможности для нахождения путей отмены решения избирательной комиссии любого уровня;

- защищает ли законодательство членов избирательных комиссий от произвольного отстранения.

Законодательная база должна предъявлять требования по поддержанию списков избирателей в таком виде, чтобы обеспечивать прозрачность, точность, защиту права граждан, достигших возраста, указанного в законе на регистрацию, и предотвращать незаконную или сфальсифицированную регистрацию лиц, обеспечивая прозрачность в процессе работы, защиту персональных данных и информации.

Контрольные вопросы для эксперта по регистрации и спискам избирателей включают:

- обеспечивает ли процесс регистрации создание точных и прозрачных списков избирателей;
- изложены ли требования к регистрации избирателей понятным и объективным языком;
- четко ли определяет закон, какие документы необходимы для регистрации в качестве избирателя;
- изложена ли процедура оспаривания решения о регистрации понятным и объективным языком;
- четко ли определен период времени, в течение которого можно оспорить решение о регистрации;
- защищен ли избиратель от ненадлежащего использования его личных данных и информации.

Законодательная база должна гарантировать политическим партиям и кандидатам возможность состязаться на основе равенства перед законом.

Контрольные вопросы для эксперта по политическим партиям и кандидатам включают:

- всем ли политическим партиям и кандидатам обеспечено равенство перед законом;
- обеспечено ли право кандидата быть избранным как от политической партии, так и в качестве независимого кандидата;
- предоставляет ли законодательная база равные условия игры для всех политических партий и кандидатов;
- основаны ли условия выдвижения кандидатов на актуальных, разумных и объективных критериях и насколько четко они прописаны в законе;
- являются ли разумными процедуры регистрации кандидатов и насколько четко они прописаны в законе;
- предусмотрен ли в законодательстве судебный порядок пересмотра решений о выдвижении и регистрации кандидатов;
- регулирует ли закон вопрос поведения политических партий и кандидатов во время предвыборных кампаний и обеспечивает ли он проведение активной и открытой избирательной кампании без вмешательства исполнительной власти;
- защищает ли законодательство мандат избранного кандидата от досрочного прекращения вследствие изменения кандидатом своей партийной принадлежности.

Законодательная база должна гарантировать политическим партиям и кандидатам равный доступ к средствам массовой информации и равное отношение к ним со стороны государственных средств массовой информации. Законодательство должно предусматривать, что не должны иметь места никакие неразумные ограничения в отношении права политических партий и кандидатов на свободу выражения позиций во время избирательных кампаний.

Контрольные вопросы для эксперта по равному и одинаковому доступу к средствам массовой информации включают:

- гарантирует ли законодательная база, что все партии и кандидаты имеют одинаковый доступ к средствам массовой информации, принадлежащих или контролируемых государством;

- является ли формула одинакового доступа и равного подхода, устанавливаемая законодательной базой, справедливой, понятной и дающей возможность объективного применения;

- гарантирует ли законодательная база свободу выражения во время избирательной кампании.

Законодательная база должна гарантировать равные условия перед законом для всех политических партий и кандидатов на основе юридических норм, регулирующих вопрос финансирования и расходов избирательной кампании, включая государственное финансирование, частное финансирование, требования по отчетам и предоставлению сведений.

Контрольные вопросы для эксперта по финансированию и расходам избирательной кампании включают:

- гарантирует ли избирательная база, что положения, регулирующие финансирование и расходы избирательной кампании, обеспечивают подход ко всем политическим партиям и кандидатам на основе их равенства перед законом;

- если законодательная база предусматривает частное финансирование избирательной кампании или использование для этого государственных ресурсов, предусматривает ли оно при этом подход ко всем политическим партиям и кандидатам на основе их равенства перед законом;

- являются ли ограничения частного финансирования избирательных кампаний разумными, четкими и обладающими возможностями для объективного применения;

- предусматривает ли законодательная база периодическое предоставление отчетов о средствах, поступивших на ведение избирательной кампании, и их расходовании;

- предусматривает ли законодательная база доступность для общественности отчетов о средствах, поступивших на ведение избирательной кампании, и их расходовании.

Законодательная база должна предусматривать участие наблюдателей, включая местных и иностранных, а также представителей прессы, политических партий и кандидатов для обеспечения прозрачности всех избирательных процессов.

Контрольные вопросы для эксперта по наблюдателям включают:

- позволяет ли законодательная база местным и иностранным наблюдателям наблюдать за всеми избирательными процессами;

- позволяет ли законодательная база представителям средств массовой информации, политических партий и кандидатов наблюдать за всеми избирательными процессами;

- предусматривает ли законодательная база четкие и объективные критерии по условиям аккредитации в качестве наблюдателя;

- насколько четко прописан в законодательной базе вопрос о том, какое правительственное учреждение аккредитует наблюдателей;

- является ли законодательная база четкой в вопросе прав наблюдателей, а также в вопросе о том, когда и при каких обстоятельствах статус наблюдателя может быть отозван;

- соблюдает ли законодательная база баланс между правами наблюдателей и обеспечением порядка в организации выборов;

- имеются ли какие-либо юридические требования, которые являются обременительными для наблюдателей и направлены на создание препятствий для законных наблюдений.

Законодательная база должна гарантировать соблюдение тайны голосования, а также то, что все голоса подсчитываются и сводятся равным, справедливым и прозрачным способом, обеспечивая тайное голосование, процедуры голосования, голосование с помощью переносных ящиков, голосование военнослужащих, баланс между удобством для избирателей и защитой от фальсификаций.

Контрольные вопросы для эксперта по процедурам голосования включают:

- гарантирует ли законодательная база проведение тайного голосования;

- требует ли законодательная база правильного установления личности каждого избирателя перед выдачей ему бюллетеня;
- содержит ли законодательная база достаточные защитные меры по предотвращению фальсификации и двойного голосования;
- содержит ли законодательная база достаточные нормы по обеспечению сохранности бюллетеней и избирательных документов до, во время и после голосования;
- предусматривает ли законодательная база альтернативные методы голосования для отдельных избирателей или для отдельных групп избирателей;
- может ли законодательная база предотвратить возможность для одного и того же лица воспользоваться как альтернативным, так и обычным методом голосования на одних и тех же выборах.

Законодательная база должна обеспечивать организацию подсчета голосов избирателей и подведение окончательных итогов точно, честно и открыто.

Контрольные вопросы для эксперта по прозрачности при подсчете голосов и подготовке сводных результатов включают:

- обеспечивает ли законодательная база условия, при которых процесс подсчета голосов и подготовки сводных результатов целиком происходит в присутствии наблюдателей;
- четко ли изложена избирательная формула по превращению полученных голосов в мандаты;
- гарантирует ли законодательная база независимую проверку любых технических средств, программного обеспечения и других составляющих процесса подсчета голосов и получения сводных результатов там, где применяются методы подсчета, отличные от ручных;
- требует ли закон, чтобы все сводные данные предоставлялись в таком формате, который позволял бы наблюдателям проследить результаты голосования от каждого избирательного участка и далее через все этапы суммирования до конечных результатов;
- требует ли закон, чтобы сводные данные содержали подробную информацию о результатах голосования отдельно по каждому методу голосования;
- требует ли закон вывешивания подробных результатов голосования и опубликования их в печатных средствах массовой

информации от уровня участковых избирательных комиссий до уровня Центральной избирательной комиссии;

- четко ли закон определяет процедуры окончательного утверждения результатов голосования, извещения кандидатов об их избрании и сроках вступления в должность избранных кандидатов;

- четко ли сформулированы все требования и соответствующие процедуры по пересчету голосов;

- четко ли сформулированы все требования и соответствующие процедуры по повторным выборам.

Законодательная база должна предусматривать эффективный механизм, гарантирующий соблюдение избирательных прав.

Контрольные вопросы для эксперта по обеспечению избирательных прав включают:

- предусматривает ли законодательная база эффективный механизм и средства для обеспечения избирательных прав;

- четко ли законодательная база определяет, кто может подавать жалобы на нарушения избирательного законодательства, а также процедуру подачи жалоб;

- предусматривает ли законодательная база право обжалования решения избирательной комиссии в суде, имеющем полномочия пересмотра и принятия окончательного решения по данному вопросу;

- предусматривает ли законодательная база разумные конечные сроки для подачи жалобы, ее рассмотрения и принятия по ней решения.

Соблюдение пяти основополагающих принципов общеевропейского опыта в области выборов (всеобщее, равное, свободное, тайное и прямое голосование) является важнейшим элементом демократии¹.

Такой подход допускает разнообразные формы демократического волеизъявления, в пределах рекомендуемых принципов. Эти пределы обуславливаются:

- толкованием содержания указанных принципов;

- соблюдением минимальных норм, обеспечивающих соблюдение указанных принципов;

- соответствием национального законодательства о выборах, указанным принципам;

¹ Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад принятые Венецианской комиссией. 2002.

- комплексом мер, обеспечивающих доверие к избирательному процессу;
- эффективной реализацией установленных норм законодательной базы.

Сравнительный анализ российского законодательства о выборах позволяет констатировать соответствие его норм международным избирательным стандартам¹.

Интенсивность, с которой Россия в последние годы ведет поиск оптимальных моделей различных институтов избирательного права, позволяет утверждать, что она входит в число стран, успешно реализующих избирательные стандарты².

В России реализована федеральная программа повышения правовой культуры избирателей, организаторов избирательного процесса и представителей общественных объединений, утвержденная Президентом Российской Федерации еще в 1995 году.

Постановлением ЦИК России был принят Комплекс мер по профессиональной подготовке организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000–2005 годы, а затем Комплекс мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации на 2006–2008 годы.

В Российской Федерации сложилась непрерывная, многоуровневая система обучения кадров избирательных комиссий от федерального до местного уровней. В рамках издательской деятельности ЦИК России Российский центр обучения избирательным технологиям выпускает литературу в помощь орга-

¹ Конституция Российской Федерации. М. ЦИК РФ. 2003. О состоянии законодательства в Российской Федерации. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года. М. 2007. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательного права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М. 2007. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». М. 2007.

² Институт выборов в истории России. Библиографический указатель. М. 2002. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах западноевропейских мыслителей XVII–начала XX века. Хрестоматия. М. 2003. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–начала XX вв. Хрестоматия. М. 2003.

низаторам выборов, внедряющую передовой отечественный и зарубежный опыт организации работы по обучению участников выборов и референдумов. При этом существенное значение приобретает преодоление предвзятости западных наблюдателей, позиции двойных стандартов в оценке российской практики реализации законодательства о выборах, повышение объективности и достоверности их суждений и оценок.

Имплементация международных стандартов в законодательство о выборах и практику избирательного процесса является необходимым условием легитимации избирательного процесса, обеспечения конституционных избирательных прав граждан в Российской Федерации.

Понятие легитимности носит оценочный, этический и политический характер, легальность – формально-юридический и этически нейтральный. Государственная власть, даже не популярная, как правило, легальна. В то же время она может быть нелегитимной, то есть не приниматься народом, хотя может издавать законы по своему усмотрению и использовать их как орудие организованного насилия, творить произвол.

Легитимность публичной власти – это социальное признание ее права на руководящую роль в обществе. Государственная власть не может рассчитывать на длительное существование и эффективную деятельность, полагаясь только на принуждение. Необходимо добровольное согласие большинства законопослушного населения, скрепленное уважением законности. Основной предпосылкой добровольного согласия является уверенность народа в том, что представители власти с полным основанием занимают свои посты, что они вырабатывают и претворяют в жизнь свои решения в сфере законных жизненно важных интересов общества, не посягая на то, что справедливо считается частным и личным. Там, где легитимность власти не бесспорна, воцаряется беззаконие и опасность революционных потрясений¹.

Нередко понятия «легитимность» и «легальность» рассматриваются как две взаимодополняемые характеристики публичной власти. Согласно М. Веберу, легитимность – это не только законность данной власти с формально-юридической точки зрения, но и явление социально-психологическое, состоящее

¹ См.: Шаран. П. Сравнительная политология. Ч. 1., М., 1992. 113–114.

в принятии обществом данной политической власти или, как минимум, пассивном повиновении ей. Так, вновь возникающие режимы (революция, военный переворот и т. п.) могут стать легитимными, если обеспечат себе поддержку значительной части общества. В связи с этим сама природа легитимности, ее источники и способы обеспечения могут быть весьма различными в зависимости от культурного уровня, традиций, психологии населения¹. Являясь сложным социальным феноменом, легитимность может характеризовать, с одной стороны, авторитет власти, доверительность, признанность, а с другой стороны, – преданность этой власти, способность и желание подвластных субъектов идти за ней и выполнять ее требования.

Легитимация государственной власти – сложный социальный процесс, результатом которого является признание власти легитимной. Структура процесса легитимации предполагает наличие таких основных элементов, как субъект, объект, средства, методы, условия, принципы, процедуры. Эти элементы находятся в постоянной взаимосвязи, они взаимодействуют между собой, каждый выполняет свою функцию, чем способствует функционированию всей системы государственной власти.

¹ См.: Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С. 639 и далее.

Заключение

Важнейшей частью политико-правовой реформы, проходящей в настоящее время в России и имеющей целью преобразовать страну в соответствии с положениями действующей Конституции Российской Федерации в демократическое федеративное правовое государство, является утверждение института выборов как основной формы реализации принципа народовластия. Демократические политические выборы и регулирующее их избирательное право – важнейшие составляющие политико-правового механизма воспроизводства выборных государственных институтов.

Исследование материалов избирательных процессов, прошедших в 2002–2008 годах, в Российской Федерации, показывает, что институт выборов, в целом, способен выполнять свою основную функцию по обеспечению конституционного права граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно (в частности, при проведении выборов и референдумов), так и через своих представителей (выборных лиц).

Общая динамика развития электоральных отношений в обществе в основном отвечает требованиям Концепции национальной безопасности Российской Федерации от 10 января 2000 года № 24, в части обеспечения безопасности ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в России. Вместе с тем, в российском обществе существуют угрозы, как комплекс экономических, политических, социальных явлений и процессов, в условиях глобализации, негативно воздействующих на социальные организации и структуры, трансформируя их элементы и нарушая нормальное функционирование, что, в конечном счете, может привести социальные системы к упадку и распаду. В период проведения выборов или референдумов существенно обостряются основные противоречия общества. Применяемые в выборной борьбе технологии катализируют их, а порою провоцируют эксцессы, влекущие угрозы национальной безопасности¹.

¹ Волков В.П., Дамаскин О.В., Сеченова Р.Р. Обеспечение конституционной

В целях обеспечения национальной безопасности государства, необходима консолидация вокруг избирательных комиссий всех государственных структур в период подготовки и проведения выборов и референдумов. В подготовке и проведении федеральных выборов участвует около миллиона граждан, работающих в различных избирательных комиссиях. Поэтому, недопустимо при проведении выборов любое противоправное противостояние по отношению к избирательным комиссиям со стороны отдельных органов государственной власти, местного самоуправления, правоохранительных органов и судов.

В новой для Российской Федерации ситуации становления и освоения современных выборных политических технологий формирования государственной власти, резко возросло значение качественной законодательной работы, направленной на создание механизма правового регулирования этой области общественных отношений.

Избирательная система Российской Федерации за последнее десятилетие своего развития приобрела черты сложного комплексного политико-правового явления. Федеративная природа российской государственности обусловила становление двухуровневой структуры избирательной системы в России, в которой может быть выделен общефедеральный уровень и региональный уровень, представляющий собой совокупность относительно изолированных избирательных систем субъектов Российской Федерации.

Современное региональное избирательное законодательство представляет собой достаточно объемную по своему содержанию и динамично развивающуюся систему правовых норм, устанавливающих правовую основу выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. О совершенствовании механизмов формирования органов государственной власти в субъектах Федерации свидетельствуют и последние инициативы федеральной власти о существенном изменении порядка наделения полномочиями высших должностных лиц в субъектах Российской Федерации. Итогом комплексного исследования проблем организации и проведения выборов в органы государственной власти и обеспечения их законности явились следующие выводы и предложения:

законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства. – М.: Норма 2007 г. С. 36–40.

1. Избирательная система Российской Федерации включает всю совокупность общественных отношений, возникающих в процессе и в связи с формированием органов государственной власти и местного самоуправления посредством выборов. Избирательная система в таком понимании представляет собой диалектическое единство четырех взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов: 1) институционального (или субъектного, понимаемого как совокупность всех участников избирательных отношений); 2) регулятивного (совокупность норм права, содержащихся в различных по юридической силе, значимости, субъекту издания, целям и сферам регулирования нормативно-правовых актах; а также политических норм, сложившихся правил и традиций); 3) функционального (включает в себя практику избирательных отношений, все разнообразие видов деятельности их участников); 4) идеологического (политико-правовое избирательное сознание, избирательная культура).

2. Системный анализ соотношения федерального и регионального избирательного законодательства свидетельствует о некотором несоответствии складывающейся законодательной практики федерального уровня конституционным нормам. Так, по смыслу Конституции Российской Федерации в сфере ведения Российской Федерации находится регулирование активного и пассивного избирательного права граждан и защита этих прав. Реализуя конституционные полномочия, федеральный законодатель может осуществлять правовое регулирование, направленное на обеспечение и защиту конституционных избирательных прав граждан посредством определения и обеспечения основных гарантий этих прав. Из этого следует, что федеральный закон, устанавливающий основные гарантии избирательных прав граждан, должен носить «рамочный» характер, обеспечивающий субъектам Федерации возможность осуществлять самостоятельное правовое регулирование организационных, процедурных и ряда других аспектов проведения выборов регионального уровня в соответствии с указанными гарантиями. Однако складывающаяся практика правового регулирования этой области общественных отношений свидетельствует о последовательном увеличении степени детализации федеральной законодательной регламентации выборных правоотношений «в ущерб» самостоятельности субъектов Федерации в решении ряда вопросов, входящих в их компетенцию.

3. Система мер по совершенствованию федерального и регионального избирательного законодательства, касающегося выборов в органы государственной власти субъекта Федерации, в объеме, в котором оно было рассмотрено в настоящей работе, на наш взгляд, должна включать следующие основные положения:

- нуждается в совершенствовании механизм правового регулирования порядка назначения выборов. Как показало проведенное исследование, существующая правовая регламентация этого важного вопроса допускает возникновение ситуаций правовой неопределенности. В этой связи нами предлагается изложить правовую норму, содержащуюся в п. 1 ст. 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в следующей редакции: «Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 65 дней до дня истечения срока, на который были избраны соответствующий орган или депутаты»;

- предлагается классификация содержания полномочий избирательных комиссий по функциональному критерию (организационно-правовые, контрольные, правозащитные и нормотворческие), направленных на обеспечение законности в ходе выборов, понимаемой в двух значениях – широком и узком. Понимаемая в широком значении деятельность избирательных комиссий, направленная на обеспечение законности при проведении выборов, по существу, синонимична всей деятельности избирательных комиссий, поскольку центральной функциональной задачей системы избирательных комиссий является организация выборов на основе закона и в соответствии с его нормативно-правовыми предписаниями. В более узком значении под деятельностью избирательных комиссий, направленной на обеспечение законности в ходе выборов, предлагается понимать упорядоченную на основе правовых предписаний систему юридических действий и решений избирательных комиссий, осуществляемых ими в ходе реализации контрольных и правозащитных полномочий;

4. В целях обеспечения процессуальной определенности и исключения возможности неверного толкования правовых норм, регламентирующих компетенцию избирательных комиссий в сфере привлечения виновных лиц к административной

ответственности за совершение нарушений избирательного законодательства, представляется обоснованным специальное закрепление полномочия по составлению протокола об административном правонарушении за избирательной комиссией (уполномоченным членом комиссии) любого уровня в Федеральном законе «Об основных гарантиях...», посредством дополнения статьи 79 этого закона пунктом 4 следующего содержания: «Участковая, окружная, муниципальная, территориальная избирательные комиссии, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в ходе подготовки и проведения соответствующих выборов при обнаружении факта административного правонарушения вправе составить в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях протокол об административном правонарушении».

5. Исследование практики судебной защиты конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления показало, что она находится на достаточно высоком уровне, современная правовая регламентация ряда процессуальных и других аспектов деятельности суда по разрешению избирательных споров в целом соответствует существующим потребностям. Важным аспектом судебной деятельности вообще и участия суда в разрешении избирательных споров в частности является то обстоятельство, что судебная власть стоит в стороне от политической составляющей конкурентной борьбы кандидатов в депутаты. Она формируется иначе, чем законодательная и исполнительная власти, и призвана выступать гарантом законности проведения выборов.

Вместе с тем, следует изучить вопрос о создании специальных органов, рассматривающих избирательные споры (как это уже сделано в целом ряде стран).

6. Анализ проблем обеспечения законности избирательного процесса и роли органов прокуратуры Российской Федерации в реализации этого важнейшего универсального правового принципа в ходе выборов позволяет сделать вывод о востребованности и значимости функции прокурорского надзора в этой области общественных отношений. В ходе избирательных кампаний органы прокуратуры выступают в качестве одного из

основных и наиболее эффективных институтов обеспечения законности, реализации избирательных прав граждан.

Тем не менее, как показывают результаты проведенного нами исследования, правовая регламентация прокурорского надзора в анализируемой сфере нуждается в доработке, основным содержанием которой должно стать четкое закрепление в избирательных нормативно-правовых актах, прежде всего, федерального уровня, полномочий прокуратуры по надзору за соблюдением законодательства об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

7. Представляется необходимым отметить, что целый ряд актуальных проблем организации и проведения выборов в России обуславливает потребность специализированного научного исследования. К ним можно отнести вопросы, касающиеся института отзыва выборных должностных лиц; подробного исследования процедур организации голосования, подсчета голосов, проблем участия наблюдателей в избирательном процессе и ряд других. Отдельного освещения требуют проблемы организации выборов в органы местного самоуправления.

Особую значимость в последнее время приобретают проблемы определения критериев легальности и допустимости используемых активными участниками выборного процесса избирательных технологий. Все эти и многие другие проблемы развития института выборов настоятельно диктуют необходимость в их всестороннем научном осмыслении и, несомненно, могут и будут являться темой для дальнейших научных дискуссий.

8. Важным фактором реализации избирательного законодательства, влияющим на состояние законности в сфере избирательных правоотношений, является правосознание участников избирательного процесса¹. Массовая недостаточная осведомленность граждан о правах избирателей, кандидатов, об организации и порядке проведения выборов, о деятельности избирательных комиссий представляет серьезную угрозу соблюдению прав и законных интересов личности, а также обществу в целом.

¹ Исследование правосознания избирателей и его влияния на обеспечение законности избирательного процесса выполнено в отделе проблем законности в государственном строительстве и соблюдения прав человека НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ в 2003–2007 г.г.

9. Сила влияния избирательного процесса и значимость проблем национальной безопасности нашего государства, комплексный характер их взаимосвязи, обуславливают необходимость разработки системы прогностических методов исследования, оценки состояния и перспектив развития избирательного процесса в целях предупреждения крупномасштабных социальных и политических конфликтов. Разумеется, главным показателем эффективности деятельности представительных органов власти должно быть их позитивное влияние на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, улучшение качества жизни людей в нашей стране.

Таким образом, анализ избирательного законодательства, регулирующего выборы в органы государственной власти Российской Федерации, практики его применения выявляет те проблемы, решение которых зависит не только от повышения качества законотворческой работы федерального и регионального законодателей, но и от того, каким образом будут преодолены кризисные явления и негативные тенденции в социально-экономической и политической сферах жизнедеятельности российского общества. Развитие правового сознания законопослушного большинства граждан нашего общества, совершенствование избирательного законодательства, укрепление законности избирательного процесса становятся необходимым условием активного участия граждан в избирательном процессе, законности формирования власти, обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Библиография

Международные правовые акты.

Всеобщая Декларация прав человека от 10 декабря 1948 года.

Конвенция от 4 ноября 1950 года «О защите прав человека и основных свобод», принятая в Риме 4 ноября 1950 года.

Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года.

Европейская Хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года.

Конвенция от 5 февраля 1992 года «Об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения».

Конвенция от 7 октября 2002 года. «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках содружества независимых государств».

Нормативные правовые акты Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года. М. 2003.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 01.06.2005 г.).

Федеральный закон от 10 января 2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (в ред. от 21.07.2005 г.).

Федеральный закон от 5 августа 2000 года. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 16.12.2004 г.).

Федеральный закон от 20 декабря 2002 года. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 23.06.2003 г.).

Федеральный закон от 18 мая 2005 года. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 24.07.2007 г.).

Федеральный закон от 12 июня 2002 года. № 67-ФЗ «Об ос-

новых гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (в ред. от 24.07.2007 г.).

Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (в ред. от 12.07.2006 г.).

Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 26.04.2007 г.).

Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (от 02.02.2006 г.).

Федеральный закон от 4 апреля 2005 года. № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» (от 30.06.2007 г.).

Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 21.07.2005 г.).

Федеральный закон от 6 октября 1999 года. № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (в ред. от 08.11.2007 г.).

Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 06.10.2003 г.).

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 08.11.2007 г.).

Закон 5 марта 1992 года. № 2446-1 “О безопасности” (в ред. 02.03.2007 г.).

Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 года № 24 “О Концепции национальной безопасности Российской Федерации”.

Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” (в ред. от 24.09.2007 г.)

Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 2004 года № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» (в ред. от 11.02.2006 г.).

Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2005 года № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 года № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 16.01.2008 г.).

Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 года № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. 16.11.2007 г.).

Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 11 марта 2005 года № 67-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 26 мая 2005 г. № 145/986-4 «О некоторых вопросах практики организации муниципальных выборов в ходе реформы местного самоуправления в Российской Федерации».

Конституции республик Российской Федерации.

Конституция Республики Алтай от 7 июня 1997 года (в ред. от 27.11.2007 г.).

Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 года (в ред. от 15.06.2006).

Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 года (в ред. от 14.03.2005).

Судебные постановления и определения.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 года «По делу о толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2)».

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края».

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”».

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 года № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года № 26-П «По делу о проверке отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации»».

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 года № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации”».

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 года № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт “г”), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации”».

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 года № 2-П «По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 69, ч. 2 ст. 70 и ст. 90 Конституции Республики Татарстан, а также п. 2 ст. 4 и п. 8 ст. 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова».

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 года № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея».

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.12.2004 года № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 ФЗ «О политических партиях»

в связи с запросом Коптевского районного суда г. Москвы, жалобами общероссийской общественно-политической организации «Православная партия России» и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина».

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального Закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия».

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 года № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан”.

Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 20 ноября 1995 года № 77-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы и запроса Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности и положений Федерального Закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 1997 года № 57-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Федерального Собрания о проверке конституционности Федерального закона от 5 декабря 1995 года «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»».

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года № 92-О «По запросу депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Башкортостан, Республики Адыгея, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания, Республики Татарстан».

Указания Генерального прокурора Российской Федерации.

Указание Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». № 153-7 от 28.09.2007.

Указание Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах Президента Российской Федерации». № 4/7 от 16.01.2008.

Конституции зарубежных государств.

Конституция Соединенных штатов Америки от 17 сентября 1787 года.

Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 года.

Конституции Французской Республики от 4 октября 1958 года.

Книги, научные статьи.

Авакьян С.А. Федеральное собрание – парламент России. М. 1999.; Какая избирательная система лучше?// Российская Федерация сегодня. 2004. № 23.

Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997.

Авакьян С.А. Конституционное право. Том 1 М., 2005.

Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980.

Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975.

Алехичева Л.Г. Конституционные основы соотношения федерального и регионального избирательного законодательства // Журнал российского права. 1999. № 9.

Атаманчук Г.В. О целостности государства и государственного управления. Ростов-на-Дону, 2001.

Абрамов Д. Проблемы разрешения судами избирательных споров.//Законность, № 6, 1999.

А. де Токвиль. Демократия в Америке. М., 2000.

Бородин С.В., Кудрявцев В.Н. О судебной власти в России //

Государство и право. 2001. № 10.

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2004.

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1997.

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2000.

Белкин А.А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. СПб., 1995.

Бачило И.Л. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. М., 1998.

Биктагиров Р.Т. Стадии избирательного процесса: Правовая природа и проблемы классификации // Журнал о выборах. 2008. № 3.

Биктагиров Р.Т., Фомин А.А., Шапиев С.М. Организация выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (обзор новейшего законодательства) М., 2007. С. 232.

Бобылев А.И., Горшков Н.Г. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления. М., 2003.

Витрук Н.В. Законность: понятие, защита и обеспечение // Общая теория права: Курс лекций / Под общ. ред. В.К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993.

Веденеев Ю.А. Политическая демократия и электорально-правовая культура. // Государство и право. 1997. № 2.

Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура. // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 2.

Веденеев Ю.А., Чижов Д.В. Политические партии: между обществом и государством. // Журнал о выборах. 2002 № 2.

Вебер М. Избранные произведения. М., 1990.

Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М.: Весь мир., 2000.

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. М., 2004.

Вешняков А.А.; Непрямая демократия // Итоги. 5 октября 2004 год; Политик без конкурента – не политик// Российская Газета 26 июля 2005 год.; Опыт применения пропорциональной

избирательной системы: итоги и выводы // Журнал о выборах 2005. №3.

Волков В.П., Дамаскин О.В., Сеченова Р.Р. Обеспечение конституционной законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства. – М.: Норма, 2007.

Горшенев В.М. Законность как достояние правового государства// Проблемы обеспечения законности в механизме правоприменения. Волгоград, 1991.

Гранкин И.В. Конституционно-правовое регулирование формирования палат Федерального Собрания Российской Федерации и пути его совершенствования // Журнал Российского права 2005. № 8.

Государственное право Германии. Т. 2. М., 1994.

Головкин Р.Б., Гудков А.И. Сфера государственной власти в современной России: проблемы, тенденции развития, взаимодействие с частной жизнью граждан. Владимир. 2000.

Дамаскин О.В. Нравственное и правовое сознание как фактор безопасности личности, общества и государства. В сб.: Актуальные проблемы правосознания в современной России. М. НИИ ГП РФ. 2005.

Дамаскин О.В. Национальная безопасность в условиях глобализации М., 2004.

Дамаскин О.В. Россия в современном мире: проблемы национальной безопасности. М. Наука. 2007.

Дмитриев Ю.А. Вновь о политических партиях// Журнал о выборах. 2005. № 4.

Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов-на-Дону, 2004.

Доклад «В поддержку прав человека и демократии: деятельность США за 2004–2005 годы» выпущенный Бюро Государственного департамента по демократии, правам человека и труду 28 марта 2005 года. <http://usinfo.state.gov/russian/Archiv/2005>.

Ефремова Г.Х., Ратинов А.Р. Изучение правосознания и общественного мнения о преступности и деятельности правоохранительных органов. М., 1989.

Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России. М. 1997.

Заславский С.Е. Правовая институционализация политических партий// Журнал о выборах. 2005. № 4.

Зиновьев А.В. Гарантии свободы выборов представительных органов власти в России. // Государство и право. 1995. №1.

Изензее И. Государство и конституция // Государственное право Германии. Т.1. М., 1994.

Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М.: Издательство «Весь Мир», 1996.

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. / Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999.

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации/ под ред. А.А. Вешнякова. М. 2003.

Избирательное право в судебной практике. Научно-практическое пособие. М. 2008.

Институт выборов в истории России. Библиографический указатель. М. 2002. Игнатенко В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс. М., 2002.

Карл Поппер Пропорциональная система противоречит демократии. // Журнал о выборах. 2004. № 4

Клочков В.В. О конституционной законности. // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1994.

Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. М., 1999.

Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М.: Издательство «Республика». 1992.

Конституционное право. / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1998.

Конституционное право. М.: Издательство БЕК, 1996.

Катков Д.Б., Корчиги Е.В. Избирательное право: Учебное пособие. / Под ред. д. ю. н. Ю.А. Веденева. М., 2001.

Князев С.Д. Российское избирательное право. Владивосток, 2001.

Кашкин С.Ю. Конституционный контроль в Индии. Доктрина. Практика. Эволюция. М., 1994.

Князев С.Д. Предмет современного российского избирательного права. // Государство и право. 2000. № 5.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. М.: Издательство БЕК, 1996.

Котелевская И. Конституционные законы – новое явление в законодательстве России. Судьба конституционного строя в Российской Федерации // Конституционный вестник. 1994. № 1 (17).

Кони А.Ф. Собр. соч. Т. 4. М., 1967.

Комментарий к Конституции Российской Федерации М., 1994.

Клочков В.В. Требования законности: понятие, виды, генезис (тезисы) // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1997.

Конституционно-правовое регулирование федеральной исполнительной власти в России/ под ред. Д.С. Выголовского. Шахты. 2004.

Конституционное(государственное)право зарубежных стран/ Под ред. Б.А. Страшуна. Т. 1. М., 1993.

Конюхова И.А. Двухпалатность как принцип организации национальных парламентов: опыт России и мировая практика. Журнал российского права. 2004. № 1.

Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России М. 2005

Кокотов А.И., Кукушкин М.М. Конституционное право России. М. 2004.

Керимов А.Д. К вопросу о формировании в России гражданского общества // Гражданин и право. 2002. № 3.

Керимов А.Д. О пороках демократии // Гражданин и право. № 3 май–июнь 2003 г.; Шумпетер Й.А. Капитализм, социализм и демократия. М., 1995.

Лапаева В.В. Право и многопартийность в России. М., 1999.

Лапаева В.В. Формирование конституционного большинства в Государственной Думе: воля народа или парламентские процедуры// Право и политика 2004, № 7.

Лапаева В.В. Ограничения прав и свобод человека и гражданина: подходы к выработке правовой позиции // Законодательство и экономика. 2005. № 6.

Лысенко В.И. Развитие демократической основы российского избирательного права. // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1995. № 5.

Лысенко В.И. Федеральное избирательное законодательство, международные избирательные стандарты как правовые инструменты обеспечения и защиты избирательных прав человека и гражданина в Российской Федерации. Права человека в России и правозащитная деятельность государства. Под ред. Лопатина В. Н. СПб. 2003.

Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и закон-

ность. М., 1973; Мухачев И.В. Проблемы российского конституционного права М., 1998.

Лейкман Э., Ламберт Дж. Исследование пропорциональной и мажоритарной избирательных систем. М., 1958.

Маклаков В.В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран. М., 1987.

Маклаков В.В. Конституционный контроль (надзор) // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1976.

Международные избирательные стандарты. Сборник документов. М. 2004.

Монтескье Ш.Л. О духе законов. М., 1958.

Мухаметшин Ф.Х. Федерализм – глобальные российские измерения. Казань, 1993.

Навальный С.В. Избирательное право: роль и место в системе права России. // Право и политика. 2003, № 12.

Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. Материалы научной конференции/под ред. Авакьяна С.А. М., 2000.

Нудель М.А. Конституционный контроль в капиталистических государствах. М., 1968.

Николаев Е.А. Принцип разделения власти и проблемы государственного строительства. // Право и политика. 2003. № 12.

Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». М. 2007.

Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. М. 2007.

Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан. М. 2003.

О состоянии законодательства в Российской Федерации. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года. М. 2007.

Общая теория права и государства. М., 1994.

Оливер. Д. Реформа избирательной системы Соединенного Королевства. Современный конституционализм. М., 1990.

Ориу М. Основы публичного права. М., 1929.

Осипян С.А., Рябцев В.П. Состояние конституционной законности и прокурорский надзор (конституционные предпосылки

и политическая реальность). / Конституционная законность: предпосылки и реальность. Сб. научн. трудов. М., 2002.

Осипян С.А. Российский Федерализм и конституционно-правовой статус прокуратуры: концептуальные проблемы: конституционно-правовое исследование. М., 2005.

Остроумов Г.С. Правовое осознание действительности. М., 1989.

Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–начала XX вв. Хрестоматия. М. 2003.

Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. / отв. ред. А.А. Вешняков М., 2003.

Правовой статус партий в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2.

Пахоменко Т. Избирательное законодательство и соблюдение законности. // Законность. 2000. № 8.

Права человека. Основные международные документы. М., 1989.

Прокуратура в системе обеспечения законности в государственном строительстве и соблюдения прав человека. НИИ ГП РФ. М. 2005.

Прокуратура в системе обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства. Научно-методическое пособие. НИИ ГП Российской Федерации. М. 2005.

Политические институты, избирательное право и процессы в трудах российских мыслителей XIX–XX вв./ отв. ред. А.А. Вешняков М., 2003.

Политические институты, избирательное право и процесс в трудах западноевропейских мыслителей XVII–начала XX века. Хрестоматия. М. 2003.

Представительная демократия и электорально-правовая культура/ под общ. ред. Ю.А. Веденеева и В.В. Смирнова М. 1997

Проблемы народного представительства в Российской Федерации/ под ред. С.А. Авакьяна М., 1998.

Пискунова С.С. Современное правосознание: понятие, характерные черты и функции. // Закон и право. 2003. № 8.

Правовые проблемы укрепления российской государствен-

ности: сб. статей/ под. ред. Воловича В.Ф. Томск, 2003.

Прело М. Конституционное право Франции. М., 1957.

Постников А.Е. Избирательное право России. М., 1996.

Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. СПб., 2001.

Ратинов А.Р., Ефремова Г.Х. Правовая психология и преступное поведение. Красноярск, 1988.

Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. М., 2000.

Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. – М.: Юрист. 1998.

Рекомендации по анализу законодательной базы выборов. // Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Варшава. 2001.

Свод рекомендуемых норм при проведении выборов. Руководящие принципы и пояснительный доклад, принятые Венецианской комиссией. 2002.

Сергеев Д.Б. Предмет российского избирательного права: научные дискуссии и их влияние на законодательство и правоприменительную деятельность. //Право и политика. 2003, № 10.

Сеченова Р.Р. Демократическое формирование власти и актуальные вопросы исследования правосознания субъектов избирательного права. // Современное право. 2003. № 4.

Соколов Н.Я. Профессиональное сознание юристов. М., 1988.

Семченков А.С. Оценка состояния политической безопасности России. Вестник Московского ун-та. Сер. 12. Политические науки. 2003. № 2.

Синюкова Т.В. Правосознание и правовое воспитание. М., 1999.

Сидоренко Е.Н. Правовое положение политических партий в России. В материалах семинара-совещания ЦИК России. Правовые аспекты создания политических партий и их участия в избирательном процессе. М., 2002.

Синюков В.Н. Российская правовая система. Саратов, 1994.

Сиейес Э.Ж. Что такое третье сословие. М., 1921.

Состояние законности и правопорядка и работа органов прокуратуры. М. 2008.

Совет Федерации: эволюция статуса и функций/ отв. ред. Л.В. Смирягин. М., 2003.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: вопросы конституционной теории и практики/ отв. ред. А.А. Вихарев М., 2003.

Топорнин Б.Н. Вступительная статья. Конституция Российской Федерации. Комментарий. М., 1994.

Тихомиров Ю.А. О модернизации государства // Журнал Российского права. 2004. № 4.

Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995

Теория государства и права: Учебник/ ред. Венгеров А.Б., М. 2005.

Треушников М.К. Судебная защита избирательного права.// Журнал российского права, 2000, № 3.

Теория государства и права. Курс лекций. / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1999.

Усс А.В. Актуальные проблемы формирования единого пространства в Российской Федерации // Законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации. Практика. Мнения. Проблемы. Выпуск 2 (16). Издание Государственной Думы. М., 2000.

Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998.

Фарбер И.Е. Правосознание как форма общественного сознания. М., 1963.

Хабриева Т.Я. Правовая охрана Конституции. Казань, 1993.

Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ// Журнал Российского права. 2004. № 11.

Черепанов В.А. Реформа государственной власти в субъектах Российской Федерации // Закон и право. 2005. № 4.

Чиркин В.Е. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8.

Чиркин В.Е. Публичная власть. М., 2005.

Чиркин В.Е. О новом порядке выборов в Государственную Думу России (неофициальная законодательная инициатива)// Право и политика 2005. № 1.

Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) М., 2001.

Шишкин С. Иркутская область в системе федерализма//Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. М., 2000.

Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. М., 1997.

Энциклопедический юридический словарь. М., 1996.

Этнический национализм и государственное строительство/ под ред. Александрова Ю.Г. М., 2001.

Диссертации.

Кашироков З.К. Национально-государственное строительство на Северном Кавказе: политико-правовой аспект. Дисс. канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 1998.

Коробов В.В. Конституционно-правовое регулирование организации и поведения выборов в органы государственной власти в субъекте Российской Федерации (по материалам Калужской области). Дисс. канд. юрид. наук. М. 2004.

Корчиго Е.В. Актуальные вопросы теории избирательного процесса в России. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2002.

Краснов К.В. Субъекты избирательного процесса в Российской Федерации. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2000.

Киселева Л.А. Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации. Дисс. канд. юрид. наук. М., 1999. С. 15–16.

Лысенко В.И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах. Дисс. докт. юрид. наук. М., 1995.

Морозова Л.А. Современная российская государственность: проблемы теории и практики. Дисс. докт. юрид. наук. М., 1998. С. 26.

Ондар Н.А. Государственное строительство в республике Тыва: история и современность. Дисс. докт. юрид. наук. М., 2003.

Постников А.Е. Система избирательного законодательства в Российской Федерации. Дисс. . . в форме научного доклада на соискание. . . докт. юрид. наук. М., 1997.

Савин С.Ю. Правовое обеспечение информационной безопасности государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». Дисс. канд. юрид. наук. М., 2007.

Сеченова Р.Р. Правосознание избирателей и его роль в обеспечении законности избирательного процесса. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2003.

Фахретдинова А.И. Конституционно-правовое обеспечение формирования системы органов законодательной и исполнительной власти в Российской Федерации. Дисс. канд. юрид. наук. М. 2006.

Юсов С.В. Принципы избирательного права и их реализация в условиях формирования новой Российской государственности. Дисс. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону. 1999.

Сведения об авторах

Волков Василий Петрович – член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации.

Дамаскин Олег Валерьевич – профессор кафедры национальной безопасности Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Содержание

Введение	5
Глава I. Обеспечение единства конституционной законности в Российской Федерации	11
1.1 Верховенство Конституции Российской Федерации и проблемы его обеспечения	11
1.2 Проблемы конституционной законности в сфере федерализма и государственного строительства	24
1.3 Теоретические и правовые аспекты регулирования федеральной и региональной избирательной системы	52
1.4 Развитие правового регулирования избирательной системы в Российской Федерации	73
Глава 2. Проблемы формирования системы органов власти в интересах укрепления российской государственности	88
2.1 Состояние и потребности укрепления российской государственности на современном этапе	88
2.2 Актуальные вопросы развития избирательной системы в механизме формирования системы органов власти	104
2.3 Правовое обеспечение развития политических партий, как интегрирующего фактора в механизме формирования системы органов власти	120

Глава 3. Проблемы обеспечения законности организации и проведения выборов в Российской Федерации	137
3.1 Конституционно-правовые основы избирательного процесса в Российской Федерации	137
3.2 Взаимодействие избирательных комиссий с органами государственной власти при подготовке и проведении выборов.....	148
3.3 Организация деятельности избирательных комиссий по обеспечению законности в избирательном процессе.....	164
3.4 Судебная защита избирательных прав граждан при организации и проведении выборов	187
3.5 Роль органов прокуратуры в обеспечении законности при организации и проведении выборов	201
3.6 Реализация международных избирательных стандартов в избирательном процессе	224
Заключение	236
Библиография	243

Василий Петрович Волков, Олег Валерьевич Дамаскин

**Проблемы обеспечения конституционной законности
избирательного процесса в интересах
укрепления российской государственности**

Подписано в печать 16.06.09
Формат 60х90/16. Бумага офсетная
Гарнитура «Таймс». Печать офсетная
Усл. печ. л. 16,50.
Тираж 1000 экз. Заказ № О-406

Отпечатано в типографии ООО «Крона»
428000, г. Чебоксары, пр. Мира, 9

ISBN 978-5-904025-13-7



9 785904 025137