

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

### **СБОРНИК КОНКУРСНЫХ РАБОТ**

в области избирательного права и избирательного процесса,  
повышения правовой и политической культуры избирателей  
(участников референдума), организаторов выборов, участников  
избирательных кампаний, выполненных студентами и аспирантами  
высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов,  
правовых кафедр) Российской Федерации в 2010/2011 учебном году

Москва  
2011

*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 2011 год, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 декабря 2010 года №233/1524-5*

Под общей редакцией **В.Е. Чурова**

Научный редактор – **Н.Е. Конкин**

Научные рецензенты:

**М.В. Гришина,**

**Е.П. Дубровина,** кандидат юридических наук,  
заслуженный юрист Российской Федерации,

**Л.Г. Ивлев,** кандидат философских наук, доцент,

**Е.И. Колтошин,** доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации,

**Н.А. Кулясова,** заслуженный юрист Российской Федерации,

**С.М. Шапцев,** доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации,

**В.И. Лысенко,** доктор юридических наук,  
заслуженный юрист Российской Федерации

Ответственный редактор – доктор юридических наук,  
заслуженный юрист Российской Федерации **А.В. Иванченко**

СБОРНИК конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации в 2010/2011 учебном году. – М.: РЦОИТ, 2011. – 208 с.

В сборнике опубликованы статьи, признанные лучшими из работ, поступивших на конкурс среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году.

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

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

Электронная версия издания доступна на сайте [www.rcoit.ru](http://www.rcoit.ru)

©Центральная избирательная комиссия  
Российской Федерации, 2011

©Российский центр обучения избирательным технологиям  
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2011

ISBN 5-93639-076-4

## СОДЕРЖАНИЕ

### Раздел 1. Нормативные документы

- Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 ноября 2010 года № 224/1494-5 «О конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году» ..... 5
- Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 5 мая 2011 года № 9/77-6 «О Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году» ..... 18
- Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 15 июня 2011 года № 15/178-6 «Об итогах конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году» ..... 21

### Раздел 2. Итоги проведения конкурса

- Информация о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году ..... 25

### Раздел 3. Работы победителей конкурса

#### 3.1. Работы студентов

- Антонов Я.В.* Международный опыт электронного голосования ..... 43

<i>Некаев А.В.</i> Анализ решений Верховного Суда Российской Федерации по вопросам подкупа избирателей.....	61
<i>Бахтин А.П.</i> Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей.....	75
<i>Жидков А.А.</i> Некоторые причины и условия, способствующие нарушению пассивного избирательного права граждан.....	87
<i>Кудрявцев В.В.</i> Повышение уровня участия избирателей в выборах: проблемы и перспективы.....	102

### 3.2. Работы аспирантов

<i>Бабурина М.С., Гурнакова Л.Н.</i> Конституционно-правовое регулирование и специфика проведения предвыборной агитации и информирования в России и зарубежных странах.....	113
<i>Буханцова А.В.</i> Предвыборная агитация: правовое регулирование и практика.....	126
<i>Чернышёв А.А.</i> Особенности организации и проведения голосования отдельных категорий граждан: правовое регулирование и практика.....	146
<i>Слеженков В.В.</i> Дискуссионные аспекты правового статуса политических партий в избирательном процессе Российской Федерации.....	160
<i>Бакман Е.Д.</i> Проблема соотношения правовой защиты чести, достоинства и деловой репутации кандидата во время избирательной кампании с гарантиями свободы мысли и слова.....	174

### 3.3. Работы аспирантов, рекомендованные к опубликованию

<i>Докторова А.Т.</i> Механизм реализации отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления гражданами Российской Федерации.....	187
<i>Иванова Е.Л.</i> Роль прокуратуры в защите избирательных прав граждан и совершенствовании избирательного законодательства.....	194
<i>Жданова М.А.</i> Злоупотребление избирательными правами: понятие, формы проявления и противодействие в электоральной практике России.....	201



## ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

3 ноября 2010 года

№ 224/1494-5

Москва

**О конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году**

Заслушав информацию секретаря Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Н.Е. Конкина о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации п о с т а н о в л я е т:

1. Провести совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации с 15 ноября 2010 года по 15 июля 2011 года конкурс среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году (далее – конкурс).

2. Утвердить Положение о конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году (прилагается).

3. Оплату расходов, связанных с подготовкой и проведением конкурса (выплата премий, проживание победителей конкурса в гостинице, оплата стоимости проезда от места жительства до Москвы и обратно, почтовые и другие расходы), произвести за счет средств, выделенных Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по разделу 01 «Общегосударственные вопросы», подразделу 07 «Обеспечение проведения выборов и референдумов», целевой

статье 0200400 «Государственная автоматизированная информационная система «Выборы», повышение правовой культуры избирателей и обучение организаторов выборов», виду расходов 012 «Выполнение функций государственными органами».

4. Организационно-методическое обеспечение проведения конкурса возложить на Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

5. Опубликовать настоящее постановление в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и направить в Министерство образования и науки Российской Федерации.

Заместитель Председателя  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

С.В. Вавилов

Секретарь  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

Н.Е. Конкин

СОГЛАСОВАНО

Министерство образования и науки  
Российской Федерации

Заместитель директора Департамента  
профессионального образования

О.А. Орчаков

УТВЕРЖДЕНО

постановлением Центральной  
избирательной комиссии  
Российской Федерации

от 3 ноября 2010 года № 224/1494-5

## ПОЛОЖЕНИЕ

**о конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году**

### 1. Общие положения

1.1. Конкурс среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году (далее – конкурс) проводится с целью повышения уровня правовой культуры молодых избирателей, интереса к изучению избирательного права и избирательного процесса, реализации творческого потенциала молодых ученых, стимулирования студентов и аспирантов к научным исследованиям и разработкам в области избирательного права и избирательного процесса.

1.2. Конкурс проводится Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (далее – ЦИК России) в период с 15 ноября 2010 года по 15 июля 2011 года совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации при содействии избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации.

1.3. Для подведения итогов конкурса создается Конкурсная комиссия, в состав которой входят члены ЦИК России, представители Министерства образования и науки Российской Федерации, Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России (далее – РЦОИТ при ЦИК России), Федерального центра информатизации при ЦИК России (далее – ФЦИ при ЦИК России), члены Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России, ученые и специалисты в области избирательного права.

Состав Конкурсной комиссии утверждается постановлением ЦИК России.

### 2. Условия конкурса

2.1. Для участия в конкурсе студентам и аспирантам высших учебных заведений

(юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) или коллективам авторов в составе не более трех человек (далее – студенты (аспиранты) необходимо подготовить работу в соответствии с примерным перечнем тем работ по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний (приложение № 1 к Положению о конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году (далее – Положение).

По решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации к участию в конкурсе допускаются конкурсные работы студентов и аспирантов иных высших учебных заведений (факультетов), чем указанных в настоящем пункте.

К участию в конкурсе допускаются методические пособия для различных категорий участников избирательного процесса, в том числе для будущих избирателей, – лекции, программы обучения, учебно-методические пособия по избирательному праву и избирательному процессу в схемах и таблицах, программы информационно-разъяснительной деятельности избирательных комиссий, путеводители по избирательному праву, памятки для избирателей, кандидатов, наблюдателей, рабочие блокноты или тетради для кандидатов, их представителей, членов избирательных комиссий, наглядные пособия (плакаты) по избирательному праву, сценарии деловых игр, конкурсов, фестивалей, компьютерные игры, макеты сайтов и так далее. К сценариям деловых игр, конкурсов, фестивалей могут быть приложены видео- и фотоматериалы, иллюстрирующие проведение указанных мероприятий (далее – методические пособия).

2.2. Конкурсная работа должна представлять собой актуальное исследование по тематике конкурса, содержать обоснованные выводы по существу исследуемой проблемы, предложения по совершенствованию федерального или регионального законодательства о выборах.

При написании конкурсной работы студент (аспирант) должен руководствоваться следующими критериями:

- соответствие содержания конкурсной работы выбранной теме;
- наличие введения с указанием актуальности, целей и задач исследования;
- наличие характеристики объекта и предмета исследования (для аспирантов);
- наличие элементов научной новизны;
- научный стиль изложения, последовательность в аргументации, самостоятельность мышления, грамотность;
- уровень знакомства с современным состоянием проблемы;
- наличие источниковедческого анализа в конкурсной работе;
- возможность практического применения.

2.3. При написании конкурсной работы студент (аспирант) должен руководствоваться следующими требованиями:

2.3.1. Наличие титульного листа, оглавления, введения, основного содержания, заключения, списка используемой литературы.

2.3.2. На титульном листе конкурсной работы (образец представлен в приложении № 2 к Положению) указываются следующие сведения:

- наименование, почтовый индекс и адрес вуза;

фамилия, имя, отчество ректора;

тема конкурсной работы;

сведения об авторе: фамилия, имя, отчество, возраст (не должен превышать 33 лет), курс, отделение (дневное, вечернее, заочное), факультет, почтовый индекс, домашний адрес, код города, телефон, адрес электронной почты;

сведения о научном руководителе, оказавшем консультативную и методическую помощь студенту (аспиранту) в подготовке конкурсной работы: фамилия, имя, отчество, место работы, должность, ученая степень, ученое звание.

2.3.3. Конкурсная работа должна быть отпечатана и сброшюрована на листах формата А4. Объем работы (оглавление и текст) – не более 45 и не менее 30 страниц машинописного текста.

Текст документа должен иметь следующие параметры:

шрифт	TimesNewRoman Cyr
размер	14 пунктов
межстрочный интервал	полуторный
первая строка	отступ на 1,25 см
выравнивание	по ширине

Размеры полей документа должны иметь следующие параметры:

верхнее	2,0 см
нижнее	2,0 см
левое	3,0 см
правое	1,5 см

2.3.4. Страницы конкурсной работы, за исключением титульного листа, должны быть пронумерованы, оглавление считать страницей 1.

2.3.5. Прилагаемые к конкурсной работе плакаты, схемы и другой иллюстративный материал должны быть сложены так, чтобы соответствовать формату А4.

2.4. Научный руководитель, оказывающий консультативную и методическую помощь студенту (аспиранту), осуществляет контроль за содержанием конкурсной работы и ее оформлением в соответствии с требованиями настоящего Положения.

2.5. Конкурсные работы с нарушением требований настоящего Положения к участию в конкурсе не допускаются.

2.6. Присланные на конкурс работы не возвращаются. Конкурсные работы могут быть использованы в деятельности ЦИК России, РЦОИТ при ЦИК России и ФЦИ при ЦИК России.

### 3. Порядок проведения первого этапа конкурса

3.1. На первом этапе (с 15 ноября 2010 года по 1 апреля 2011 года) организация конкурса осуществляется высшими учебными заведениями (юридическими вузами и факультетами, правовыми кафедрами) Российской Федерации совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

Высшие учебные заведения (юридические вузы и факультеты, правовые кафедры) Российской Федерации в установленном администрациями вузов порядке проводят отбор лучших работ, которые направляются в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации не позднее 1 марта 2011 года (дата отправки определяется по штемпелю почтового отделения либо по соответствующему штампу для приема документов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации).

К каждой конкурсной работе прилагаются:

текст конкурсной работы, включая титульный лист, на электронном носителе;  
рецензия научного руководителя;  
рекомендация соответствующей кафедры вуза о выдвижении конкурсной работы на второй этап конкурса;  
сопроводительное письмо ректора вуза.

3.2. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации в установленном своем решением порядке проводит оценку и отбор конкурсных работ, которые с сопроводительным письмом избирательной комиссии субъекта Российской Федерации не позднее 1 апреля 2011 года (дата отправки определяется по штемпелю почтового отделения) направляются в РЦОИТ при ЦИК России (109012, г. Москва, Б. Черкасский пер., д. 7) для рецензирования и оценки Конкурсной комиссией.

#### **4. Порядок проведения второго этапа конкурса**

4.1. На втором этапе (с 1 апреля по 10 июня 2011 года) Конкурсная комиссия определяет победителей конкурса. Победители конкурса среди студентов и среди аспирантов определяются отдельно. На основании протокола Конкурсной комиссии ЦИК России своим постановлением по итогам конкурса принимает решение о присуждении премий и награждении дипломами ЦИК России победителей конкурса. Одновременно принимается решение о сроках проведения церемонии вручения премий и дипломов.

4.2. РЦОИТ при ЦИК России вправе заключать гражданско-правовые договоры на рецензирование и оценку представленных на конкурс работ со специалистами в области избирательного права и избирательного процесса.

4.3. Представленные на конкурс работы до 11 мая 2011 года рецензируются и оцениваются по 100-балльной системе. Конкурсные работы, получившие выше 80 баллов, в целях определения победителей конкурса повторно рецензируются и оцениваются до 20 мая 2011 года.

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

При рецензировании и оценке конкурсных работ и подведении итогов конкурса сведения об авторах работ рецензентам и членам Конкурсной комиссии не сообщаются.

4.4. Конкурсная комиссия до 1 июня 2011 года подводит итоги конкурса и открытым голосованием определяет победителей конкурса, исходя из количества присуждаемых премий в каждой категории участников. Заседание Конкурсной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует простое большинство ее членов.

Решение Конкурсной комиссии принимается простым большинством голосов от числа ее членов, присутствующих на заседании. При равенстве голосов голос председателя Конкурсной комиссии является решающим.

Решение, принимаемое Конкурсной комиссией, оформляется протоколом и направляется в ЦИК России до 10 июня 2011 года.

4.5. На основании протокола Конкурсной комиссии ЦИК России своим постановлением об итогах конкурса вручает дипломы ЦИК России и присуждает премии:

для студентов – одну первую премию в размере 25 тысяч рублей, две вторых премии по 20 тысяч рублей и три третьих премии по 10 тысяч рублей;

для аспирантов – одну первую премию в размере 25 тысяч рублей, две вторых премии по 20 тысяч рублей и три третьих премии по 10 тысяч рублей;

за разработанные студентами и аспирантами методические пособия присуждаются три поощрительных премии по 10 тысяч рублей.

Обладателям первых премий среди студентов и аспирантов вручаются благодарственные письма Министерства образования и науки Российской Федерации.

Научным руководителям победителей конкурса направляются благодарственные письма Конкурсной комиссии.

4.6. В случае присуждения премии авторскому коллективу сумма премии не увеличивается, а распределяется между членами авторского коллектива в соответствии с требованиями пункта 2 статьи 1059 Гражданского кодекса Российской Федерации.

4.7. Постановление ЦИК России об итогах конкурса размещается на сайтах ЦИК России ([www.cikrf.ru](http://www.cikrf.ru)) и РЦОИТ при ЦИК России ([www.rcoit.ru](http://www.rcoit.ru)) и публикуется в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

### **5. Церемония вручения премий победителям конкурса**

5.1. Церемония вручения премий, дипломов ЦИК России и благодарственных писем Министерства образования и науки Российской Федерации победителям конкурса проводится в ЦИК России до 15 июля 2011 года.

5.2. В рамках проведения церемонии заслушиваются сообщения победителей конкурса, занявших первые, вторые и третьи места, по темам конкурсных работ.

5.3. Если победитель конкурса не может прибыть на церемонию, причитающиеся ему денежные сумма, диплом, а также благодарственное письмо Министерства образования и науки Российской Федерации (для обладателей первых премий) отправляются по почте с оплатой дополнительных расходов по пересылке.

5.4. Конкурсные работы победителей конкурса, а также конкурсные работы, рекомендованные Конкурсной комиссией, могут быть опубликованы в Сборнике конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, издаваемом РЦОИТ при ЦИК России по итогам конкурса, в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и приложениях к нему.

Приложение № 1

к Положению о конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году

### **ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ**

**тем работ по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний**

#### **I. Избирательное право**

1. Выборы: исторический аспект (на примере ряда стран).
2. История выборов.
3. Представительная власть в России.
4. Представительная власть: исторический аспект (на примере ряда стран).
5. Роль и место избирательного права в системе российского права.
6. Избирательное право как институт народовластия.
7. Система источников избирательного права Российской Федерации.
8. Принципы избирательного права.
9. Принцип свободных выборов в избирательном праве.
10. Принцип равного избирательного права.
11. Становление и развитие федерального избирательного законодательства.
12. Становление и развитие институтов избирательного права (на примере одного или нескольких институтов).
13. Становление и развитие регионального избирательного законодательства (по материалам субъектов Российской Федерации).
14. Правовое регулирование выборов в муниципальных образованиях.
15. Перспективы развития избирательного законодательства в Российской Федерации.
16. Правовые и организационные формы взаимодействия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с органами государственной власти и местного самоуправления при подготовке и проведении выборов.
17. Пропорциональная избирательная система на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.
18. Особенности применения пропорциональной избирательной системы на региональных выборах (по материалам субъектов Российской Федерации).

19. Смешанная избирательная система на региональных выборах (по материалам субъектов Российской Федерации).
20. Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика проведения выборов.
21. Особенности применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах.
22. Система избирательных комиссий в Российской Федерации и вопросы совершенствования их деятельности.
23. Статус члена избирательной комиссии: гарантии и ограничения.
24. Правовой статус политических партий в избирательном процессе: общие вопросы.
25. Особенности правового статуса политических партий на выборах (по уровню выборов).
26. Особенности участия политических партий в выборах различного уровня.
27. Информационное обеспечение выборов в Российской Федерации: правовое регулирование.
28. Предвыборная агитация и политическая реклама: понятия, соотношение, особенности правового регулирования в Российской Федерации.
29. Методы предвыборной агитации.
30. Вопросы взаимодействия средств массовой информации и избирательных комиссий: законодательство и практика.
31. Средства массовой информации: информирование и предвыборная агитация (законодательные дозволения и запреты).
32. Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства.
33. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права и избирательного процесса.
34. Анализ решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации.
35. Анализ решений Верховного Суда Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации.
36. Анализ решений Верховного Суда Российской Федерации по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов.
37. Анализ решений Верховного Суда Российской Федерации по вопросам подкупа избирателей.
38. Анализ решений верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, автономной области и автономных округов по вопросам предвыборной агитации.
39. Анализ решений верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, автономной области и автономных округов по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов.
40. Анализ решений верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, автономной области и автономных округов по вопросам подкупа избирателей.

## II. Избирательный процесс

1. Избирательный процесс: понятие, структура и стадии.

2. Назначение выборов: субъекты права назначения и процедуры.
3. Сроки в избирательном процессе.
4. Соотношение законодательного и договорного регулирования в избирательном процессе Российской Федерации.
5. Понятие единого дня голосования в Российской Федерации и механизм совмещения выборов.
6. Выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере конкретного региона).
7. Регистр избирателей: обеспечение избирательных прав граждан Российской Федерации при регистрации (учете) избирателей и составлении списков избирателей.
8. Проблемы обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации при образовании избирательных округов и избирательных участков.
9. Гарантии прав граждан Российской Федерации в сфере информационного обеспечения выборов.
10. Институт выдвижения и регистрации списка кандидатов: понятие, юридические условия и гарантии реализации пассивного избирательного права.
11. Институт доверенных лиц в избирательном процессе.
12. Институт наблюдателей в избирательном процессе.
13. Информирование избирателей: правовое регулирование и практика.
14. Предвыборная агитация: правовое регулирование и практика.
15. Особенности проведения предвыборной агитации кандидатами от политических партий в ходе выборов в региональный парламент (на примере конкретного региона).
16. Особенности проведения совместных агитационных мероприятий.
17. Новые методы предвыборной агитации: практика и законодательство.
18. Социология и выборы.
19. Социологические исследования в избирательных кампаниях.
20. Избирательный штаб кандидата, избирательного объединения: функции, задачи, правовые основы, деятельность.
21. Финансовое обеспечение деятельности политической партии, ее регионального отделения.
22. Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов: правовое регулирование и практика.
23. Финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений: правовое регулирование и практика.
24. Финансовый контроль в избирательном процессе: правовое регулирование и практика.
25. Финансовый контроль избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений.
26. Финансовая отчетность политических партий: правовое регулирование и практика.
27. Проблемы организации и проведения голосования в отдаленных и труднодоступных местностях, на судах, полярных станциях: правовое регулирование и практика.
28. Особенности организации и проведения голосования отдельных категорий граждан: правовое регулирование и практика.
29. Юридическая ответственность и ее виды в избирательном процессе.
30. Конституционная ответственность за нарушение избирательного законодательства.
31. Административная ответственность за нарушение избирательного законодательства.

32. Уголовная ответственность за нарушение избирательного законодательства.
33. Причины и условия, способствующие нарушениям избирательных прав граждан Российской Федерации.
34. Избирательные споры и способы их разрешения.
35. Борьба с незаконными технологиями в ходе проведения избирательных кампаний.
36. Организационно-правовые способы противодействия применению противоправных технологий на выборах (на примере конкретного региона).
37. Незаконная печатная продукция: выявление, пресечение, ответственность.
38. Незаконные технологии в процессе организации голосования и подсчета голосов и противодействие им.
39. Повышение уровня участия избирателей в выборах: проблемы и перспективы.
40. Повышение правовой культуры участников избирательного процесса как один из способов обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.
41. Информационно-разъяснительная деятельность избирательных комиссий.
42. Организационно-правовые вопросы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в Российской Федерации.
43. Референдумы по вопросам объединения субъектов Российской Федерации: законодательство, практика, итоги.
44. Организация голосования избирателей с ограниченными физическими возможностями.
45. Освещение избирательных кампаний в СМИ.
46. Роль журналистики в повышении политической культуры граждан.

### III. Новые технологии в избирательном процессе

1. Информационные технологии в избирательном процессе: понятие и виды.
2. Информационные технологии в избирательном процессе (на примере работы Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»).
3. Использование информационных систем и технологий при проведении предвыборной агитации: практика и проблемы правового регулирования.
4. Электронные средства голосования: правовое регулирование и общественное доверие к итогам выборов.
5. Комплексы обработки избирательных бюллетеней: правовое регулирование и практика применения.
6. Зарубежный опыт автоматизации избирательного процесса.
7. Зарубежный опыт электронного голосования на выборах.
8. Интернет и выборы.
9. Федеральный закон от 12 мая 2009 года № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами».
10. Законодательство субъектов Российской Федерации о гарантиях равенства политических партий, представленных в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, при освещении их деятельности региональными телеканалами и радиоканалами».
11. Освещение деятельности парламентских партий и мониторинг СМИ.

12. Сравнительный анализ технических средств голосования. Отечественная и мировая практика.
13. Правовая база и последствия внедрения технических средств голосования.

#### **IV. Молодежь и выборы**

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

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

1. Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного законодательства и практике проведения демократических выборов.
2. Международно-правовые акты – один из источников избирательного права Российской Федерации.
3. Международные принципы и стандарты избирательных процедур, процессы их трансформации в национальное законодательство.
4. Влияние развития национальных электоральных процедур на формирование международных избирательных стандартов.
5. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.
6. Избирательное законодательство государств – участников Содружества Независимых Государств (на примере отдельных государств Содружества).
7. Международные обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ.
8. Международные избирательные стандарты в рамках Совета Европы. Проекты новых международных документов.
9. Роль решений Европейского Суда по правам человека в обеспечении и защите избирательных прав и свобод граждан.
10. Избирательное законодательство государств – участников ОБСЕ (на примере отдельных стран).
11. Практика организации и проведения избирательных кампаний в зарубежных странах (президентские, парламентские, местные выборы).
12. Институт международных наблюдателей в избирательном процессе.
13. Европейский Союз и выборы в Европарламент: законодательство и практика.
14. ООН и международные избирательные стандарты: новые тенденции.

#### **VI. Методические пособия по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний**

Приложение № 2  
к Положению о конкурсе среди студентов  
и аспирантов высших учебных заведений (юридических  
вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской  
Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного  
права и избирательного процесса, повышения правовой  
и политической культуры избирателей (участников  
референдума), организаторов выборов, участников  
избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году

**Образец титульного листа  
конкурсной работы**

**Московский городской педагогический университет  
(МГПУ)**

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

Ректор университета – Рябов Виктор Васильевич

**Проблемы совершенствования  
избирательного права в Российской Федерации**

**Автор (авторы)\***

Иванова Мария Николаевна  
20 лет  
студентка 4-го курса  
очного отделения  
юридического факультета

115610, г. Москва,  
Щелковский пер., д. 7, кв. 34,  
тел. (8-495)-000-00-00  
E-mail: ivanovamaria@mail.ru

**Научный руководитель**

Стеклов Николай Иванович  
Заведующий кафедрой конституционного  
права и отраслевых юридических  
дисциплин юридического  
факультета МГПУ, к.ю.н., доцент

тел. (8-495)-000-00-00

**Москва  
2010/2011**

\* Если работа написана группой авторов, указываются данные каждого из них.



## ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

5 мая 2011 года

№ 9/77-6

Москва

**О Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году**

В соответствии с пунктом 1.3 Положения о конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 ноября 2010 года № 224/1494-5, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить состав Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году (прилагается).

2. Опубликовать настоящее постановление в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и направить в Министерство образования и науки Российской Федерации.

Председатель  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

В.Е. Чуров

Секретарь  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

Н.Е. Конкин

УТВЕРЖДЕН  
постановлением Центральной  
избирательной комиссии  
Российской Федерации  
от 5 мая 2011 года № 9/77-6

## СОСТАВ

**Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году**

### Председатель

ЧУРОВ Владимир Евгеньевич	Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
------------------------------	---

### Заместитель председателя

КОНКИН Николай Евгеньевич	секретарь Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
------------------------------	--

### Секретарь

ФРОЛЕНКОВА Ольга Александровна	начальник отдела правового обучения и взаимодействия с избирательными комиссиями Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
-----------------------------------	---

### Члены комиссии

БИКТАГИРОВ Раиф Терентьевич	научный руководитель секции Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук (по согласованию)
--------------------------------	---

ГРИНЬКО Вера Станиславовна	начальник отдела организационных механизмов обновления условий в сети учреждений, обеспечивающих качество профессионального образования, Департамента профессионального образования Министерства образования и науки Российской Федерации (по согласованию)
ГРИШИНА Майя Владимировна	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
ДАНИЛЕНКО Сергей Андреевич	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
ДУБРОВИНА Елена Павловна	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук
ЗАСЛАВСКИЙ Сергей Евгеньевич	начальник Управления общественных связей и информации Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук
ИВАНЧЕНКО Александр Владимирович	руководитель Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук
КИСИН Алексей Александрович	начальник Правового управления Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
КОЛЮШИН Евгений Иванович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
ЛЫСЕНКО Владимир Иванович	заместитель начальника Управления общественных связей и информации Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук
НЕСТЕРОВ Сергей Юрьевич	заместитель руководителя Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – начальник Управления организации избирательного процесса Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
ПОПОВ Михаил Анатольевич	руководитель Федерального центра информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

СМИРНОВ Вильям Викторович	научный руководитель секции Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, заведующий сектором теории права и государства Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук (по согласованию)
ШАПИЕВ Сиябшах Магомедович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
ШУТОВ Андрей Юрьевич	и.о. декана факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор исторических наук, профессор (по согласованию)
ЭБЗЕЕВ Борис Сафарович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор



## ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

15 июня 2011 года

№ 15/178-6

Москва

**Об итогах конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году**

Заслушав информацию исполняющего обязанности секретаря Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Н.А. Кулясову, в соответствии с постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 ноября 2010 года № 224/1494-5 «О конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую

работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Признать победителями конкурса, вручить дипломы и присудить следующие премии студентам:

**Две вторых премии в размере 20 тысяч рублей каждая**

АНТОНОВУ Ярославу Валерьевичу	студенту 5-го курса юридического факультета Северо-Западной академии государственной службы за работу «Международный опыт электронного голосования»
НЕКАЕВУ Александрю Владимировичу	студенту 5-го курса юридического факультета Мордовского гуманитарного института за работу «Анализ решений Верховного Суда Российской Федерации по вопросам подкупа избирателей»

**Три третьих премии в размере 10 тысяч рублей каждая**

БАХТИНУ Александрю Петровичу	студенту 5-го курса юридического факультета Горно-Алтайского государственного университета за работу «Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей»
ЖИДКОВУ Александрю Александровичу	студенту 3-го курса юридического факультета Тверского государственного университета за работу «Некоторые причины и условия, способствующие нарушению пассивного избирательного права граждан»
КУДРЯВЦЕВУ Валентину Викторовичу	студенту 4-го курса юридического факультета Марийского государственного университета за работу «Повышение уровня участия избирателей в выборах: проблемы и перспективы»

2. Признать победителями конкурса, вручить дипломы и присудить следующие премии аспирантам:

**Одну первую премию в размере 25 тысяч рублей**

**Коллективу авторов**

БАБУРИНОЙ Марине Сергеевне	соискателям кафедры международного и гуманитарного права юридического факультета Северо-Западной академии государственной службы за работу «Конституционно-правовое регулирование и специфика проведения предвыборной агитации и информирования в России и зарубежных странах»
ГУРНАКОВОЙ Ларисе Николаевне	

**Две вторых премии в размере 20 тысяч рублей каждая**

БУХАНЦОВОЙ Анне Валерьевне	аспирантке юридического факультета Забайкальского государственного гуманитарно-педагогического университета им. Н.Г. Чернышевского за работу «Предвыборная агитация: правовое регулирование и практика»
ЧЕРНЫШЁВУ Александрю Александровичу	аспиранту кафедры конституционного и муниципального права Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина за работу «Особенности организации и проведения голосования отдельных категорий граждан: правовое регулирование и практика»

**Две третьих премии в размере 10 тысяч рублей каждая**

СЛЕЖЕНКОВУ Владимиру Владимировичу	аспиранту кафедры теории и истории права и государства юридического факультета Волгоградского государственного университета за работу «Дискуссионные аспекты правового статуса политических партий в избирательном процессе Российской Федерации»
БАКМАН Евгении Давидовне	соискателю кафедры международного и гуманитарного права Северо-Западной академии государственной службы за работу «Проблема соотношения правовой защиты чести, достоинства и деловой репутации кандидата во время избирательной кампании с гарантиями свободы мысли и слова»

3. Вручить диплом и присудить:

**Поощрительную премию за разработанное методическое пособие  
в размере 10 тысяч рублей**

**Коллективу авторов**

ГЕРОЕВОЙ Татьяне Викторовне	студенткам 5-го курса юридического факультета Новгородского филиала Санкт-Петербургского института управления и права за методическое пособие «Альбом составов административных правонарушений избирательного законодательства»
МУХИНОЙ Ольге Сергеевне	

4. Опубликовать лучшие работы по предложению Конкурсной комиссии в Сборнике конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса.

5. Отметить ответственность и требовательность на этапе отбора лучших работ администраций следующих вузов: Волгоградского государственного университета, Горно-Алтайского государственного университета, Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина, Забайкальского государственного гуманитарно-педагогического университета им. Н.Г. Чернышевского, Марийского государственного университета, Мордовского гуманитарного института, Новгородского филиала Санкт-Петербургского института управления и права, Северо-Западной академии государственной службы (г. Санкт-Петербург), Тверского государственного университета.

6. Направить благодарственные письма Конкурсной комиссии научным руководителям победителей конкурса.

7. Провести церемонию вручения премий и дипломов до 15 июля 2011 года.

8. Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации за счет средств, выделенных на повышение правовой культуры избирателей (участников референдума), обучение организаторов выборов и референдумов, совершенствование и развитие избирательных технологий в Российской Федерации на 2011 год, обеспечить изготовление дипломов, выплату денежных премий победителям конкурса и оплату расходов, связанных с их проживанием в гостинице, проездом от места жительства до Москвы и обратно, проведением церемонии вручения премий и дипломов победителям конкурса и при необходимости почтовых расходов.

9. Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации подготовить к изданию лучшие работы участников конкурса за счет средств, выделенных на повышение правовой культуры избирателей (участников референдума), обучение организаторов выборов и референдумов, совершенствование и развитие избирательных технологий в Российской Федерации на 2011 год.

10. Опубликовать настоящее постановление в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и направить в Министерство образования и науки Российской Федерации.

Председатель  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

В.Е. Чуров

Исполняющий обязанности секретаря  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

Н.А. Кулясова

**Информация**  
**о проведении конкурса среди студентов и аспирантов**  
**высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр)**  
**Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и**  
**избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей**  
**(участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных**  
**кампаний в 2010/2011 учебном году**

Третьего ноября 2010 года принято постановление ЦИК России «О конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2010/2011 учебном году».

Постановление направлено в Министерство образования и науки Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, в высшие учебные заведения страны, размещено на сайтах ЦИК России и РЦОИТ при ЦИК России.

Пятого мая 2011 года постановлением ЦИК России утвержден состав Комиссии по подведению итогов конкурса.

Конкурс проводится ЦИК России совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации при содействии избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации.

Организационно-методическое обеспечение проведения конкурса осуществляет Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Основная цель конкурса – повышение уровня правовой культуры молодых избирателей, интереса к изучению избирательного права и избирательного процесса, реализация творческого потенциала молодых ученых, стимулирование студентов и аспирантов к научным исследованиям и разработкам в области избирательного права и избирательного процесса.

Практика проведения конкурса показывает, что интерес будущих специалистов к изучению избирательного права и избирательного процесса не утерян. В конкурсах прошлых лет приняли участие более двух тысяч студентов и аспирантов различных вузов страны. Многие из победителей конкурса связали свою профессиональную деятельность с избирательной системой Российской Федерации. Отдельные его участники принимают активное участие в избирательных кампаниях, в частности, работают в избирательных штабах политических партий (кандидатов на выборные должности), работали или работают в избирательных комиссиях различных уровней.

В конкурсе 2010/2011 учебного года приняли участие студенты и аспиранты 91 высшего учебного заведения страны из 41 региона России (приложение № 1).

Традиционно в конкурсе участвуют студенты и аспиранты вузов следующих субъектов: Республики Марий Эл, Республики Хакасия, Чувашской Республики, Алтайского, Забайкальского, Краснодарского и Хабаровского краев, Белгородской, Брянской, Иркутской, Курской, Ленинградской, Магаданской, Нижегородской, Новгородской, Ростовской, Саратовской, Челябинской, Ярославской областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Впервые на конкурс представлены работы из Чеченской Республики и Ямало-Ненецкого автономного округа.

Следует отметить большую работу избирательных комиссий субъектов Российской Федерации при отборе конкурсных работ на первом этапе конкурса.

Так, многие избирательные комиссии провели региональные конкурсы среди студентов и аспирантов, победители которых принимают участие во втором этапе конкурса (Хабаровский край, Белгородская, Волгоградская, Магаданская, Саратовская, Смоленская области и др.).

На рассмотрение Конкурсной комиссии в 2011 году поступили 158 работ по 126 темам, в том числе 6 методических пособий. 22 работы подготовлены аспирантами и 136 – студентами. Две работы представлены на конкурс с нарушением требований Положения о конкурсе и не допущены к участию в конкурсе.

Среди представленных работ 16 написаны коллективами авторов, из них одна работа выполнена с участием аспирантов.

В конкурсе приняли участие 178 человек, из них 23 аспиранта и 158 студентов различных курсов обучения.

15 авторов были участниками предыдущих конкурсов, 8 из них – победители конкурсов прошлых лет:

Антонов Ярослав Валерьевич (2009/2010), Бабурина Марина Сергеевна (2009/2010), Гурнакова Лариса Николаевна (2009/2010), Ерыгин Ярослав Алексеевич (2008/2009, 2009/2010), Иванова Елена Леонидовна (2009/2010), Куликова Дарина Сергеевна (2009/2010), Мاستюков Никита Юрьевич (2009/2010), Сивцев Иван Николаевич (2009/2010).

Из года в год в конкурсе принимают участие следующие вузы:

Байкальский государственный университет экономики и права; Белгородский государственный университет; Белгородский университет потребительской кооперации; Брянский государственный университет им. академика И.Г. Петровского; Забайкальский государственный гуманитарно-педагогический университет им. Н.Г. Чернышевского; Иркутский государственный технический университет; Иркутский государственный университет; Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина и ее филиалы; Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского; Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина; Российская академия правосудия; Саратовская государственная академия права; Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского; Северо-Западная академия государственной службы; Сибирская академия права, экономики и управления; Современная гуманитарная академия; Хабаровская государственная академия экономики и права; Читинский государственный университет; Южный федеральный университет; вузы Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации и др.

Перечень вузов Российской Федерации, студенты и аспиранты которых приняли участие в конкурсе 2010/2011 учебного года, представлен в приложении № 2.

Заслуживает внимания и деятельность научных руководителей, оказавших консультативную и методическую помощь участникам конкурса, тем более что многие из них сотрудничают с нами на протяжении нескольких лет. Среди них известные ученые и ведущие специалисты в области избирательного права:

Галенпольский Федор Станиславович, старший преподаватель кафедры конституционного права Юридического института Иркутского государственного университета;

Деранжулин Павел Николаевич, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин факультета «Права, социологии и СМИ» Иркутского государственного технического университета;

Ерыгина Виктория Ивановна, к.и.н., доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Белгородского государственного университета;

Зув Николай Иванович, к.ю.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права Магаданского филиала Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина;

Никифорова Елена Александровна, к.ю.н., доцент кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Приволжского филиала Российской академии правосудия;

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

Письменов Владимир Николаевич, к.и.н., доцент кафедры конституционного права юридического факультета Юго-Западного государственного университета;

Садовникова Галина Дмитриевна, к.ю.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина и др.

На конкурс представлены работы, научными руководителями которых являются:

председатель Избирательной комиссии Волгоградской области Шайхуллин Геннадий Сахиуллинович, к.ю.н.;

председатель Избирательной комиссии Иркутской области Игнатенко Виктор Васильевич, д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Среди научных руководителей конкурсантов есть и победитель предыдущих конкурсов – Петухова Наталия Валерьевна, старший преподаватель кафедры правовых дисциплин Иркутского государственного университета (филиал в г. Братске).

На конкурс 2010/2011 учебного года представлены работы по 126 различным темам (приложение № 3).

Количество работ по разделам распределилось следующим образом:

I. Избирательное право – 52 работы;

II. Избирательный процесс – 55 работ;

III. Новые технологии в избирательном процессе – 17 работ;

IV. Молодежь и выборы – 18 работ;

V. Международные избирательные стандарты и зарубежное избирательное право, сравнительное правоведение – 10 работ;

VI. Методические пособия по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний – 6 работ.

Среди тем традиционно наиболее популярна тема «Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности» (7 работ) раздела «Молодежь и выборы», в разделе «Избирательное право» – тема «Средства массовой информации: информирование и предвыборная агитация (законодательные дозволения и запреты)» (4 работы), в разделе «Избирательный процесс» – темы «Избирательные споры и способы их разрешения» (4 работы) и «Предвыборная агитация: правовое регулирование и практика» (4 работы), в разделе «Новые технологии в избирательном процессе» – тема «Интернет и выборы» (4 работы), в разделе «Международные избирательные стандарты и зарубежное избирательное право, сравнительное правоведение» – тема «Роль решений Европейского

Суда по правам человека в обеспечении и защите избирательных прав и свобод граждан» (2 работы). Среди методических пособий повторяющихся тем нет.

В рецензировании принимали участие члены ЦИК России, государственные гражданские служащие аппарата ЦИК России, члены Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России, представители экспертного сообщества.

Работы, получившие 80 баллов и выше по итогам первого рецензирования, направлялись на повторное рецензирование.

На рассмотрение Конкурсной комиссии были предложены работы, набравшие по итогам двух рецензирования суммарно более 80 баллов (53 работы).

1 июня 2011 года состоялось заседание Конкурсной комиссии по подведению итогов конкурса и путем открытого голосования подведены итоги конкурса.

**Сведения о количестве работ,  
представленных на конкурс 2010/2011 учебного года  
(по субъектам Российской Федерации)**

<b>№ п/п</b>	<b>Наименование субъекта Российской Федерации</b>	<b>Количество работ</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
1	Республика Алтай	1
2	Кабардино-Балкарская Республика	2
3	Республика Марий Эл	4
4	Республика Мордовия	5
5	Республика Саха (Якутия)	2
6	Республика Северная Осетия–Алания	7
7	Республика Хакасия	1
8	Чеченская Республика	2
9	Чувашская Республика	1
10	Алтайский край	4
11	Забайкальский край	7
12	Краснодарский край	6
13	Хабаровский край	3
14	Архангельская область	2
15	Астраханская область	1
16	Белгородская область	8
17	Брянская область	1
18	Волгоградская область	5
19	Воронежская область	1
20	Иркутская область	22
21	Кировская область	2
22	Курская область	2
23	Ленинградская область	4
24	Липецкая область	1

1	2	3
25	Магаданская область	2
26	Нижегородская область	13
27	Новгородская область	5
28	Омская область	1
29	Оренбургская область	5
30	Ростовская область	4
31	Рязанская область	3
32	Саратовская область	6
33	Смоленская область	2
34	Тверская область	2
35	Тюменская область	7
36	Челябинская область	3
37	Ярославская область	1
38	Город Москва	3
39	Город Санкт-Петербург	4
40	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	2
41	Ямало-Ненецкий автономный округ	1
	<b>ВСЕГО</b>	<b>158</b>

**Перечень вузов Российской Федерации,  
студенты и аспиранты которых приняли участие в конкурсе  
2010/2011 учебного года**

№ п/п	Наименование вуза	Количество работ
1	2	3
1	Алтайский государственный технический университет им. И.И. Ползунова	2
2	Алтайский государственный университет	1
3	Астраханский государственный университет	1
4	Байкальский государственный университет экономики и права	3
5	Байкальский государственный университет экономики и права. Читинский институт	1
6	Белгородский государственный университет	4
7	Белгородский государственный университет. Алексеевский филиал	1
8	Белгородский университет потребительской кооперации	1
9	Белгородский юридический институт МВД России	2
10	Брянский государственный университет им. И.Г. Петровского	1
11	Владикавказский институт управления	1
12	Волгоградская академия государственной службы	1
13	Волгоградская академия МВД России	3
14	Волгоградский государственный университет	1
15	Волжская государственная академия водного транспорта (г. Н. Новгород)	6
16	Воронежский государственный университет	1
17	Горно-Алтайский государственный университет	1
18	Горский государственный аграрный университет	1
19	Дальневосточный юридический институт МВД России	1
20	Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина	1
21	Забайкальский государственный гуманитарно-педагогический университет им. Н.Г. Чернышевского	2
22	Иркутский государственный технический университет	4
23	Иркутский государственный университет	7

1	2	3
24	Иркутский государственный университет путей сообщения	2
25	Иркутский государственный университет. Филиал в г. Братске	1
26	Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова	2
27	Краснодарский государственный университет культуры и искусств	3
28	Краснодарский университет МВД России	1
29	Кубанский государственный аграрный университет	1
30	Курский институт государственной и муниципальной службы	1
31	Магнитогорский государственный технический универси- тет им. Г.И. Носова	1
32	Марийский государственный технический университет	1
33	Марийский государственный университет	2
34	Международный юридический институт. Смоленский фи- лиал	1
35	Межрегиональный открытый социальный институт (г. Йошкар-Ола)	1
36	Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева	2
37	Мордовский гуманитарный институт	1
38	Морская государственная академия им. адмирала Ф.Ф. Ушакова (г. Новороссийск)	1
39	Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина	1
40	Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина. Институт (филиал) в г. Кирове	2
41	Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина. Оренбургский институт (филиал)	2
42	Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина. Магаданский филиал	2
43	Московский институт права (филиал в г. Орске)	1
44	Московский университет МВД России. Тамбовский филиал	1
45	Нижегородская академия МВД России	1
46	Нижегородская академия МВД России. Чебоксарский фи- лиал	1
47	Нижегородский государственный университет им. Н.И. Ло- бачевского	5

1	2	3
48	Новгородский государственный университет им. Ярослава Мудрого	1
49	Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского	1
50	Оренбургская государственная медицинская академия	1
51	Оренбургский государственный университет	1
52	Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина (г. Саратов)	2
53	Поморский государственный университет им. М.В. Ломоносова (г. Архангельск)	2
54	Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Челябинский институт (филиал)	1
55	Российская академия правосудия. Северо-Западный филиал (г. Санкт-Петербург)	1
56	Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. Северо-Западный филиал (г. Санкт-Петербург)	1
57	Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. Иркутский юридический институт (филиал)	3
58	Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. Средне-Волжский филиал (г. Саранск)	2
59	Российский государственный социальный университет	2
60	Российская академия правосудия. Приволжский филиал	1
61	Рязанский государственный университет им. С.А. Есенина	3
62	Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики. Новгородский филиал	1
63	Санкт-Петербургский институт управления и права. Новгородский филиал	2
64	Саратовская государственная академия права	2
65	Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского	2
66	Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Амосова (г. Якутск)	1
67	Северо-Западная академия государственной службы (г. Санкт-Петербург)	6
68	Северо-Кавказская академия государственной службы (г. Ростов-на-Дону)	1

1	2	3
69	Северо-Кавказский военный институт внутренних войск МВД России (г. Владикавказ)	2
70	Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова	3
71	Сибирская академия государственной службы в г. Барнауле. Алтайский филиал	1
72	Сибирская академия права, экономики и управления (г. Иркутск)	2
73	Сибирский федеральный университет. Хакасский технический институт (филиал)	1
74	Смоленский государственный университет	1
75	Современная гуманитарная академия. Новгородский филиал	1
76	Тамбовский институт социальных технологий	1
77	Тверской государственный университет	2
78	Тюменский государственный университет (филиал в г. Новый Уренгой)	1
79	Тюменский государственный университет. Нижневартовский экономико-правовой институт (филиал)	1
80	Тюменский юридический институт МВД России	5
81	Хабаровская государственная академия экономики и права	2
82	Чеченский государственный педагогический институт	1
83	Чеченский государственный университет	1
84	Читинский государственный университет	4
85	Юго-Западный государственный университет (г. Курск)	1
86	Южно-Российский государственный технический университет (г. Новочеркасск)	1
87	Южно-Уральский государственный университет (филиал в г. Нижневартовске)	1
88	Южно-Уральский государственный университет (г. Челябинск)	1
89	Южный федеральный университет (г. Ростов-на-Дону)	2
90	Якутская государственная сельскохозяйственная академия	1
91	Ярославский государственный технический университет	1
	<b>ВСЕГО</b>	<b>158</b>

**Перечень тем работ,  
представленных на конкурс в 2010/2011 учебном году**

<b>№ п/п</b>	<b>Тема работы</b>	<b>Количество работ</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Избирательное право</b>		
1	Актуальные проблемы деятельности СМИ в период выборов	1
2	Анализ решений Верховного Суда Российской Федерации по вопросам подкупа избирателей	2
3	Дискуссионные аспекты правового статуса политических партий в избирательном процессе Российской Федерации	1
4	Древнерусское вече – источник средневековой демократии	1
5	Избирательная система как фактор представительства интересов населения региона (на примере Саратовской областной Думы)	1
6	Избирательное право как институт народовластия	2
7	Избирательные права женщин в России или гендерное равенство как основа демократии	1
8	Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика проведения выборов	2
9	Избирательные системы, применяемые при выборах представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации	1
10	История избирательного права в России во второй половине XIX в.	1
11	Конституционно-правовое регулирование и специфика проведения предвыборной агитации и информирования в России и зарубежных странах	1
12	Методика пропорционального распределения депутатских мандатов: региональный уровень (сравнительно-правовое исследование)	1
13	Механизм реализации отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления гражданами Российской Федерации	1

1	2	3
14	Национальный интерес в современном избирательном законодательстве Российской Федерации	1
15	Некоторые дефекты законодательства о муниципальных выборах	1
16	Некоторые проблемные аспекты регионального избирательного законодательства	1
17	О некоторых аспектах усиления защитных функций избирательного механизма (в контексте задачи улучшения качества народного представительства)	1
18	Особенности вечевого строя и избирательного процесса в Новгородской феодальной республике XII–XIII вв.	1
19	Особенности применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах	1
20	Перспективы развития избирательного законодательства в Российской Федерации	2
21	Полномочия избирательных комиссий	2
22	Правовое регулирование выборов в муниципальных образованиях	1
23	Представительная власть в истории России: проблемы становления и перспективы развития на современном этапе	1
24	Представительная власть в России	1
25	Принцип прямого избирательного права в Российской Федерации	1
26	Принципы избирательного права	3
27	Проблемы введения избирательной модели местного самоуправления «сити-менеджер»: законодательные пути решения	1
28	Проблемы законодательного регулирования деятельности средств массовой информации в ходе избирательного процесса	1
29	Проблемы правового регулирования политической рекламы в избирательном процессе в Российской Федерации	1
30	Пропорциональная избирательная система на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	1
31	Пропорциональное представительство в российском парламенте: теория и практика реализации	1

1	2	3
32	Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации	1
33	Региональные выборы в политическом процессе в современной России (на примере Сибирского федерального округа)	1
34	Роль политических партий в современной российской политической системе при реализации избирательных прав граждан	1
35	Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права	2
36	Система избирательных комиссий Белгородской области на региональных выборах (на примере проведения выборов депутатов Белгородской областной Думы пятого созыва)	1
37	Система избирательных комиссий в Российской Федерации и вопросы совершенствования их деятельности	2
38	Совершенствование избирательного права с помощью Конституционного Суда РФ и международных стандартов	1
39	Соотношение федерального и регионального законодательства в области избирательного права на примере РСО – Алания	1
40	Средства массовой информации: информирование и предвыборная агитация (законодательные запреты и дозволения)	4
<b>II. Избирательный процесс</b>		
41	Административные правонарушения в избирательном процессе	1
42	Борьба с незаконными технологиями в ходе проведения избирательных кампаний	1
43	Выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации на примере Республики Марий Эл	1
44	Гарантии избирательных прав граждан	1
45	Злоупотребление избирательными правами: понятие, формы проявления и противодействие в электоральной практике России	1
46	Избирательные споры	3
47	Избирательные споры и способы их разрешения	2
48	Избирательный штаб кандидата, избирательного объединения: функции, задачи, правовые основы, деятельность	1
49	Институт наблюдателей в избирательном процессе	2

1	2	3
50	К вопросу о признании результатов выборов, итогов голосования недействительными: теория и практика	1
51	Коррупциогенные факторы в избирательном процессе Российской Федерации	1
52	Манипуляция в избирательном процессе	1
53	Некоторые причины и условия, способствующие нарушению пассивного избирательного права граждан	1
54	Общественный контроль в избирательном процессе: проблемы правового регулирования	1
55	Организация голосования избирателей с ограниченными физическими возможностями	2
56	Освещение избирательной кампании в средствах массовой информации	1
57	Особенности организации и проведения голосования отдельных категорий граждан: правовое регулирование и практика	1
58	Особенности формирования региональных представительных органов государственной власти в Российской Федерации	1
59	Осуществление избирательного права гражданами и подданными, постоянно или преимущественно проживающими за пределами родного государства: отечественный и иностранный опыт	1
60	Охрана избирательных прав граждан от фальсификаций в избирательном процессе: юридические проблемы и рекомендации	1
61	Повышение правовой культуры общества как способ преодоления абсентеизма	1
62	Повышение правовой культуры участников избирательного процесса как один из способов обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	1
63	Повышение уровня участия избирателей в выборах: проблемы и перспективы	3
64	Понятие конституционно-правовой ответственности в избирательном процессе	1
65	Правовое регулирование финансирования избирательных кампаний политических партий в Российской Федерации	1
66	Предвыборная агитация: правовое регулирование и практика	4

1	2	3
67	Проблема соотношения правовой защиты чести, достоинства и деловой репутации кандидата во время избирательной кампании с гарантиями свободы мысли и слова	1
68	Проблемы и перспективы развития законодательства о конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения	1
69	Проблемы реализации избирательных прав лиц с ограниченными физическими возможностями	1
70	Проблемы систематизации избирательных споров и юрисдикционной деятельности по их разрешению	1
71	Проблемы уголовной ответственности за преступления против избирательных прав граждан	1
72	Регистрация (учет) избирателей и составление списков избирателей. Возникающие сложности и пути их устранения	1
73	Роль журналистики в повышении политической культуры граждан	1
74	Роль прокуратуры в защите избирательных прав граждан и совершенствовании избирательного законодательства	1
75	Соотношение законодательного и договорного регулирования в избирательном процессе в Российской Федерации	1
76	Социология и выборы	1
77	Технологии партийного брендинга на примере Омской области	1
78	Уголовная ответственность за нарушение избирательного законодательства России	2
79	Финансирование избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений	1
80	Финансирование федеральных выборов	1
81	Финансовый контроль в избирательном процессе: правовое регулирование и практика	1
82	Черный PR как способ формирования электоральных предпочтений избирателей	1
83	Юридическая ответственность и ее виды в избирательном процессе	2
<b>III. Новые технологии в избирательном процессе</b>		
84	Выборы и Интернет	2

1	2	3
85	Законодательство субъектов Российской Федерации о гарантиях равенства политических партий, представленных в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, при освещении их деятельности региональными телеканалами и радиоканалами	
86	Зарубежный опыт электронного голосования на выборах	2
87	Интернет и выборы	3
88	Информационные технологии в избирательном процессе (на примере работы Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»)	1
89	Использование Государственной автоматизированной системы «Выборы» при организации и проведении избирательных кампаний в федеральные органы государственной власти Российской Федерации	1
90	Использование современных информационных технологий в избирательном процессе Российской Федерации	1
91	Международный опыт электронного голосования	1
92	Перспективы введения электронного голосования в России и опыт зарубежных стран	1
93	Перспективы использования средств «электронного голосования»: зарубежный опыт и опыт Российской Федерации	1
94	Правовые аспекты проведения предвыборной агитации с использованием сети Интернет и сетей сотовой электросвязи	1
95	Правовые проблемы регулирования информационно-избирательных технологий	1
96	Предвыборная агитация в сети Интернет	1
97	Электронные средства голосования: правовое регулирование и общественное доверие к итогам выборов	1
<b>IV. Молодежь и выборы</b>		
98	Деятельность избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс (на примере Челябинской области)	1
99	Молодежные парламенты и их роль в формировании активной гражданской позиции	1
100	Молодежь – основной электоральный потенциал общества	1

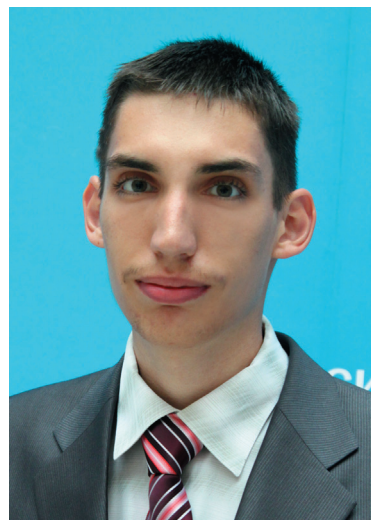
1	2	3
101	Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности (на примере Гаврилов-Ямского муниципального района)	1
102	Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности	7
103	Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей	2
104	Опыт зарубежных стран по привлечению молодежи к участию в выборах	2
105	Отношение молодежи к политическому порядку как фактор электоральной активности региона	1
106	Правовое воспитание молодежи в сфере избирательных правоотношений	1
107	Формы и методы привлечения молодежи на избирательные участки	1
<b>V. Международные избирательные стандарты и зарубежное избирательное право, сравнительное правоведение</b>		
108	Избирательное законодательство государств – участников ОБСЕ (на примере Франции, США и Кыргызстана)	1
109	Избирательное законодательство Российской Федерации и Республики Беларусь: сравнительно-правовой анализ	1
110	Институт международного наблюдения за выборами: проблемы функционирования и пути их решения	2
111	Международные избирательные стандарты и их роль в развитии избирательного законодательства и практике проведения демократических выборов	1
112	Международные принципы и стандарты избирательных процедур, процессы их трансформации в национальное законодательство	1
113	ООН и международные избирательные стандарты: новые тенденции	1
114	Роль решений Европейского Суда по правам человека в защите избирательных прав и свобод человека и формировании международных избирательных стандартов	3

1	2	3
<b>VI. Методические пособия по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний</b>		
115	Альбом составов административных правонарушений избирательного законодательства	1
116	Интернет и выборы (работа в стихотворной форме)	1
117	Лекция «Вопросы взаимодействия средств массовой информации и избирательных комиссий: законодательство и практика»	1
118	Проект «ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА «Повышение уровня электоральной активности молодых избирателей на территории Саратовской области на 2012 год»	1
119	Сценарий деловой игры «Что? Где? Когда?», посвященной развитию избирательного права и избирательного процесса	1
120	Формы участия молодежи в избирательном процессе. Информационно-методическое пособие «Выборы: кем ты можешь быть?»	1
<b>ВСЕГО</b>		<b>158</b>

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

**Антонов Ярослав Валерьевич,**  
студент 5-го курса юридического факультета  
Северо-Западной академии государственной службы

*Научный руководитель:*  
**Овчинников Валентин Алексеевич,**  
профессор кафедры конституционного права  
юридического факультета Северо-Западной  
академии государственной службы,  
кандидат юридических наук,  
кандидат технических наук



## Международный опыт электронного голосования

### Введение

Известно, что правовое регулирование выборов и избирательного процесса осуществляется совокупностью нормативно-правовых актов, причем как национального, так и международного характера. Так, базовой нормой, регулирующей вопросы выборов, является ч. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, принятой в 1948 году. Она получила дальнейшую детализацию в ст. 3 Протокола №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, заключенной в Риме 4 ноября 1950 года, и в ст. 25 Международного пакта от 16 декабря 1966 года «О гражданских и политических правах» и других международных документах.

Таким образом, сложившаяся система международно-правового регулирования позволяет выделить следующие императивные требования к проведению выборов: 1) всеобщность; 2) равенство; 3) свобода волеизъявления; 4) тайна голосования; 5) непосредственность; 6) подлинность; 7) периодичность<sup>1</sup>.

Современная избирательная практика и историко-правовой опыт показывают, что способы учета волеизъявления избирателей имеют значение не меньшее, чем сам факт проведения выборов. Это обусловлено в первую очередь тем, что выборы имеют смысл лишь тогда, когда производится действительно объективная фиксация воли избирателей и создаются надлежащие условия для изъяснения этой воли.

<sup>1</sup> Эти положения также отражены и в Российском законодательстве. В частности, в ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации от 12 дек. 1993 г. (в ред. от 30.12.2008 г.) и более подробно в гл. 1 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ). – Прим. авт.

Развитие технологий голосования<sup>2</sup>, особенно в последнее время, приобретает в общемировой практике массовый характер, а накопленный опыт позволяет уже сейчас говорить об установлении единых стандартов и требований к модернизации избирательного процесса. Электронное голосование представляет собой новую, с точки зрения эффективности, область избирательного процесса и, соответственно, очень актуальную. Во-первых, электронное голосование – это не только новые формы учета волеизъявления избирателей, но и качественный рывок в организации и проведении голосования.

В отечественной юридической науке международный опыт электронного голосования изучен еще недостаточно. Однако в иностранной специальной литературе вопросы электронного голосования исследованы достаточно глубоко и детально. Существует целый ряд источников, которые можно уже сейчас отнести к фундаментальным по данной теме. Это и многочисленные стандарты и рекомендации, издаваемые ООН и Советом Европы, и научные рецензии, исследования и разработки. В этом плане заслуживает быть упомянутым малоизвестный у нас, но известный в Европе специализированный интернет-журнал, на страницах которого, начиная с 2010 года, публикуются новейшие данные о развитии технологий электронного голосования в мире<sup>3</sup>.

Актуальность данной темы, как мы считаем, чрезвычайно велика, особенно в свете объективной необходимости расширения реформационной деятельности в отношении демократических институтов в РФ. Различные технологические, правовые и организационные вариации, применяемые в рамках зарубежных избирательных систем, могут стать хорошим практическим подспорьем для обновления системы российской демократии.

Цель настоящей работы – выработка рекомендаций по внедрению различных вариаций в современную российскую избирательную практику. Задачи этой работы – обобщение, систематизация и классификация международного опыта электронного голосования по различным критериям, а равно выделение наиболее удачных, с технологической и правовой точек зрения, решений.

## **1. Общая характеристика становления и развития электронного голосования в мировой практике, а также его теоретических основ**

Сначала отразим теоретическую разработанность электронного голосования в отечественной юридической литературе. Как мы отмечали ранее, в отечественной юридической литературе научные исследования, посвященные изучению и систематизации международного опыта электронного голосования, встречаются достаточно редко, причем некоторые из них базируются на устаревших, непереводаемых источниках, которых, кстати, тоже немного<sup>4</sup>. Комплексных монографических исследований по данной теме в отечественной

<sup>2</sup> При этом под технологиями мы подразумеваем именно технологии электронного голосования. – Прим. авт.

<sup>3</sup> Modern Democracy – The Electronic Voting and Participation Magazine // <http://www.e-voting.cc/stories/6321757>; <http://www.e-voting.cc/stories/8443194>

<sup>4</sup> Князев С.Д. Повторное голосование на выборах: законодательная основа и электронная практика // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6. С. 16–20; Жакаева Л.С. Процессуальные вопросы применения электронной системы голосования в Республике Казахстан // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 2. С. 32–37; Вешняков А.А. Международно-правовой и зарубежный опыт применения электронных средств голосования при проведении выборов // Международное публичное и частное право. 2006. № 5. С. 18–24; Арешев А.Г., Приходько Л.В. Зарубежный и отечественный опыт использования и правового обеспечения электронного голосования // Теоретические проблемы информационного права. 2006. С. 175–200; Насыбуллин А.А. Проблемы электронного голосования // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 1 (9). С. 147–151; Кетова Л.П., Харсеева Е.С. Опыт электронного голосования в РФ // Российское государство и право: история и современность: Сб. статей преподавателей и студентов специальности «Юриспруденция». ЮРГТУ (НПИ). 2009. С. 49–56; Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5–13.

юридической литературе, к сожалению, не наблюдается. Вместе с тем стоит отметить инициативную деятельность ЦИК России в организации научного освещения и осмысления международных тенденций электронного голосования<sup>5</sup>. Однако, на наш взгляд, этого недостаточно. В зарубежной юридической литературе, как уже было сказано, вопросы электронного голосования исследованы более детально.

Рассмотрим само понятие «электронное голосование». Итак, понятие «электронное голосование» непосредственно связано со смежными понятиями «электронная демократия» и «электронное правительство», поэтому требуется остановиться на них более подробно. Понятие «электронное правительство» исследователь Шолль определяет как «использование информационных технологий для поддержки деятельности органов государственного управления, привлечения к участию граждан и обеспечения выполнения государственных обязательств и услуг. Оно включает в себя не только электронное управление, но и электронное участие граждан»<sup>6</sup>. Другие исследователи, Рейнемен и фон Лак, предлагают разделять понятия «электронное правительство» и «электронная демократия». Так, электронная демократия, по их мнению, означает «электронное представление демократических процессов»<sup>7</sup>. А исследователи Парисек и Сибоек предлагают разделить эти демократические процессы на следующие подпроцессы: **а) сбор информации; б) формирование общего мнения; в) принятие решения.**

Понятие же «электронная демократия», по их мнению, состоит из двух основных частей: 1) подготовка к принятию решения (т.е. стадии «а» и «б»); 2) область электронного голосования или принятие решения (т.е. стадия «в»)<sup>8</sup>.

В этом смысле электронное голосование рассматривается не просто как фиксация воли избирателей с использованием электронных технологий, а как процесс принятия политически, юридически и социально значимых для государства и общества решений посредством процедуры выборов. Таким образом, можно прийти к выводу, что электронное голосование нужно рассматривать и в материальном (содержательном) аспекте, то есть как процесс принятия политически и юридически значимых решений, и в формальном аспекте – как процесс фиксации воли избирателей с использованием электронных технологий.

Предлагаем в рамках данного вопроса также классификацию форм электронного голосования:

1. Электронное голосование на избирательном участке. Причем электронное голосование на избирательном участке можно разделить, по мнению, например, исследователя Рене Пералта<sup>9</sup>, на:

- а) систему прямой записи (DRE) с использованием сенсорных экранов<sup>10</sup>;
- б) систему оптического сканирования, представляющую собой устройства ввода, ис-

<sup>5</sup> Лафитский Д.В., Касаткина Н.М., Орлов А.Г., Трещетенкова Н.Ю. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М.: РЦОИТ: Норма, 2006; Орлов А.Г., Лейбо Ю.И., Ракитская И.А. Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция. М.: РЦОИТ : Норма, 2007; Орлов А.Г., Лафитский В.И., Ракитская И.А., Кузнецова Т.О. Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония. М.: РЦОИТ: тип. «Новости», 2009.

<sup>6</sup> Scholl, Jochen: E-government: A Special Case of ICT-enabled Business Process Change. 36th Hawaiian Conference of System Sciences (HICSS36), 2003. P. 36– 41.

<sup>7</sup> von Lucke, J., Reineremann, H.: Speyerer Definition von Electronic Government, 2004. Доступно по адресу: <http://foevdhv-speyer.de/guvii> accessed on 2004-04-28.

<sup>8</sup> Parycek, P., Seeboeck, W.: Elektronische Demokratie: Chancen und Risiken für Gemeinden. In: Prosser, A., Krimmer, R.: E-Democracy: Technologie, Recht und Politik, OCG publication #174, Vienna, 2003. P. 16–20.

<sup>9</sup> <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1472946/electronic-voting/278912/E-voting?anchor=ref1006102>

<sup>10</sup> См. подробнее: [http://www.internetpolicy.org/research/e\\_voting\\_report.pdf](http://www.internetpolicy.org/research/e_voting_report.pdf) (2001-11-20); <http://avirubin.com/e-voting.security.pdf> (23.5.2004)

пользующие лучи света для сканирования кодов (штрих-кодов), текста или графических изображений, при этом полученные данные мгновенно передаются в компьютер или систему компьютеров<sup>11</sup>. (Более подробно смотри также<sup>12</sup>.) Здесь стоит отметить, что в пределах системы оптического сканирования выделяются две базовые технологические схемы:

- Штрих-код сканер<sup>13</sup>.
- Система ручного сканирования<sup>14</sup>.

Необходимо заметить и то, что в некоторых вариациях этих двух технологических схем заполненный избирательный бюллетень сканируется с помощью специального сертифицированного сканера, который сообщает избирателю о допущенных неточностях в заполнении бюллетеня и позволяет начать заполнение сначала, что дает возможность избежать последующего отсеивания неправильно заполненных бюллетеней при подсчете голосов<sup>15</sup>.

2. Электронное голосование в неконтролируемой сети Интернет (интернет-голосование).

Что же касается типичных (распространенных) технологических решений, то, например, арабский исследователь Ноха Эль Микави (Noha El-Mikawy)<sup>16</sup> выделяет в их числе следующие:

- а) так называемые перфокарты, которые одновременно являются и счетными машинами (особо распространены в США);
- б) оптические машины, которые при голосовании сканируют электронную карту для голосования (особо распространены в США);
- в) машины для голосования с сенсорным экраном, в которых выбор кандидата производится избирателями посредством использования экранных сенсоров (жидкостных, емкостных либо органических)<sup>17</sup>, а в случаях ошибки в подсчете голосов некоторые модели таких машин сообщают об этом (Бразилия, Нидерланды).

Заметим также, что такой специфический вид электронного голосования, как интернет-голосование, распространен в значительно меньшей степени, и общество относится к нему с большим опасением, чем к традиционному голосованию, поскольку полный контроль за этим процессом в рамках существующей архитектуры в принципе невозможен. Именно поэтому основными проблемами интернет-голосования являются вирусные<sup>18</sup> и так называемые «Denial of service attack», или «DOS-атаки»<sup>19</sup>. Такого рода атаки возможны, когда передача данных осуществляется через компьютерную сеть, то есть сеть, в пределах которой два или более персональных компьютера соединены между собой для передачи данных в электронном виде, при этом подключение между компьютерами не всегда бывает физическим<sup>20</sup>. Например, архитектура WiFi<sup>21</sup>. На практике различают два типа сетей – это локаль-

<sup>11</sup> <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/283266/optical-scanner>

<sup>12</sup> <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/130429/computer>

<sup>13</sup> См подробнее: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/52455/bar-code>

<sup>14</sup> См. подробнее: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/283266/optical-scanner>

<sup>15</sup> <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/283266/optical-scanner>

<sup>16</sup> Noha El-Mikawy E-Voting as a Tool Enhancing Good Governance of the Election Process: A Critical Evaluation. United Nations Development Programme. P. 3 Доступно по адресу: <http://arabstates.undp.org/contents/file/E-voting.doc>

<sup>17</sup> <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/45046/automotive-ceramics/76782/Sensors>

<sup>18</sup> <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1477142/malware>

<sup>19</sup> <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1055468/denial-of-service-attack>

<sup>20</sup> <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/130637/computer-network>

<sup>21</sup> <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1056116/WiFi>

ные сети (LAN)<sup>22</sup> и глобальные сети (WAN)<sup>23</sup>. Считаем необходимым отметить здесь то, что сама архитектура Интернета предполагает объединение множество глобальных (WAN) сетей<sup>24</sup>. Однако как первые (LAN), так и вторые (WAN) используются в рамках технологии интернет-голосования. Локальные сети используются, как правило, для обработки голосов, а глобальные сети – для их получения.

Теперь вернемся к рассмотрению практического аспекта электронного голосования. Итак, в новейшей истории, по мнению ряда зарубежных исследователей, можно выделить три различных типа стран по критерию их отношения к электронному голосованию:

1) государства, которые не применяют формы электронного голосования на выборах в силу их недостаточной технологической разработанности<sup>25</sup>. В этой связи нужно отметить, что основными проблемами электронного голосования на современном этапе развития общества являются обеспечение безопасности, конфиденциальности, надежности и доверия избирателей к техническим и технологическим новациям<sup>26</sup>;

2) государства, которые применяют формы электронного голосования исключительно на избирательном участке;

3) государства, которые видят перспективу в дальнейшем внедрении интернет-голосования в условиях неконтролируемой (виртуальной) среды.

Интересный факт: в странах (преимущественно странах Северной Европы) с показателем высокой явки избирателей на выборах практически отсутствует интерес, причем как у государства, так и у общественности, к электронному голосованию. В странах с более низким показателем явки избирателей, например в Великобритании, интерес проявляется сильнее. Впрочем, такие факторы, как частые выборы (Швейцария<sup>27</sup>) и сложная система подсчета голосов (Бельгия и Нидерланды) также способствуют повышению интереса к электронному голосованию. Однако вопрос повышения электоральной активности в каждом конкретном случае строго индивидуален. Особенно это касается проблемы интерпретации полученных данных. В качестве примера можно привести Швейцарию, где два разных ученых проводили исследования на основе одних и тех же данных, при этом у одного получилось, что явка на выборах может быть увеличена не менее чем на 9 процентов<sup>28</sup>, у другого – менее чем на 2 процента<sup>29</sup>.

Подведем итог изложенному материалу. Развитие электронных технологий во многом определяет общественное и политическое развитие каждого государства. Использование новых технологий в государственном и муниципальном секторе, науке, образовании, здравоохранении побуждает правительства разных стран, межгосударственные и междуна-

<sup>22</sup> <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/345541/local-area-network>

<sup>23</sup> <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/643173/wide-area-network>

<sup>24</sup> <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/291494/Internet>

<sup>25</sup> В рамках данной работы форма электронного голосования означает совокупность конкретных технологических решений, предназначенных для голосования, одобренных и апробированных органами, отвечающими за проведение выборов.

<sup>26</sup> Riera, A. et al: *Electronic Government: Design, Application and Management* (ed. Grondlun A.). Idea Group Publishing, London 2002, P. 78–98; Burmester, M., Magkos E.: *Towards Secure and Practical E-elections in the New Era, Secure Electronic Voting* (Ed. Gritzalis, D.A.), Kluwer, Boston, P. 63–76; Jefferson D. et al: *Serve Security Report*, 2004. Доступно по адресу: <http://www.servesecurityreport.org>.

<sup>27</sup> Linder, Wolf: *Swiss Democracy: possible solutions to conflict in multicultural societies*, 2nd ed., New York 1998. P. 653.

<sup>28</sup> Auer A./Treichsel A. (Research and Documentation Centre on Direct Democracy, C2D): *Voter par Internet? Le projet e-voting dans le canton de Geneve dans une perspective socio-politique et juridique de l'introduction du e-voting dans le canton de Geneve*. Geneva, Novembre 2001, P. 54; Доступно по адресу: [http://www.admin.ch/ch/d/egov/ve/dokumente/dokumente\\_beilagen/e\\_auer.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/egov/ve/dokumente/dokumente_beilagen/e_auer.pdf).

<sup>29</sup> Linder, Wolf: *Gutachten zum e-Voting*, Bern September 2001, P. 6; Доступно по адресу: [http://www.admin.ch/ch/d/d/egov/ve/dokumente/dokumente\\_beilagen/e\\_linder.pdf](http://www.admin.ch/ch/d/d/egov/ve/dokumente/dokumente_beilagen/e_linder.pdf).

родные организации активно внедрять их в практику государственного и политического управления. А одним из таких перспективных направлений их использования является внедрение и развитие системы электронного голосования<sup>30</sup>.

## 2. Правовое регулирование электронного голосования в зарубежных странах

В мировой практике сложились две основные вариации правового регулирования электронного голосования: это централизованное законодательное регулирование электронного голосования и так называемая конкретизация рамочных законов. Рассмотрим их подробнее.

### Централизованное законодательное регулирование электронного голосования

**Бельгия.** В Бельгии действует Закон «Об организации автоматизированного (электронного) голосования» от 11 апреля 1994 года. Интересно, что голосование в Бельгии является по Конституции обязательным, а за неисполнение обязанности предусмотрен в качестве санкции выговор и денежный штраф<sup>31</sup>.

Централизованное законодательное регулирование характерно и для целого ряда других стран, таких как Франция, Норвегия, Испания, Финляндия, Нидерланды, Германия, Бразилия, Австралия и Филиппины<sup>32</sup>.

### Конкретизация рамочных законов

**Швейцария.** С 21 июня 2002 года в контексте частичного пересмотра Федерального закона от 17 декабря 1976 года «О политических правах» сформировалась рамочная законодательная основа для электронного голосования в Швейцарии. Данный закон позволяет Федеральному совету, проконсультировавшись с заинтересованными кантонами и муниципалитетами, проводить эксперименты по электронному голосованию. Кантоны<sup>33</sup>, в которых эксперименты проходили успешно и без сбоев в течение длительного времени, могут подать в Федеральный совет запрос на санкционирование проведения электронного голосования и в дальнейшем.

**США.** В Соединенных Штатах Америки удельный вес общегосударственного законодательства по вопросам выборов в сравнении с законодательством штатов крайне мал. Законодательство в этой сфере и его осуществление – прерогатива каждого штата<sup>34</sup>.

Таким образом, исходя из рассмотренных вариаций правового регулирования, централизованное законодательное регулирование, с одной стороны, более распространено и, следовательно, должно быть признано более оптимальным, однако с другой – конкретизация рамочных законов позволяет избежать громоздких единых законодательных актов, регламентирующих многие частные аспекты электронного голосования, и предоставляет свободу регионам самостоятельно решать их, что, как мы считаем, более целесообразно.

<sup>30</sup> В международной практике под понятием «электронное голосование» понимается применение технологии получения и подсчета голосов избирателей, а также подведения итогов голосования с помощью любых электронных средств.

<sup>31</sup> <http://www.ibz.rn.fgov.be/index.php?id=1664&L=0>

<sup>32</sup> <http://www.edemocracy-forum.com/2009/07/frencevoting2009.html>; Representation of the People Act (the Election Act) (Act No. 57 of 28 June 2002 relating to parliamentary and local government elections) / [http://www.regjering.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/Regelverk/Representation\\_of\\_the\\_People\\_Act170609.pdf](http://www.regjering.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/Regelverk/Representation_of_the_People_Act170609.pdf); 2003-01-02 no. 05: Regulations relating to parliamentary and local government elections (Representation of the People Regulations) / [http://www.regjering.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/Regelverk/Regulations\\_2003\\_EN\\_170609.pdf](http://www.regjering.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/Regelverk/Regulations_2003_EN_170609.pdf); Rosa M Fernández, Esther González, José Manuel Vera. «The electoral legislation of the Basque autonomous community regarding electronic vote» // [www.e-voting.cc/files/fernandez\\_basque\\_e-voting\\_71-83/](http://www.e-voting.cc/files/fernandez_basque_e-voting_71-83/)

<sup>33</sup> Кантон – субъект Швейцарской Конфедерации.

<sup>34</sup> Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Головин; Под общ. ред. В.Е. Чурова; ЦИК России. М.: МедиаПресс, 2009. С. 350, 354.

### 3. Особенности технологических решений электронного голосования и наиболее интересные эксперименты по их внедрению (по странам)

**Швейцария.** В Швейцарии отметим некоторые особенности интернет-голосования. Оно представляет собой полностью автоматизированную систему, направляющую избирателя на специализированный сайт. Для подтверждения своего права избирателю необходимо ввести уникальный идентификационный номер, который, по словам разработчиков, может совпасть один раз на 5 млрд. избирателей. Только теперь избиратель допускается на сервер, где проводится само голосование. После того как выбор сделан, избирателю необходимо подтвердить его путем ввода специального PIN-кода и данных своего паспорта<sup>35</sup>.

**Эстония.** В Эстонии нам интересен в первую очередь именно опыт интернет-голосования. Во-первых, отметим, что в основе системы интернет-голосования в Эстонии<sup>36</sup> лежит использование персонального документа, удостоверяющего личность (идентификационной карточки), который в законно установленном порядке принимается для удостоверения личности в сети Интернет и совершения электронной цифровой подписи. Во-вторых, достоинства законодательной основы электронного голосования в Эстонии отмечают и иностранные эксперты<sup>37</sup>.

Примечательно, что Законом предусмотрено право избирателей менять свой выбор, сделанный в период досрочного голосования. По мнению Избирательной комиссии Эстонии, тот факт, что избиратель может отдать свой голос повторно, делает почти бессмысленным принуждение или подкуп избирателя, поскольку любое лицо, пытающееся прибегнуть к таким мерам, не может быть уверено, что голос, отданный под давлением или влиянием, окажется действительно последним голосом этого избирателя. Эту позицию разделяет и Верховный суд Эстонии<sup>38</sup>.

**Нидерланды**<sup>39</sup>. В ходе многолетнего общенационального обсуждения было разработано новое программное обеспечение OSV и впервые было использовано на выборах в Европейский парламент 4 июня 2009 года.

**Программный комплекс OSV состоит из шести программ: Программа 0: Создание определенных выборов; Программа 1: Создание списков кандидатов; Программа 2: Исследование конкретных кандидатов; Программа 3: Идентификация кандидатов; Программа 4: Создание основы для подведения итогов голосования; Программа 5: Распределение голосов и мест в списках от низшего к высшему**<sup>40</sup>.

Здесь стоит отметить, что наибольшее значение для электронного голосования имеет не только техническая архитектура решений электронного голосования, но и их программное обеспечение.

<sup>35</sup> <http://www.geneve.ch/evoting/english/secure.asp>.

<sup>36</sup> Maaten, E.: Practicing Internet Voting in Estonia. In Baltic IT&T Review 2007, <http://www.ebaltics.com/00704985?PHPSESSID=f5849c543bdc4a1b621bd4c73eb62fc0>; Drechsler, W.; Madise, U. E-voting in Estonia. – TRAMES 2002, 3, vol 6 (56/51) P. 160–165.; См. подробнее: <http://www.vvk.ee/internetvoting>

<sup>37</sup> Drechsler, W., Madise, U.: «E-Voting in Estonia» Trames, 2002, 6(56/51), 3, P. 234–244; Drechsler, W., Madise, U.: Electronic Voting in Estonia. In: N. Kersting and H. Baldersheim (eds.) Electronic Voting and Democracy. A Comparative Analysis. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2004, P. 97–108; Maaten, E., Madise, U., Vinkel, P.: Internet Voting at the Elections of Local Government Councils in October 2005. Report on Internet Voting to the National Election Committee, Tallinn 2006, <http://www.vvk.ee/english/report2006.pdf>.

<sup>38</sup> См. решение: Decision of the Supreme Court of Estonia of Electronic Voting, <http://www.nc.ee/klr/lahendid/tekst/RK/3-4-1-13-05.html>.

<sup>39</sup> См. подробнее: <http://www.rijksoverheid.nl>

<sup>40</sup> [http://www.kiesraad.nl/nl/Verkiezingen/Verkiezingen-Algemene\\_informatie\\_OSV/Verkiezingen-Algemene\\_informatie\\_OSV-Introductie\\_OSV.html](http://www.kiesraad.nl/nl/Verkiezingen/Verkiezingen-Algemene_informatie_OSV/Verkiezingen-Algemene_informatie_OSV-Introductie_OSV.html)

**США.** В США имеется богатый опыт в сфере электронного голосования: международному сообществу известны их многочисленные эксперименты и новаторские инициативы. Отметим наиболее интересные из них:

а) для повышения уровня доверия избирателей к электронному голосованию в ряде штатов были приняты решения о замене сенсорных машин для голосования на сканирующие электронные средства для голосования (таким образом, избирателям предоставляется возможность удостовериться в своем электронном выборе при помощи бумажного носителя);

б) в настоящее время 18 штатов из 26<sup>41</sup>, использующих сенсорные электронные средства для голосования, приняли законодательные акты о том, что комплексы для электронного голосования должны быть снабжены бумажным носителем;

в) в 41 штате применяются оптические комплексы для электронного голосования наряду с сенсорными, включая 17 штатов, где они используются на всех без исключения избирательных участках;

г) голосование посредством использования сети Интернет применяется только в графстве Окалооза (остров Окалооза), штат Флорида<sup>42</sup>.

В рамках данного вопроса стоит также отметить технологические решения, применяемые в Швеции<sup>43</sup>, Финляндии<sup>44</sup>, Норвегии<sup>45</sup>, Бельгии<sup>46</sup>, Великобритании<sup>47</sup>, Индии<sup>48</sup>, Бразилии<sup>49</sup>, Венесуэле<sup>50</sup>.

#### **4. Общие тенденции и проблемы внедрения электронного голосования в различных странах, а также общественные дискуссии и некоторые судебные разбирательства**

**Тенденции.** В рамках данного параграфа осветим основные тенденции научного мышления, сложившиеся в ходе внедрения электронного голосования, и проблемы, с которыми они связаны:

1. Интерес к внедрению электронного голосования тем сильнее, чем меньше легитимность выборов, и наоборот. Проиллюстрируем это следующим примером. Так, в Швеции прослеживается огромное доверие к выборам у населения, легитимность выборов очень высока. Поэтому некоторые шведские эксперты обоснованно опасаются, что электронное голосование может уничтожить сложившуюся стабильность традиционной избирательной системы.

<sup>41</sup> Кстати, в 9 штатах сенсорные комплексы для электронного голосования являются единственным средством для голосования избирателей. – Прим. авт.

<sup>42</sup> <http://www.webplanet.ru/news/life/2008/10/31/esay.html>

<sup>43</sup> См. [http://www.val.se/valet\\_2010/information/713a9\\_engelska\\_att\\_rosta.pdf](http://www.val.se/valet_2010/information/713a9_engelska_att_rosta.pdf) ; См. [http://www.val.se/pdf/electionsinsweden\\_webb.pdf](http://www.val.se/pdf/electionsinsweden_webb.pdf)

<sup>44</sup> <http://www.vaalit.fi/42735.htm>

<sup>45</sup> Norske og internasjonale erfaringer Kapittel 4 i Rapporten «Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter» fra 2006. P. 22 / <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2006/0009/ddd/pdfv/272294-elektronisk-stemmegivning.pdf>

<sup>46</sup> <http://www.elections.fgov.be>

<sup>47</sup> См. подробнее: <http://www.justice.gov.uk/whatwedo/electoralmodernisation.htm>; HM Government. In the Service of Democracy – a consultation paper on a policy for electronic democracy. Published by the Office of the e-Envoy, Cabinet Office, London, (2002); см. подробнее: register Alexandros Xenakis and Prof. Ann Macintosh The UK deployment of the e-electoral International Teledemocracy Centre Napier University, Edinburgh, UNITED KINGDOM. P. 5–68; Electoral Commission. (2003e), Technical Report on the May 2003 Pilots. P. 4–9; <http://www.ideainfoage.gov.uk/services/laser/index.shtml>

<sup>48</sup> См. подробнее: Norske og internasjonale erfaringer Kapittel 4 i Rapporten «Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter» fra 2006. P. 37 / <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2006/0009/ddd/pdfv/272294-elektroniskstemmegivning.pdf> ; <http://europa.eu.int/ida/en/document/2551/358>

<sup>49</sup> См. подробнее: <http://www.tse.gov.br/internet/urnaEletronica>

<sup>50</sup> CANTV – организация-поставщик технологий электронного голосования; [http://www.cne.gob.ve/web/sistema\\_electoral/tecnologia\\_electoral\\_historia.php](http://www.cne.gob.ve/web/sistema_electoral/tecnologia_electoral_historia.php); [http://www.cne.gob.ve/web/sistema\\_electoral/tecnologia\\_electoral\\_descripcion.php](http://www.cne.gob.ve/web/sistema_electoral/tecnologia_electoral_descripcion.php)

2. Основная часть опасений и рисков, связанных с электронным голосованием, сосредоточена вокруг обеспечения прозрачности и надежности технологических решений. При этом потенциальные проблемы безопасности в сфере интернет-голосования всегда будут упоминаться в качестве дополнительного фактора на выборах, который следует учитывать<sup>51</sup>.

3. Детальная законодательная регламентация вопросов электронного голосования и наличие системы сертификации систем электронного голосования способствуют повышению уровня доверия избирателей. Здесь нам интересен опыт Эстонии. В рамках специального доклада для Совета Европы профессор Александр Тречсел и Роберт Шуман указали на то, что «эстонские системы электронного голосования до сих пор не подлежали комплексной процедуре сертификации»<sup>52</sup>. Вместе с тем Закон «О выборах в Рийгикогу» (Эстонский парламент) не содержит положений, регламентирующих обеспечение безопасности системы интернет-голосования, в нем не предусмотрена ответственность какого-либо из органов – равно как и не определены конкретные основания для наложения санкций – в случае неполадок в работе системы<sup>53</sup>.

4. Известно, что одной из базовых целей, стоящих перед электронным голосованием, является обеспечение максимального удобства реализации гражданами своих избирательных прав, при этом требуется достижение уровня безопасности, сходного с уровнем безопасности при голосовании традиционными способами. Здесь отметим позицию Британской избирательной комиссии (далее – Комиссия). Она считает, что обеспечение безопасности электронных решений должно быть не меньшим, чем при традиционном голосовании. Цель экспериментов – сделать голосование максимально удобным для реализации гражданами своих прав<sup>54</sup>.

Таким образом, Комиссия на следующих выборах рекомендует для простоты использования установить стандартизированный пользовательский интерфейс, чтобы минимизировать возможные последствия неудачных технологических решений<sup>55</sup>. Считаем это предложение вполне справедливым.

**Проблемы:** 1. Основной проблемой электронного голосования является обеспечение его прозрачности и надежности. Стоит заметить, что обеспечение прозрачности и надежности не только определяет уровень доверия избирателей на выборах, но и зачастую является камнем преткновения всей реформаторской деятельности, направленной на внедрение электронных технологий в области избирательного процесса. Более того, прозрачность и надежность на практике являются основными критериями оценки эффективности системы электронного голосования<sup>56</sup>. Проиллюстрируем это следующим примером. В Нидер-

<sup>51</sup> Позиция эстонской партии «Народный Союз» от 15/10/2005. См. подробнее: Norske og internasjonale erfaringer Kapittel 4 i Rapporten «Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter» fra 2006. P. 35 / <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2006/0009/ddd/pdfv/272294-elektroniskstemmegivning.pdf> ; <http://europa.eu.int/ida/en/document/2551/358>

<sup>52</sup> Alexander H. Trechsel, Robert Schuman, Kristjan Vassil. Report for the Council of Europe «Internet Voting in Estonia A Comparative Analysis of Four Elections since 2005» January 2010. P. 43–47.

<sup>53</sup> См.: OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Republic of Estonia, Parliamentary Elections, 4 March 2007, <http://194.8.63.155/item/25385.html>

<sup>54</sup> ИТ (от англ. IT – information technology) – информационные технологии.

<sup>55</sup> Norske og internasjonale erfaringer Kapittel 4 i Rapporten «Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter» fra 2006. P. 31 / <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2006/0009/ddd/pdfv/272294-elektroniskstemmegivning.pdf>

<sup>56</sup> Hyde, S.: How International Election Observers Detect and Deter Fraud. In Alvarez, R.M. Hall, T.E. and Hyde, S. (eds): Understanding, Detecting, and Preventing Election Fraud: Domestic and International Perspectives. Washington, D.C., Brookings Institution Press 2008. – P. 27–35; Bell, A.: Constitutional Aspects. The International and Comparative Law Quarterly. Vol. 44, No. 3. (Jul., 1995), P. 700–705; Bloomfield, R. and M. O'Hara: Market Transparency: Who Wins and Who Loses? The Review of Financial Studies. Vol. 12, No. 1. (Spring, 1999), P. 5–35; Faust, J., Svensson, E.O.: The

ландах<sup>57</sup>, в ходе выборов в 2006 году, в одном из муниципалитетов некий кандидат набрал 181 голос на одном избирательном участке, в то же время на всех остальных участках в сумме он получил только 11 голосов. Сразу вызвало подозрение то, что кандидат являлся работником этого самого избирательного участка и имел доступ к системе электронного голосования. Однако аппарат «Недап» не обладал техническими возможностями для проверки и пересчета голосов. Окружной прокурор в этой связи был вынужден вызвать для дачи показаний всех избирателей, проголосовавших на данном избирательном участке. В результате выяснилось, что подозреваемый кандидат набрал лишь незначительное число голосов<sup>58</sup>.

2. На практике возникают проблемы, связанные с целесообразностью внедрения электронного голосования. Для разрешения этих проблем, как правило, проводятся компетентные исследования. Приведем некоторые примеры.

В Португалии, для того чтобы получить объективные данные и всесторонне исследовать вопрос о необходимости полного внедрения системы электронного голосования на избирательных участках, в рамках агентства УМИС<sup>59</sup> было начато компетентное исследование в 2006 году, завершённое в марте 2007 года<sup>60</sup>. Развитию системы электронного голосования активно способствовало взаимодействие УМИС и АМА (Агентство по административной модернизации)<sup>61</sup>. 1 мая 2007 года началось активное внедрение электронного голосования, продолжающееся по настоящий день<sup>62</sup>.

В Бельгии в настоящее время проводятся достаточно серьезные, официально санкционированные, научные исследования по поводу перспектив внедрения электронного голосования в избирательную систему<sup>63</sup>.

Однако существует и иная практика решения этой проблемы. Так, в Ирландии Комиссия, перед которой Правительство поставило задачу по оценке имеющихся технологических решений для электронного голосования, не рекомендовала применять их в дальнейшем, поэтому реализация всех ранее запланированных проектов была приостановлена. Примечательно, что свою позицию Комиссия обосновала только тем, что у нее нет полной уверенности в том, что эти решения будут работать надлежащим образом<sup>64</sup>. При этом формированию такой позиции поспособствовало критическое исследование двух ученых<sup>65</sup>.

---

Equilibrium Degree of Transparency and Control in Monetary Policy. *Journal of Money, Credit and Banking*, 2002, vol. 34, No. 2, P. 520–539; Moncrieffe, J.M.: Reconceptualizing Political Accountability. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 1998, Vol. 19, No. 4. (Oct.), P. 387–406; Pagano, M., A. Roell: Transparency and Liquidity: A Comparison of Auction and Dealer Markets with Informed Trading. *The Journal of Finance*, 1996, Vol. 51, No. 2, P. 579–611; Stirton, L., Lodge, M.: Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services. *Journal of Law and Society* 2001, Vol. 28, No. 4, P. 471–489; Hall, T., Wang, T.: Show Me the ID: International Norms and Fairness in Election Reforms. *Public Integrity*, 2008, 10, 2: P. 97–111; Hall, T., Wang, T.: Normative Principles for Evaluating Election Fraud. In Alvarez, R.M. Hall, T.E. and Hyde, S. (eds): *Understanding, Detecting, and Preventing Election Fraud: Domestic and International Perspectives*. Washington, D.C., Brookings Institution Press 2008. P. 117–129. Если эта проблема будет решена, то электронное голосование сможет в полной мере заменить традиционное голосование, не снижая планку его требований. – Прим. авт.

<sup>57</sup> Leontine Loeber. «E-Voting in the Netherlands; from General Acceptance to General Doubt in Two Years» // [www.e-voting.cc/files/loeber\\_e-voting-in-the-netherlands\\_21-30/](http://www.e-voting.cc/files/loeber_e-voting-in-the-netherlands_21-30/)

<sup>58</sup> [http://www.kiesraad.nl/nl/Verkiezingen/Verkiezingen-Algemene\\_informatie\\_OSV/Achtergrond\\_van\\_stemmachines\\_naar\\_OSV.html](http://www.kiesraad.nl/nl/Verkiezingen/Verkiezingen-Algemene_informatie_OSV/Achtergrond_van_stemmachines_naar_OSV.html)

<sup>59</sup> [http://www.umic.pt/index.php?option=com\\_content&task=section&id=32&Itemid=360](http://www.umic.pt/index.php?option=com_content&task=section&id=32&Itemid=360)

<sup>60</sup> См. подробнее: [http://www.umic.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3119&Itemid=454](http://www.umic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=3119&Itemid=454)

<sup>61</sup> См. подробнее: <http://www.ama.pt/>

<sup>62</sup> [http://www.umic.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=44&Itemid=112](http://www.umic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=112)

<sup>63</sup> [http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/Elections2011/fr/presentation/bevoting-1\\_gb.pdf](http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/Elections2011/fr/presentation/bevoting-1_gb.pdf) ; [http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/Elections2011/fr/presentation/bevoting-2\\_gb.pdf](http://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/Elections2011/fr/presentation/bevoting-2_gb.pdf)

<sup>64</sup> <http://www.cevie/index.htm>

<sup>65</sup> McGaley M.; Gibson J.P.: *Electronic Voting: A Safety Critical System*; Department of Computer Science, National University of Ireland, Maynooth, March 2003, [www.cs.may.ie/research/reports/2003/nuim-cs-tr-2003-02.pdf](http://www.cs.may.ie/research/reports/2003/nuim-cs-tr-2003-02.pdf), accessed on 2004-03

**Дискуссии.** Так сложилось, что наиболее широкие дискуссии в мире по вопросам электронного голосования проводились и возникали именно в США. Однако в последнее время в США основной акцент в ходе дискуссий делается на обеспечении безопасности голосования в Интернете. Дискуссии проходят, как правило, в рамках конференций, в которых принимают участие ученые, юристы, ИТ-специалисты, а также противники электронного голосования. В числе последних особенно стоит отметить небезызвестных в американской юридической литературе экспертов в области электронного голосования – Ребекку Меркури и Д. Рубина<sup>66</sup>. Следует также отметить, что обсуждения избирательной реформы в США резко поляризованы между демократами и республиканцами. Демократы в основном больше внимания уделяют регистрации избирателей и использованию новых форм голосования на выборах, в то время как республиканцы больше заинтересованы в обеспечении целостной взаимосвязи как частных процедурных моментов между собой, так и избирательного процесса вообще<sup>67</sup>. После ряда неудачных экспериментов<sup>68</sup> внедрение электронного голосования в США было приостановлено, однако накал научной полемики в этой области по-прежнему сохраняется, а США продолжают участвовать в конференциях различного уровня, в том числе и межгосударственного<sup>69</sup>.

## 5. Обзор некоторых экспертных мнений, оценок и рецензий и итоги внедрения электронного голосования в избирательную практику (в целом и по странам)<sup>70</sup>

<sup>66</sup> <http://www.notablessoftware.com/evote.html>

<sup>67</sup> <http://www.eac.gov/>

<sup>68</sup> <http://www.fec.gov/>

<sup>69</sup> [http://www.eac.gov/about\\_the\\_eac/notes\\_from\\_the\\_road\\_donetta\\_davidson.aspx](http://www.eac.gov/about_the_eac/notes_from_the_road_donetta_davidson.aspx)

<sup>70</sup> См. также: Brassard, G., Crepeau, C., Robert, J.-M.: All-or-Nothing Disclosure of Secrets. In: Lecture Notes in Computer Science 263, Advances in Cryptology, Crypto 86, Berlin, Springer-Verlag, 1987, P. 234–238; Chaum, D.: Blind Signatures for Untraceable Payments in: Chaum, D., Rivest, R.L., Sherman A.T. (eds): Advances in Cryptology, Proceedings of Crypto 82, P. 199–203; Hollosi, A., Karlinger, G.: Einführung in die sterreichische Buergerkarte; Bundeskanzleramt, Stabsstelle IKT-Strategie des Bundes, Technik und Standards, Vienna, 2004, <http://www.buergerkarte.at/konzept/securitylayer/spezifikation/aktuell/introduction/Introduction.html> (10.6.2004); Internet Policy Institute: Report on the National Workshop on Internet Voting, Issues and Research Agenda. The Internet Policy Institute, Washington (DC), 2001 [http://www.internetpolicy.org/research/e\\_voting\\_report.pdf](http://www.internetpolicy.org/research/e_voting_report.pdf) (2001-11-20); Feghhi, J., Williams, P.: Digital Certificates – Applied Internet Security, Addison-Wesley, Reading, 1999. P. 56–87; Nurmi, H., Salomaa, A., Santean, L.: Secret ballot elections in computer networks, Computers and Security 36 (10), 1991, P. 553–560; Philippsen M.: Internetwahlen – Demokratische Wahlen uber das Internet; Informatik Spektrum 25(2) 2002, P. 138–150; Prosser, A., Kofler, R., Krimmer, R.: Deploying Electronic Democracy for Public Corporations. In: Traummuller, R. (ed.): Electronic Government, LNCS 2739(2003), P. 234–239; Prosser, A., Kofler, R., Krimmer, R., Unger, M.K.: The Role of Digital Signature Cards in Electronic Voting. Proceedings of 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (CD-ROM), Computer Society Press, 2004. P. 1–124; Prosser, A., Kofler, R., Krimmer, R., Unger, M.K.: Implementation of Quorum-based Decisions in an Election Committee; to appear in Traummuller, R. (ed.) EGovernment; Lecture Notes in Computer Science, Springer, 2004. P. 95–128; Prosser, A., Kofler, R., Krimmer, R., Unger, M.K.: e-Voting Wahltest zur Bundespresidentschaftswahl 2004, Arbeitsbericht zum Tätigkeitsfeld Wirtschaftsinformatik, Informationsverarbeitung und Informationswirtschaft 01/2004, Wirtschaftsuniversität Wien, 2004. P. 21–154; Prosser, A., Muller, R.: Electronic Voting via the Internet; Int. Conf. on Enterprise Information Systems ICEIS 2001, Setwbal, P. 1061–1066; Rubin, A.: Security Considerations for Remote Electronic Voting over the Internet / <http://avirubin.com/e-voting.security.pdf> (23.5.2004); Rivest, L. R.: Electronic Voting. Laboratory for Computer Science, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, <http://theory.lcs.mit.edu/%7Erivest/Rivest-ElectronicVoting.pdf>; Arh, M., Peuli, D.: Profil volivcev posamezne stranke. Gfk Orange No 35, Gfk Gral-Itoe, October 2004, <http://www.gfk.si/lnovice.php?NID=1139#>; Cerar, G.: Prezrti estonski zgledi. Mladina (44), October 2005, [http://www.mladina.si/tehdnik/200544/clanek/uvo-manipulator-gregor\\_cerar/](http://www.mladina.si/tehdnik/200544/clanek/uvo-manipulator-gregor_cerar/); Grad, F., Lukšič, A., Zagorc, S.: Ustavno-pravni in politološki vidiki uvajanja e-volitve v RS, Študija izvedljivosti, 2004 [http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/K2633A9BFD03509F2C1256E52005D938F/\\$file/Evolitve\\_ustavnopravni\\_in\\_politoloski\\_vidiki.pdf](http://mid.gov.si/mid/mid.nsf/V/K2633A9BFD03509F2C1256E52005D938F/$file/Evolitve_ustavnopravni_in_politoloski_vidiki.pdf); ; Kodelja, M.: E-paranoja države. January 2004, [http://www.mojmikro.si/articles/60\\_61\\_e-volitve.pdf](http://www.mojmikro.si/articles/60_61_e-volitve.pdf); ; Norris, P.: E-Voting as the Magic Ballot? The impact of Internet voting on turnout in European Parliamentary elections, Paper for the Workshop on 'E-voting and the European Parliamentary Elections' Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Villa La Fonte, EUI 10-11th May 2002. <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/ACROBAT/Magic%20Ballot.pdf>; Remmert, M.: Towards European Standards on Electronic Voting. In: Prosser A., Krimmer R. (Eds.): Electronic Voting in Europe \_ Technology, Law, Politics and Society, Austria, 2004, p. 13–16, <http://static.wday.net/evoting/files/E-Voting-in-Europe-Proceedings.pdf>; ; Turk, M.: Študija izvedljivosti e-volitve s predlogi implementacije, Ministry of Information Society, Ljubljana, February 2004, <http://mid.gov>

Для начала отметим наиболее интересные экспертные исследования, рецензии и оценки, а также наиболее заметные доктринальные наработки в области электронного голосования:

1. В Швейцарии, как указывают Ян Герлах и Урс Гессер в своем труде<sup>71</sup>, был создан научно-исследовательский проект «Интернет и демократия»<sup>72</sup>, целью которого было обобщить проблемы, связанные с внедрением интернет-голосования в избирательную практику. Весь проект изначально был сфокусирован на трех основных направлениях: а) изучение влияния пользовательского интернет-сайта OhmyNews на выборы 2002 года в Южной Корее; б) изучение избирательных технологий и их роли в «Оранжевой революции» в Украине; в) изучение «блогосферы» в Иране. После 2008 года эти направления были расширены и к исследованию подключились новые специалисты: Аня-Ли Фишери, Сандра Кортези, Герберт Буркерт, Джон Палфри, Брюс Этлинг и Тим Хван. В дальнейшем началось их успешное сотрудничество со знаменитым в Европе Научно-исследовательским центром информационного права при Университете Санкт-Галлена в Швейцарии. Все это вылилось в ряд актуальных научно-прикладных работ<sup>73</sup>. На наш взгляд, такого рода работы демонстрируют огромную практическую значимость прикладных интегративных исследований, ставящих себе цель не просто обобщить локальный опыт электронного голосования, но и провести подробный анализ, предложить новые выводы и рекомендации, ориентированные прежде всего на международный уровень.

si/mid/mid.nsf/V/K7F5A0C562D52B67BC1256E53003C431B/\$file/Evolitve\_studija\_izvedljivosti\_mid.pdf ; Van Den Besselaar, P., Oostveen, A. M., De Cindio, F., Ferrazzi, D.: Experiments with e-voting technology, experiences and lessons. In: Cunningham, P. et al. (Eds.): Building the Knowledge Economy: Issues, Applications, Case Studies. IOS Press, 2003. <http://www.social-informatics.net/Bologna2003.pdf>; Astrom, J. Should democracy online be quick, strong, or thin? Communications of the ACM 44,1, 2001, P. 49–51; Belo Horizonte. OP Digital. Assessed in November 2007. <http://opdigital.pbh.gov.br/in/Portuguese/>; Garcia, A.C.B. Maciel, C. Pinto, B.P. A Quality Inspection Method to Evaluate EGovernment Sites. Electronic Government. In M.A. Wimmer et al. (Eds.): Proceedings of the International Conference on Electronic Government EGOV2005, 4, 2005. Copenhagen, Dinamarca. Lecture Notes in Computer Science, V. 3591, Berlin Heidelberg: Springer-Verlag Ed., 2005, P. 198–209; Garcia, A. C. B.; Pinto, B.P.; Ferraz, I. N. Eletronic Participatory Budgeting (E-PPB): increasing people participation in the decision-making process. International Journal of Web Based Communities IJWBC, Inderscience, v.1, n. 4, p. 504–517, 2005; Lourenço, R. P.; Costa, J. P. Incorporating citizens' views in local policy decision making processes. Elsevier: Decision Support Systems 43, 4 (Aug. 2007), P. 1499–1511. 2007; Maciel, C; Nogueira, J.L.T; Garcia, A.C.B. An X-Ray of the Brazilian e-Gov Web Sites. Human-Computer Interaction, INTERACT2005, 13, 2005, Rome, Italy. Lecture Notes in Computer Science, V. 3585, p. 1138–1141, 2005; Maciel, C., Garcia, A.C.B. Design and Metrics of a 'Democratic Citizenship Community' in Support of Deliberative Decision-Making. In M.A. Wimmer, H.J. Scholl and A. Grönlund (Eds.): Proceedings of the International Conference on Electronic Government, EGOV 2007, 6, Lecture Notes in Computer Science, Berlin Heidelberg? V. 4656, P. 388–400; Oostveen, A., Van den Besselaar, P. From Small Scale to Large Scale User Participation: A Case Study of Partipatory Design in e-Government Systems. Proceedings Participatory Design Conference 2004. Toronto, Canada. P. 37–189; Price, V., Cappella, J. Health care, i.t. and e-government: Constructing electronic interactions among citizens, issue publics, and elites: the healthcare dialogue project. ACM International Conference Proceeding Series; Vol. 89. P. 139–140, 2005; Wolton, D. Internet: petit manuel de survie. CNRS/França. Paris, Flammarion, 2000. P. 21–30; Norris, P.: Digital Divide, Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide, Cambridge University Press, Cambridge, 2001. P. 47–69; Krimmer, R., Die Dimensionen der elektronischen Demokratie, in: Proceedings of IRIS 2004, Verlag Österreich, Salzburg 2004. P. 17–101; Krimmer, R., Triessnig, S., Volkamer, V.: The Development of Remote E-Voting around the World: A Review of Roads and Directions. In: Alkassar, A., Volkamer, M.: VOTE-ID 07, Springer LNCS, 2007. P. 31–98; Moosmann, R., Baumberger, P.: E-Voting-Sicherheitskonzepte – eine vergleichende Studie (2003), Egovernment Präsenz, Zeitschrift des Institut für Wirtschaft und Verwaltung, Vol. 02, 2003. P. 35–47; Leenes, R., Svenson, J.: ICT in the Voting Process – A Report on 17 European Countries: University of Twente, 2003. P. 29–44; Schuster R.: Development of an E-Voting Readiness Scale, Diploma Thesis, Vienna, 2007. P. 1–18; Stahlknecht P., Hasenkamp. U.: Einführung in die Wirtschaftsinformatik, (11th Ed.), Springer, Berlin – Heidelberg 2005. P. 15–73; Zangemeister, C.: Nutzwertanalyse in der Systemtechnik, (4th Ed.), Wittmann, München, 1976. P. 56–62.

<sup>71</sup> Jan Gerlach and Urs Gasser. Three Case Studies from Switzerland: E-Voting. – Internet & Democracy Case Study Series. – March 2009. – Berkman Center Research Publication No. 2009-03.1.

<sup>72</sup> См. подробнее: <http://blogs.law.harvard.edu/idblog/>.

<sup>73</sup> <http://www.fir.unisg.ch/>; см. национальную стратегию «Стратегия Федерального совета по информационно-му обществу в Швейцарии», доступную по адресу: <http://www.bakom.ch/themen/infosociety/00695/index.html?lang=de&download=M3wBUQCu/SulmKDu36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpZLhmfhnapmmc7Zi6rZnqCk.kiN0f3mBbKbXrZ2lhtTN34al3p6Yr7P1oah162apo3X1cjYh2+hoJvN.6w==.pdf>.

2. В США в отношении использованных на выборах в 2003 году технологических решений интернет-голосования четверо экспертов (Джефферсон, Симонс, Рубин и Вагнер) опубликовали свой доклад<sup>74</sup>. В рамках особого мнения они отмечали возможность хакерских и вирусных атак персонального компьютера избирателя, а использование специально разработанного, контролируемого организациями-поставщиками программного обеспечения на серверах в неконтролируемой среде Интернета в целом крайне уязвимо из-за существующей архитектуры Интернета. Возможность таких атак может быть устранена лишь при условии радикального технологического прорыва. Этот вывод, по нашему мнению, характеризует современное состояние интернет-голосования не только в США, но и в общемировой практике.

Безусловно, говоря о мнениях экспертов, необходимо отметить некоторые дискуссионные и тенденциозные моменты в сфере электронного голосования, имеющие большую практико-теоретическую значимость:

1. Швейцарские исследователи Ян Герлах и Урс Гэссер<sup>75</sup> полагают, что электронное голосование может быть крайне привлекательным для молодых избирателей<sup>76</sup>. Более того, внедрением электронного голосования можно добиться повышения не только показателей явки молодых избирателей, но и политической активности молодежи вообще<sup>77</sup>, особенно это касается городов<sup>78</sup>. Этой точки зрения придерживается и Федеральный совет Швейцарии<sup>79</sup>. Однако ряд иных исследователей не согласны с тем, что электронное голосование способно действительно повысить электоральную активность, и активно это аргументируют<sup>80</sup>.

2. Большую роль в вопросе доверия к электронному голосованию играет субъективное отношение к технологическому решению вообще. Более того, применение электронного голосования, особенно интернет-голосования, предполагает изменение порядка представления информации о кандидатах (от традиционного бумажного представления к электронному)<sup>81</sup>.

3. Внедрение электронного голосования оказывает не только положительное влияние на развитие демократии, но и благотворное воздействие на развитие экономики, в частности задействуются ее новые сектора<sup>82</sup>.

4. Немалое значение при внедрении технологий интернет-голосования имеет наличие постоянного интернет-соединения у избирателей. В Швейцарии, допустим, такой проблемы нет (2/3 населения подключены к Интернету)<sup>83</sup>.

<sup>74</sup> <http://www.servesecurityreport.org>

<sup>75</sup> Jan Gerlach and Urs Gasser. Three Case Studies from Switzerland: E-Voting. – Internet & Democracy Case Study Series. – March 2009. – Berkman Center Research Publication No. 2009-03.1

<sup>76</sup> Christin & Trechsel, Analysis of the 26th September 2004 ballot as held in four Geneva municipalities (Anières, Carouge, Cologny and Meyrin), Geneva 2005. / [http://www.geneve.ch/evoting/english/doc/rapports/rapport\\_26sept\\_english\\_final.pdf](http://www.geneve.ch/evoting/english/doc/rapports/rapport_26sept_english_final.pdf), P. 16.

<sup>77</sup> Isabelle Imhof, Schritt für Schritt zum «Vote électronique», Neue Zürcher Zeitung, September 13, 2006. / [http://www.nzz.ch/nachricht-ten/zuerich/article9zhm5\\_1.333163.html](http://www.nzz.ch/nachricht-ten/zuerich/article9zhm5_1.333163.html)

<sup>78</sup> См. например, Zurich Statistics Office, Briefliches Abstimmen und Stimmverhalten, Nov. 1999. [http://www.statistik.zh.ch/themenportal/themen/down.php?id=241&fn=1999\\_11.pdf](http://www.statistik.zh.ch/themenportal/themen/down.php?id=241&fn=1999_11.pdf)

<sup>79</sup> Federal Council, Bericht über den Vote électronique: Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte, Jan. 9, 2002, BBl. 2002. P. 645–655.

<sup>80</sup> Norris, Pippa, Will New Technology Boost Turnout? Evaluating Experiments in E-Voting v. All-Postal Voting Facilities in UK Local Elections, Aug. 19, 2003, P. 10. Доступно по адресу: <http://ssrn.com/abstract=437140>.

<sup>81</sup> Jan Gerlach and Urs Gasser. Three Case Studies from Switzerland: E-Voting. – Internet & Democracy Case Study Series. – March 2009. – Berkman Center Research Publication No. 2009-03.1. P. 3–4.

<sup>82</sup> Republic and Canton of Geneva, E-Voting: The Geneva Internet Voting System, July 2007, [http://www.geneve.ch/evoting/english/presentation\\_projct.asp#autonomie](http://www.geneve.ch/evoting/english/presentation_projct.asp#autonomie).; Telephone interview with Dr. Hans-Urs Wili, Director of the Federal Chancellery's section for political rights, on June 20, 2008.

<sup>83</sup> Federal Statistics Office, Indikatoren: Internetnutzung, [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/04/key/approche\\_globale.indicator.30106.301.html?open=1#1](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/04/key/approche_globale.indicator.30106.301.html?open=1#1) (last visited Oct. 22, 2008).

5. Очевидно, что в рамках электронного голосования требуются обеспечение конфиденциальности и надежная система отделения реальных избирателей от «компьютерных ботов»<sup>84</sup>, троянов<sup>85</sup>, то есть компьютерных программ, выдающих себя за реального избирателя. Так, часть экспертов и Федеральный совет Швейцарии<sup>86</sup> полагают, что электронное голосование никогда не сможет стать полностью безопасным с этой точки зрения<sup>87</sup>.

6. Как правило, к числу недостатков электронного голосования относят отсутствие прозрачности, поскольку обработка голосов осуществляется в среде доступной только для узкого круга специалистов<sup>88</sup>. Обычные граждане фактически отстранены от участия в проверке правильности подсчета голосов<sup>89</sup>. Однако, с другой стороны, этим исключаются некомпетентные проверки<sup>90</sup>.

7. Внедрение технологий электронного голосования предполагает также формирование новой, электронной системы предвыборной агитации избирателей<sup>91</sup>. Но это далеко не всегда сможет принести позитивный эффект<sup>92</sup>. По мнению некоторых экспертов, в этом случае снизится количество общественных дискуссий и будет наблюдаться «пресыщенность» избирателей информацией<sup>93</sup>. Более того, необходимо будет создать новую систему нормативно-правового регулирования и контроля такой агитации<sup>94</sup>.

8. Интересно, что в США теоретической основой для возражений в отношении интернет-голосования стали многочисленные научные исследования, утверждавшие о дискриминации материально необеспеченных слоев населения, которые не имеют доступа в Интернет<sup>95</sup>.

<sup>84</sup> <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1671390/bot>

<sup>85</sup> <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/606295/trojan>

<sup>86</sup> Federal Council, Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique vom 31. Mai 2006, BBl 2006, P. 5459–5528. / [http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776/02793/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB\\_Sull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfhnpmmc7Zi6rZnqCkkl-R2fXx7bKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo](http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776/02793/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB_Sull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfhnpmmc7Zi6rZnqCkkl-R2fXx7bKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo)

<sup>87</sup> См. например: Ben Adida, *Advances in Cryptographic Voting Systems*, PhD Thesis, 2006, pp. 26 et seq. / <http://ben.adida.net/research/phd-thesis.pdf>

<sup>88</sup> Hans Geser, *E-voting projects in Switzerland*, Zürich 2002, p. 16 / [http://socio.ch/intcom/t\\_hgeser12.htm](http://socio.ch/intcom/t_hgeser12.htm).

<sup>89</sup> Federal Council, Bericht über den Vote électronique: Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte, Jan. 9, 2002, BBl. 2002. 645, p. 656.

<sup>90</sup> Lorenz Engli & Francine Hungerbühler, *E-Voting – Stand und Entwicklung in der Schweiz*, *Medialex* 1/06, P. 17–27.

<sup>91</sup> Hans Geser, *E-voting projects in Switzerland*, Zürich 2002, P. 16, Доступно по адресу: [http://socio.ch/intcom/t\\_hgeser12.htm](http://socio.ch/intcom/t_hgeser12.htm).

<sup>92</sup> Yannis Papadopoulos from the University of Lausanne describes this to be part of a general trend toward the “privatization” of political votes. Federal Council, Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique vom 31. Mai 2006, BBl 2006, P. 5459–5495.

<sup>93</sup> Wolf Linder, *Gutachten zum E-Voting*, Berne 2001, P. 12. Доступно по адресу: [http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776/02030/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB\\_Sull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfhnpmmc7Zi6rZnqCkklN3hHyAbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo](http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/00776/02030/index.html?lang=de&download=M3wBPgDB_Sull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVpzLhmfhnpmmc7Zi6rZnqCkklN3hHyAbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo)

<sup>94</sup> Etienne Strebel, *UNO-Auszeichnung für Zürcher E-Voting*, *Swissinfo*, June 26, 2007, <http://www.swissinfo.org/ger/suche/Result.html?siteSect=882&ty=st&sid=7949660>.

<sup>95</sup> См. американские исследования: Gronke, P.: *Early Voting Reforms and American Elections*. Paper presented at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association. P. 1–33 / [http://www.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/0/6/0/7/4/pages60740/p60740-1.php](http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/6/0/7/4/pages60740/p60740-1.php); Berinsky, A.: *The Perverse Consequences of Electoral Reform in the United States*. *American Politics Research* 33, 2005, P. 471–491; Traugott, M.: *Why Electoral Reform Has Failed: If You Build It, Will They Come?*; (A.N. Crigler, M. R. Just, and E. McCaffery): *Rethinking the Vote: The Politics and Prospects of American Election Reform*. New York Oxford University Press. P. 78–90; Prevost, A.; Schaffner, B.: *Digital Divide or Just Another Absentee Ballot? Evaluating Internet Voting in the 2004 Michigan Democratic Primary*. *American Politics Review*, forthcoming, 2008, P. 57–68; см. данные и отчеты, на которых американские исследования базировались: Neeley, G.; Richardson, L.: *Who is Early Voting? An Individual Level Examination*. *The Social Science Journal* 38, 2001, P. 381–392; Stein, R.; Garcia-Monet, P.: *Voting Early but Not Often*. *Social Science Quarterly* 78, 1997, P. 657–671; Alvarez, R. M.; Nagler, J.: *The Likely Consequences of Internet Voting for Political Representation*. *Loyola Law Review*, 34, 2001, P. 1115–1153; Gibson, R.: *Elections Online: Assessing Internet Voting in Light of the Arizona Democratic Primary*. *Political Science Quarterly* 116, 2002, P. 561–583; Solop, F.: *Digital Democracy Comes of Age: Internet Voting and the 2000 Arizona Democratic Primary Election*. *PS: Political Science and Politics* 34, 2001, P. 289–293.

В Интернете присутствует ряд интересных исследований по поводу применения электронного голосования в различных странах, которые также стоит отразить. Это касается, в частности, Венесуэлы<sup>96</sup>, Мексики<sup>97</sup>, США<sup>98</sup>, Ирландии<sup>99</sup>, Великобритании<sup>100</sup>. В этом ключе необходимо выделить и некоторые статьи, имеющие достаточно большую практическую и теоретическую ценность<sup>101</sup>.

Наконец, требуется отметить, что немалое количество международных конференций проведено по вопросам электронного голосования в 2010 году. Такая практика, безусловно, является позитивной, поскольку создает новые возможности для дискуссий как в среде аналитиков и ученых в области электронного голосования, так и в среде практиков и экспертов, непосредственно занимающихся вопросами внедрения и разработки технологий электронного голосования. Но главное, такая практика позволяет обобщить наиболее значимые международные наработки в данной сфере<sup>102</sup>.

Говоря же об итогах внедрения электронного голосования, прежде всего следует отметить регулярные рекомендации Совета Европы<sup>103</sup> и некоторые экспертные мнения, конкретизирующие их положения<sup>104</sup>.

Далее предлагаем выделить страны, имеющие позитивный опыт внедрения электронного голосования в свои избирательные системы.

<sup>96</sup> <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=http://www.upd.oas.org>

<sup>97</sup> <http://www.iimahd.ernet.in/egov/ifip/jun2003/article1.htm>

<sup>98</sup> <http://www.elecdesign.com/Articles/Print.cfm?ArticleID=8879>

<sup>99</sup> [http://www.cev.ie/hfm/report/first\\_report.htm](http://www.cev.ie/hfm/report/first_report.htm); <http://www.electronicvoting.ie>

<sup>100</sup> <http://www.parliament.uk/post/pn155.pdf>

<sup>101</sup> Электронное голосование: проектирование для людей. <http://www.louiseferguson.com/files/evotingPPFergusonL.ppt>; [http://www7.nationalacademies.org/cstb/project\\_evoting\\_acm-sigchi.pdf](http://www7.nationalacademies.org/cstb/project_evoting_acm-sigchi.pdf); Лучшие практики электронного голосования. [http://www7.nationalacademies.org/cstb/project\\_evoting\\_camp.pdf](http://www7.nationalacademies.org/cstb/project_evoting_camp.pdf); Необходимость ориентации на избирателя и обеспечение универсальной применимости электронного голосования. [http://www7.nationalacademies.org/cstb/project\\_evoting\\_wq\\_sjl.pdf](http://www7.nationalacademies.org/cstb/project_evoting_wq_sjl.pdf); Требования к системе электронного голосования. <http://www.thebell.net/papers/vote-req.pdf>; Статьи по техническим и технологическим решениям: 1) Машины для электронного голосования: <http://www.eci.gov.in/EVM/index.htm>; <http://www.indian-elections.com/electoralsystem/electronicvotingmachine.html>; 2) Описание услуг электронного Правительства, включая обеспечение интернет-голосования. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan014023.pdf>

<sup>102</sup> Австрия: «EDem10» 4th International Conference on eDemocracy / [www.donau-uni.ac.at/en/department/gpa/telematik/index.php](http://www.donau-uni.ac.at/en/department/gpa/telematik/index.php); Мексика: «dgo 2010» 11th International Conference on Digital Government Research / [www.dgo2010.org](http://www.dgo2010.org); Австрия: «ADVe-Government» ADV e-Government Conference 2010 / [e-government.advat/2010](http://e-government.advat/2010); Ирландия: «ECEG 2010» 10th European Conference on e-Government / [www.academic-conferences.org/eceg/eceg2010/eceg10-home.htm](http://www.academic-conferences.org/eceg/eceg2010/eceg10-home.htm); Франция: «ICDGS 2010» International Conference on e-Democracy, e-Government and e-Society / [www.waset.org/conferences/2010/paris/icdgs/index.php](http://www.waset.org/conferences/2010/paris/icdgs/index.php); США: EEE'10 The 2010 International Conference on e-Learning, e-Business, Enterprise Information Systems, and e-Government / [www.world-academy-of-science.org/worldcomp10/ws/conferences/eee10](http://www.world-academy-of-science.org/worldcomp10/ws/conferences/eee10); Австрия: «EVOTE2010» 4th International Conference on Electronic Voting and Participation / [www.e-voting.cc/2010](http://www.e-voting.cc/2010); Германия: «IADIS» International Conference: e-Democracy, Equity and Social Justice Freiburg, Germany [www.edemocracy-conf.org](http://www.edemocracy-conf.org); США: «EVT/WOTE'10» 2010 Electronic Voting Technology Workshop/Workshop on Trustworthy Elections / [www.usenix.org/events/evtwote10/index.html](http://www.usenix.org/events/evtwote10/index.html); Швейцария: «EGOV 2010/ ePart 2010» IFIP e-government conference/2nd International Conference on eParticipation / [www.egov-conference.org/egov-2010](http://www.egov-conference.org/egov-2010); Испания: «EGOVIS 2010» International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective / [www.dexa.org](http://www.dexa.org); Швейцария: «Swiss E-Voting Workshop» Swiss E-Voting Workshop 2010, State-of-the-Art E-Voting Systems / [www.e-voting-cc.ch/index.php/de/workshop10](http://www.e-voting-cc.ch/index.php/de/workshop10); Южная Африка: «ICEG 2010» 6th International Conference on e-Government / [www.academic-conferences.org/iceg/iceg2010/iceg10-home.htm](http://www.academic-conferences.org/iceg/iceg2010/iceg10-home.htm); Швейцария: «eGovernment Symposium» 4th eGovernment Symposium [www.egovernment-symposium.ch](http://www.egovernment-symposium.ch); Великобритания: «ICTD2010» IEEE/ACM International Conference on Information and Communication Technologies and Development / [www.ictd2010.org](http://www.ictd2010.org)

<sup>103</sup> См. например: Electronic democracy (e-democracy) Recommendation CM/Rec(2009)1 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 18 February 2009 and explanatory memorandum; Rec 2004 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting.

<sup>104</sup> См.: <http://www.estadao.com.br/tecnologia/coluna/stanton/2000/nov/13/194.htm>; см. также: Исследование Питера Неймана: [www.csl.sri.com/neumann/ncs93.html](http://www.csl.sri.com/neumann/ncs93.html); Исследование Кена Томпсона: [www.acm.org/classics/sep95](http://www.acm.org/classics/sep95); Исследования Амалькара Бруназо Филью: [www.votoseguro.org](http://www.votoseguro.org); Эссе Освальдо Манесчи: [www.jus.com.br/doutrina/urmael14.html](http://www.jus.com.br/doutrina/urmael14.html); <http://www.senado.gov.br/senadores/requiao/aseguran.htm>

К ним можно отнести Эстонию<sup>105</sup>, Финляндию<sup>106</sup>, Норвегию<sup>107</sup>, Швейцарию<sup>108</sup>, Нидерланды<sup>109</sup>, Бельгию<sup>110</sup>, Великобританию<sup>111</sup>, Бразилию<sup>112</sup>, США<sup>113</sup>.

И, наконец, предлагаем рассмотреть основные преимущества и недостатки электронного голосования в сравнении с традиционным:

<sup>105</sup> The National Election Committee E-Voting System, Overview – Tallinn 2005. P. 21–35; E-voting in Estonia 2005. The first practice of country-wide binding Internet voting in the world Ulle Madise, Tarvi Martens, 2006. P. 15–27; Report for the Council of Europe Internet voting in the March 2007 Parliamentary Elections in Estonia, Study directed by Prof. Alexander H. Trechsel, Director of the European Union Democracy Observatory (EUDO), Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence, 31 July 2007. P. 56–64; <http://www.edemocracy-forum.com/evoting/>

<sup>106</sup> <http://www.vaalit.fi/42735.htm>; <http://www.valtioneuvoisto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/en.jsp?oid=285753>; [http://www.vaalit.fi/uploads/31w9gli\\_1.pdf](http://www.vaalit.fi/uploads/31w9gli_1.pdf)

<sup>107</sup> См. более подробно: <http://www.minid.difi.no>; См. более подробно об этом исследовании: <http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/prosjekter/e-vote-2011-project/news-about-the-e-vote-2011-project/year/2010/Description-of-cryptographic-protocol.html?id=598204>; <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/e-valg/Nyheter/core.pdf>; [http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/e-valg/tekniskdok/Security\\_Objectives\\_v2.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/e-valg/tekniskdok/Security_Objectives_v2.pdf)

<sup>108</sup> См. подробнее: <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting>; <http://www.geneve.ch/evoting/english>; Norske og internasjonale erfaringer Kapittel 4 i Rapporten «Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter» fra 2006. P. 31 / <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2006/0009/ddd/pdfv/272294-elektroniskstemmegivning.pdf>; Ülle Madise: <http://www.vvk.ee/english/ylle.ppt>; См. более подробно: Etienne Strebel, UNO-Auszeichnung für Zürcher E-Voting, Swissinfo, June 26, 2007, <http://www.swissinfo.org/ger/suche/Result.html?siteSect=882&ty=st&sid=7949660>; Press Conference, Das e-Voting-System des Kantons Zürich im Einsatz bei der Studierendenratswahl (Dec. 14, 2004) / <http://www.statistik.zh.ch/produkte/evoting/folien.pdf>; Uwe Serdült & Alexander H. Trechsel, Umfrage bei Stimmberechtigten der Zürcher Gemeinden Bertschikon, Bülach und Schlieren anlässlich des Pilotversuchs zum Vote électronique vom 27. November 2005, Geneva 2006, P. 6 / <http://edc.unige.ch/edcadmin/images/Umfrage%20bei%20Stimmberechtigten.pdf>; David Knöri & Elisabeth Prader, E-Voting des Kantons Zürich, Feb.10, 2006, P. 3 / [http://www.exebit.ch/e\\_voting\\_Kt\\_ZH.pdf](http://www.exebit.ch/e_voting_Kt_ZH.pdf); Statistics Office, Canton of Zurich, Abgeschlossenes Pilotprojekt e-Voting des Kantons Zürich / <http://www.statistik.zh.ch/produkte/evoting/index.php?p=5>; Press Release, Statistics Office, Canton of Zurich, Ausbau von E-Voting im Kanton Zürich, May 27, 2008 / [http://www.statistik.zh.ch/services/mm/2008/mm04\\_2008\\_evoting.pdf](http://www.statistik.zh.ch/services/mm/2008/mm04_2008_evoting.pdf); Press Release, Statistics Office, Canton of Zurich, Ausbau von E-Voting im Kanton Zürich, Aug. 27, 2008 / [http://www.ji.zh.ch/Internet/ji/de/aktuelles/medienmitteilungen/aktuelle\\_news/219.html](http://www.ji.zh.ch/Internet/ji/de/aktuelles/medienmitteilungen/aktuelle_news/219.html); Simon Eppenberger, Rubbel-Probleme beim elektronischen Abstimmen, Tages Anzeiger, Sept. 25, 2008. P. 117–121; Jeder Vierte stimmte elektronisch ab, Tages Anzeiger, Sept. 29, 2008. P. 64–81.

<sup>109</sup> [http://www.kiesraad.nl/nl/Verkiezingen/Verkiezingen-Algemene\\_informatie\\_OSV.html](http://www.kiesraad.nl/nl/Verkiezingen/Verkiezingen-Algemene_informatie_OSV.html); Ion Cosuleanu, Constantin Gaidric. Distance voting (e-voting): the ways of its applicability in Moldova // Computer Science Journal of Moldova, vol.15, no.3(45), 2007. P. 364. / [http://www.math.md/files/cs/jm/v15-n3/v15-n3-\(pp354-380\).pdf](http://www.math.md/files/cs/jm/v15-n3/v15-n3-(pp354-380).pdf)

<sup>110</sup> <http://www.ibz.rrn.fgov.be/index.php?id=1666&L=0>

<sup>111</sup> [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_data/assets/electoral\\_commission\\_pdf\\_file/0011/14015/Guidance-toe-votingpilotsonobservers20April\\_25666-19073\\_E\\_N\\_S\\_W\\_.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/electoral_commission_pdf_file/0011/14015/Guidance-toe-votingpilotsonobservers20April_25666-19073_E_N_S_W_.pdf); [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_data/assets/electoral\\_commission\\_pdf\\_file/0003/16185/ElectoralCommissionOverallReport-Final\\_27213-20130\\_E\\_N\\_S\\_W\\_.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/electoral_commission_pdf_file/0003/16185/ElectoralCommissionOverallReport-Final_27213-20130_E_N_S_W_.pdf); [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_data/assets/electoral\\_commission\\_pdf\\_file/0006/16197/MainReportAugust2007\\_27281-20157\\_E\\_N\\_S\\_W\\_.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/electoral_commission_pdf_file/0006/16197/MainReportAugust2007_27281-20157_E_N_S_W_.pdf)

<sup>112</sup> <http://www.tse.gov.br/internet/urnaEletronica/identificacaoSegura.html>; <http://www.tse.gov.br/internet/urnaEletronica/seguranca.html>; См. например: Xenakis, A.; Macintosh, A.: Procedural Security in Electronic Voting, Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on Systems Sciences, 2004, P.118; Konrad, R.: E-voting critics point to security hole. California primary results appeared online before polls closed. Associated Press MSNBC News, 2003. Доступно по адресу: <http://stacks.msnbc.com/news/964736.asp?0dm=n15ot>; Manjoo, F.: Hacking democracy?, 2003. Доступно по адресу: [http://www.salon.com/tech/feature/2003/02/20/voting\\_machine\\_standards](http://www.salon.com/tech/feature/2003/02/20/voting_machine_standards); Harris, B.: Black Box Voting: Vote Tampering in the 21 Century. Elon House/Plan Nine, 2003; Rodrigues-Filho, J., Gomes, N.: E-Voting in Brazil – Exacerbating Alienation and the Digital Divide. 6th European Conference on e-Government, Marburg, 2006. P. 71–95; Fischer, E.: Election Reform and Electronic Voting Systems (DREs): Analysis of Security Issues. Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, 2003. P. 34–46; Manesch, O.: Fraude Eletronica nas Eleicoes, 2000. Доступно по адресу: <http://www1.jus.com.br/doutrina/>; Moynihan, D.: Building Secure Elections: E-Voting, Security, and Systems Theory. Public Administration Review 64(5), 2004, P. 515–528; Oostveen, A.; van den Besselaar, P.: Ask No Questions and Be Told No Lies. EICAR Conference CD-ROM, Copenhagen, 2004. P. 231–244.

<sup>113</sup> Считаем необходимым в качестве иллюстрации привести один интересный случай. Правительство штата Калифорния заявляло, что, по данным проведенных тестов, «с технологической стороны в машинах для электронного голосования больше дыр, чем в швейцарском сыре». Однако один из руководителей организаций-поставщиков машин для электронного голосования Sequoia Voting Systems сообщил, что проведенные лабораторные тесты не воспроизводили реальных выборовных условий, поскольку проводились с привлечением экспертов в течение двухнедельного срока. Такое, по его словам, на избирательном участке сделать невозможно. См. подробнее: [http://www.theregister.co.uk/2007/07/30/evoting\\_machine\\_review/](http://www.theregister.co.uk/2007/07/30/evoting_machine_review/)

**Преимущества:**

- 1) четкая, простая и быстрая регистрация избирателей и удобный процесс голосования, что повышает интерес к выборам и способствует повышению их легитимности;
- 2) электронное голосование способствует повышению независимости избирателей путем ограничения возможностей для негативного воздействия на них;
- 3) быстрый и эффективный подсчет голосов;
- 4) в ходе выборов формируется единая систематизированная электронная база данных и, таким образом, открываются новые возможности для аналитических исследований.

**Недостатки:**

- 1) проблема оптимального соотношения удобного дизайна и функциональности;
- 2) если программное обеспечение надежно не защищено паролем, оно может подвергаться хакерским атакам и злоупотреблениям со стороны заинтересованных лиц (в том числе и должностных);
- 3) при прямой записи электронной DRE мошенничество может произойти как в отношении машин для голосования, так и в отношении программного обеспечения базы данных после голосования;
- 4) ряд специфических обстоятельств увеличивает недоверие избирателей. Эти обстоятельства могут включать, в частности, огласку обнаруженных на стадии разработки и тестирования технологических ошибок, отсутствие открытого кода, независимой оценки программного обеспечения, конкуренции на рынке для разработчиков, нехватку квалифицированных работников избирательных комиссий и пр.<sup>115</sup>.

**Заключение**

В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы и обобщения:

1. Электронное голосование – это, без сомнения, перспективная сфера избирательного процесса, способная при должной и объективно оправданной реализации, разумном использовании новейших технологий и средств их защиты обеспечить качественно иную организацию голосования, отличающуюся принципиально новым уровнем удобства, быстроты безопасности. Это, собственно, и есть главная цель его развития и внедрения.
2. Электронное голосование, в контексте современных темпов технологического прогресса, позволит укрепить демократические тенденции в обществе в ближайшем будущем путем внедрения новейших технологий в конкретные демократические процессы (например, электронные выборы, референдумы, электронное правительство и пр.).
3. Интегративные процессы современного общества, сопряженные с автоматизацией и электронизацией, позволяют предположить, что указанные процессы в ближайшем будущем станут новым витком в организации голосования как условия совершенствования избирательной системы, новой ступенью технологического совершенствования избирательного процесса.

<sup>114</sup> См. подробнее: Noha El-Mikawy E-Voting as a Tool Enhancing Good Governance of the Election Process: A Critical Evaluation. United Nations Development Programme. P. 3 / <http://arabstates.undp.org/contents/file/E-voting.doc> Colin Barry, Paul Dacey, Tim Pickering, Debra Byrne. «Electronic Voting and Electronic Counting of Votes – A Status Report» // [www.eca.gov.au/reports/electronic\\_voting.pdf](http://www.eca.gov.au/reports/electronic_voting.pdf)

4. С практической точки зрения, институт электронного голосования в правовом смысле критически нуждается в детальной законодательной регламентации. Однако зачастую законодателью для выявления наиболее важных моментов, требующих правового регулирования и не требующих такового, необходимо обладать специфическими знаниями о применяемых на выборах технологических решениях, которые, в свою очередь, могут предоставить только квалифицированные специалисты, непосредственно занимающиеся разработкой данных решений. Их сотрудничество с органами законодательной власти на современном этапе, как мы полагаем, крайне необходимо<sup>115</sup>. Поэтому здесь мы отметим, что разделить политические, правовые, социальные аспекты в рамках института электронного голосования очень тяжело и зачастую не совсем целесообразно.

5. И, наконец, отметим, что применяемые технологические решения обязательно должны проходить комплексную сертификацию по единым централизованным стандартам, а в отношении электронного голосования должны действовать общегосударственные законодательные акты. При этом на локальных выборах допустимо некоторые специфические вопросы правового регулирования оставлять на усмотрение местных властей.

6. Для Российской Федерации рассмотренный международный опыт электронного голосования может стать хорошим теоретическим подспорьем в деятельности по реформированию не только системы голосования и избирательного процесса, но и их позитивного влияния на развитие и углубление системы российской избирательной демократии. С практической стороны, электронное голосование в значительной мере препятствует фальсификации итогов голосования и результатов выборов. Однако все его преимущества смогут проявить себя только при грамотном, взвешенном внедрении системы электронного голосования<sup>116</sup> в российскую избирательную систему. В противном случае ожидаемый результат может быть несколько иным и это органам государственной власти, безусловно, следует учитывать.

<sup>115</sup> Формат такого сотрудничества на практике может выходить за правовые рамки. – Прим. авт.

<sup>116</sup> Применяемые технологические решения при этом должны быть сертифицированы и предварительно апробированы в реальных выборах условиях. – Прим. авт.

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

**Некаев Александр Владимирович,**  
студент 5-го курса юридического факультета  
Мордовского гуманитарного института

*Научный руководитель:*

**Усманова Елена Фанильевна,**  
заведующая кафедрой государственно-правовых  
дисциплин юридического факультета Мордовского  
гуманитарного института, кандидат юридических  
наук, доцент



## **Анализ решений Верховного Суда Российской Федерации по вопросам подкупа избирателей**

### **Введение**

Выборы являются одним из ключевых элементов демократического общества, который должен обеспечивать реализацию народом своей власти. Волеизъявление граждан, осуществляемое посредством свободных выборов, является единственным способом формирования легальной и легитимной власти. Только выбор всего народа, состоящий из отдельных голосов сотен, тысяч, миллионов людей, может наделить человека, группу лиц полномочиями по управлению общественной жизнью. Это хорошо понимают и те бесчестные лица, которые стремятся к власти, желают получить её любым путём. Для этого ими используются разного рода «грязные» технологии, среди которых широкое распространение получил подкуп избирателей.

К сожалению, практика проведения выборов в нашей стране показывает, что подкуп является действенным способом оказания влияния на избирателей и может быть гораздо эффективнее, чем любое агитационное мероприятие<sup>1</sup>. Причин продажи своих голосов избирателями можно привести немало, но основной причиной является то, что на сегодня голосование в обыденном сознании превратилось из права в обязанность. В связи с этим многие люди решают, что если государству, начальству, власти, кандидатам нужны голоса, то почему бы не получить за них что-то взамен. Тот факт, что в сферу выборов пришёл рынок, подтверждают часто повторяющиеся ситуации, когда избиратели отказываются идти голосовать, пока им не починят крышу, не пустят воду и т.п.

<sup>1</sup> Предеин А.Н. Проблема подкупа избирателей и использование организаций третьего сектора при проведении избирательных кампаний // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 9. С. 21–23.

В преддверии выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ в 2011 г., выборов Президента РФ в 2012 г., тема противодействия подкупу избирателей становится всё более актуальной. Залогом успешной борьбы с этим негативным явлением является чёткая и устоявшаяся правоприменительная практика, одним из средств конкретизации которой выступают решения высших судебных органов, в том числе Верховного Суда Российской Федерации. Анализу решений, принятых по вопросам подкупа избирателей высшим судом общей юрисдикции России, и будет посвящена данная работа.

## Глава 1. Подкуп избирателей: понятие и виды

### § 1. Законодательная регламентация запрета на подкуп избирателей и роль судебных органов в защите интересов избирательного корпуса

В соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» граждане и общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию за или против того или иного кандидата.

Предвыборная агитация может проводиться:

- 1) через средства массовой информации (организации телерадиовещания и периодические печатные издания);
- 2) посредством проведения публичных предвыборных мероприятий (например, собраний и встреч с избирателями, публичных предвыборных дебатов и дискуссий, митингов, шествий, демонстраций, иных публичных мероприятий);
- 3) посредством выпуска и (или) распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных предвыборных материалов;
- 4) иными не запрещёнными законом методами.

При этом особо указывается, что кандидатам и их уполномоченным представителям запрещено:

- вручать избирателям, участникам референдума денежные средства, подарки и иные материальные ценности, кроме как за выполнение организационной работы (за сбор подписей избирателей, участников референдума, агитационную работу); производить вознаграждение избирателей, участников референдума, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещать произвести такое вознаграждение;
- проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании, кампании референдума;
- предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях;
- воздействовать на избирателей, участников референдума посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования), оказания услуг иначе чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Кандидаты и их уполномоченные представители не вправе при проведении предвыборной агитации воздействовать на избирателей обещаниями передачи им денежных средств, ценных бумаг и иных материальных благ. Со дня регистрации до подведения общих итогов

голосования не допускается проведение кандидатами, избирательными объединениями благотворительной деятельности, а также лотерей на территории соответствующего избирательного округа.

Очевидно, что указанные нормы ориентированы на предотвращение подкупа избирателей, который можно определить как совокупность незаконных методов получения дополнительных голосов избирателей в обмен на денежные суммы, ценные бумаги или товары, а также обещания раздачи этих материальных благ в обмен на соответствующее голосование<sup>2</sup>.

Подкуп является одной из самых грубых форм нарушения интересов избирательного корпуса, поскольку с помощью материальных либо иных благ происходит переориентация населения на удовлетворение сиюминутных меркантильных потребностей, что может привести к серьёзным негативным последствиям в части построения системы органов публичной власти.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обоснованно содержит положения, запрещающие осуществление указанных выше видов деятельности с целью подкупа избирателей (п. 2 ст. 56). В этом заложен своеобразный механизм правовой защиты публичных интересов избирательного корпуса.

Судебная защита публичных интересов избирателей осуществляется Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов РФ и судами общей юрисдикции. Суды выполняют функции предотвращения нарушений избирательных прав (в том числе по вопросам подкупа избирателей), устранения препятствий для их реализации, а также восстановления нарушенных избирательных прав граждан России. В порядке общей превенции любое судебное решение по избирательным спорам косвенным образом предотвращает или способствует предотвращению нарушения избирательных прав граждан, не участвующих в данном деле.

Таким образом, суды общей юрисдикции, в первую очередь Верховный Суд РФ, играют особую роль в защите публичных интересов избирательного корпуса, выступают одной из институциональных гарантий функционирования избирательной системы. От их деятельности напрямую зависит реализация различных политических интересов, а также возможность осуществлять избирательные права на практике<sup>3</sup>.

Перечень дел, подсудных Верховному Суду РФ по первой инстанции, определён п. 5 ч. 1 ст. 27 ГПК РФ. Это дела об обжаловании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, за исключением решений, остающихся в силе решения нижестоящих избирательных комиссий.

При оставлении ЦИК России без изменения решения нижестоящей избирательной комиссии дело в зависимости от уровня нижестоящей избирательной комиссии подлежит рассмотрению судом субъекта РФ или районным судом, которому подсудно дело об оспаривании первоначального решения. В случае принятия ЦИК России иного решения по результатам рассмотрения жалобы на решения нижестоящих избирательных комиссий дело подлежит рассмотрению по первой инстанции Верховным Судом РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 27 ГПК РФ федеральными законами к подсудности Верховного Суда РФ могут быть отнесены и другие дела. То есть перечень избирательных дел,

<sup>2</sup> Соловьёв С.Г. Денежный подкуп избирателей на муниципальных выборах: проблемы теории и практики // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 9. С. 20–23.

<sup>3</sup> Горбунов В.А., Кликушин А.А. Защита судами общей юрисдикции публичных интересов избирательного корпуса // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 6. С. 19–23.

отнесённых ГПК РФ к подсудности Верховного Суда РФ как суда первой инстанции, не является исчерпывающим<sup>4</sup>. Кроме того (и в большей степени), Верховный Суд РФ рассматривает кассационные жалобы на не вступившие в законную силу решения верховных судов субъектов РФ по делам об оспаривании решений избирательных комиссий субъектов РФ (независимо от уровня выборов, референдума), окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные органы государственной власти субъектов РФ и по иным делам, отнесённым к подсудности верховных судов субъектов РФ.

## **§ 2. Наиболее распространённые технологии подкупа избирателей в свете решений Верховного Суда РФ**

В связи с тем, что избиратели достаточно активно продают свои голоса за наличные деньги, на основе анализа практики последних избирательных кампаний можно выделить несколько технологий подкупа избирателей.

*Первая технология*, так называемый прямой подкуп, является самой простой и самой банальной, предполагающей непосредственное вручение небольшой суммы денег избирателям в обмен на обещание голосовать за нужного кандидата досрочно или в день выборов.

Казалось бы, противодействовать ей просто, однако это не так. Как отмечается Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ в определении от 23 апреля 2002 г. по делу № 33-Г02-6, сами по себе факты подкупа избирателей при отсутствии доказательств того, что он осуществлялся кандидатом в депутаты, в силу ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», не являются основанием для отмены регистрации кандидата или признания выборов недействительными. По каждому факту подкупа должны быть установлены конкретные лица, которые производили подкуп, в чьих интересах и по чьему поручению они действовали.

К примеру, в практике избирательных кампаний достаточно часто возникает ситуация, когда имеется достаточно свидетелей, которые дают показания о том, что им предлагались денежные средства в обмен на обещание проголосовать досрочно или в день выборов за нужного кандидата. Однако денежные средства предлагаются не самим кандидатом или его доверенным лицом, а агитаторами, с которыми, как правило, не заключается никаких договоров, деньги выдаются не из избирательного фонда и без заполнения ведомостей. В связи с этим при возникновении судебных споров суду не может быть представлено данных о конкретных лицах, осуществлявших подкуп, не могут быть представлены и доказательства, что это делалось по поручению названного круга лиц<sup>5</sup>.

Похожая ситуация стала предметом рассмотрения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ при рассмотрении дела и вынесении определения Верховного Суда РФ от 11 февраля 2004 г. по делу № 79-Г03-7. В данном определении Верховный Суд указал: несмотря на то что в обоснование заявления об осуществлении подкупа избирателей при проведении предвыборной агитации кандидатом Т., его доверенными лицами, его уполномоченными лицами, а также по их просьбе иными лицами заявителем приведены факты передачи денежных сумм, подарков, оказания услуг избирателям за обещание голосовать на выборах за Т., суду должны быть представлены данные о конкретных лицах, осуществлявших подкуп, должны быть представлены доказательства, что это делалось по поручению названного круга лиц.

<sup>4</sup> Настольная книга судьи по гражданским делам / Под ред. Н.К. Толчеева. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2008.

<sup>5</sup> Соловьёв С.Г. Указ. соч. С. 20–23.

В связи с таким положением дел судебные органы не могут признать представленные доказательства в качестве прямых, так как кандидаты, естественно, отрицают свою причастность к людям, производившим подкуп избирателей. Кроме того, как показывает судебная практика, подобные доказательства легко опровергнуть тезисом о том, что это действия конкурентов или инициатива самих агитаторов. Действительно, нельзя исключать возможность, что таким образом может вестись противоборство кандидатов-конкурентов, чтобы создать видимость нарушения избирательного закона в части проведения агитационной работы отдельными кандидатами. С подобной ситуацией столкнулась Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ при рассмотрении дела и вынесении указанного выше определения от 23 апреля 2002 г.

*Второй технологией* непосредственного подкупа избирателей, более проработанной с точки зрения достижения желаемого результата, является технология «вертушка» («карусель»).

Схематично содержание данной технологии можно представить так: в непосредственной близости от избирательного участка размещается квартира, автомобиль или иной пункт по сбору избирательных бюллетеней. Заинтересованными лицами избирателю предлагается зайти на участок, получить бюллетень, но в урну не опускать, а принести обратно, получив в обмен на него денежную сумму. Затем принесённый бюллетень заполняется нужным образом и передаётся следующему избирателю. Он опускает его в урну, а незаполненный выносит с участка и отдаёт его данным лицам.

Подобная процедура может длиться до той поры, пока есть желающие продать свой голос. Противодействовать приведённой технологии должны правоохранительные органы непосредственно на месте и в момент совершения указанных противоправных действий. Однако, как показывает практика проведения избирательных кампаний (в основном муниципальных), правоохранительные органы не в состоянии контролировать всю территорию множества образуемых избирательных участков.

*Третью технологию* подкупа избирателей, связанную с непосредственной передачей наличных денежных средств избирателям, можно обозначить как «договор». Суть её состоит в массовом заключении возмездных договоров с избирателями, предполагающих законодательно допускаемую 100-процентную предоплату в небольшой сумме. В зависимости от содержания их можно подразделить на два вида.

Первый вид предусматривает выполнение избирателями, нанятыми в качестве агитаторов, достаточно условной работы на выборах: вывешивание листовок в своей квартире, проведение агитации в пределах своей семьи и знакомых, посещение встреч кандидата.

Второй вид указанных договоров предусматривает выполнение кандидатом (если он станет депутатом) определённых работ или услуг избирателям: установка железных дверей в подъездах, освещение улиц, асфальтирование дворов.

Большинство этих договоров являются фиктивными и заключаются для прикрытия основной сделки. Реальное содержание этой сделки заключается в том, что избирателю выплачивается денежная сумма, а он должен прийти и проголосовать за «своего» кандидата.

К сожалению, реально противодействовать подобной технологии подкупа избирателей путем деятельности правоохранительных органов невозможно, так как доказать факт фиктивности подобных сделок зачастую не представляется возможным. Верховный Суд РФ (определение от 7 июля 2004 г. по делу № 16-Г04-12) считает, что заключение указанных соглашений, договоров и оплата агитационной работы предусмотрены действующим законодательством и в период предвыборной кампании не запрещены. Соглашения с граждана-

ми на ведение агитационной работы, в соответствии с которыми последние принимают на себя обязательства ведения агитации за определённого кандидата, в том числе вывесить на видном месте в квартире агитационную листовку, получая за эту работу небольшую сумму денег, соответствуют действующему избирательному законодательству.

Для суда важно, чтобы при этом агитаторы были проинструктированы о правилах ведения агитационной работы, недопустимости предлагать деньги за обещание проголосовать, что должно быть подтверждено свидетельскими показаниями. Кроме того, все денежные средства, израсходованные на оплату подобных соглашений и договоров за проведение агитационной работы, должны быть отражены в финансовом отчёте, использованы по назначению из средств избирательного фонда кандидата, что должно найти отражение в представленном кандидатом финансовом отчёте.

В связи с этим на сегодня, исходя из анализа результатов выборов в некоторых регионах России, можно сделать вывод о том, что возможность использования подобных предвыборных избирательных технологий превращает выборы в «спектакль», в котором, как правило, побеждает не тот кандидат, который имеет соответствующую подготовку и желает работать, а тот кандидат, который может выделить больше денег на подкуп избирателей<sup>6</sup>. Тем более значимыми представляются продуманные разъяснения Верховного Суда РФ, детализирующие вопросы подкупа избирателей, поскольку они позволяют более точно отграничить правомерное поведение субъектов избирательного права от правонарушений, привлечь виновных лиц к ответственности, восстановить нарушенные права избирательного корпуса. Анализу конкретных решений Верховного Суда РФ по вопросам подкупа избирателей будет посвящена следующая глава работы.

## Глава 2. Позиции Верховного Суда РФ по вопросам подкупа избирателей

### § 1. Анализ отдельных решений Верховного Суда РФ по вопросам подкупа избирателей

Судебная практика при квалификации действий как подкуп избирателей стоит на позиции, в соответствии с которой подкуп избирателей возможен только во время агитации. Если нет агитации, то не может быть и подкупа. Следовательно, при решении вопроса о наличии и (или) отсутствии подкупа избирателей, кроме факта передачи или обещания определённых благ, необходимо доказать наличие агитационных действий<sup>7</sup>.

Так, в определении Верховного Суда РФ от 6 декабря 2003 г. (дело № 82-Г03-16) указано, что при подкупе избирателей обязательным условием является агитация за или против кандидата, просьба или требование голосовать за кандидата или против него.

В определении от 6 декабря 2003 г. (дело № 11-Г03-46) Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, рассмотрев кассационную жалобу Ш. на решение Верховного Суда Республики Татарстан от 1 декабря 2003 г., которым удовлетворено заявление окружной избирательной комиссии об отмене регистрации Ш. кандидатом в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, не нашла оснований к отмене решения нижестоящего суда и посчитала его правильным. Регистрация кандидата в депутаты Ш. отменена главным образом по мотивам подкупа избирателей. Ш. раздавал избирателям деньги, заключая с ними договоры на ведение агитационной деятельности. Однако

<sup>6</sup> Соловьёв С.Г. Указ. соч. С. 20–23.

<sup>7</sup> Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: Норма, Инфра-М, 2010.

договоры признаны мнимыми сделками. В суде доказано, что реально агитационной деятельностью эти люди не занимались, получали деньги только за то, что будут голосовать за кандидата в депутаты Ш., а после его избрания получают дополнительные суммы.

Доводы кассационной жалобы о том, что в избирательном штабе кандидата Ш. осуществлялась не запрещённая законом «устная агитация», Верховный Суд РФ счёл несостоятельными, поскольку такая агитация, то есть призывы голосовать за данного кандидата, была сопряжена с вручением избирателям денежных средств, обещанием в зависимости от итогов голосования денежного вознаграждения, что является подкупом избирателей.

Судебная коллегия Верховного Суда РФ также указала, что наличие трудовых соглашений о выполнении избирателями агитационной работы, вручение им денег по ведомости сами по себе ещё не свидетельствуют о выполнении ими такой работы.

В Ульяновской области распространялся агитационный материал неким кандидатом в депутаты. Две трети листа формата А4 занимал оплаченный из избирательного фонда кандидата Б. агитационный материал, а на оставшейся части страницы был размещён страховой полис. Подписав его, гражданин считался застрахованным без всякой оплаты. Директор типографии заявила, что виновна в таком расположении страхового полиса типография, а кандидат и его доверенные лица не знали об этом, но, узнав, приняли меры по прекращению распространения агитационного материала. Верховный Суд РФ в определении от 6 декабря 2003 г. (дело № 80-Г03-5) вслед за Ульяновским областным судом (решение от 27 ноября 2003 г.) признал отсутствие в данной ситуации агитационной цели. Верховный Суд РФ не нашёл доказательств того, что кандидат Б. либо его доверенные лица распространяли агитационный материал совместно со страховым полисом. Не установлено также в суде, что страховые полисы распространялись среди избирателей под условием голосования на выборах за Б., поэтому в действиях кандидата Б. не установлено фактов подкупа избирателей.

Определением Верховного Суда РФ от 4 декабря 2003 г. (дело № 66-Г03-17) признано, что не является подкупом опубликованное в местной газете заявление кандидата К. о том, что он договорился с одной из компаний об автомобилях и о мини-автобусах для сёл и деревень, поэтому рекомендовал жителям ждать. Верховный Суд РФ установил, что содержание статьи в газете по своей форме и изложению соответствует отчёту депутата К. перед избирателями, указанное заявление нельзя назвать обещанием оказать услугу на безвозмездной или льготной основе.

Определением Верховного Суда РФ от 25 февраля 2004 г. (дело № 48-Г03-14) оставлено без изменения решение Челябинского областного суда от 1 декабря 2003 г., которым отказано в признании подкупом и незаконной благотворительной деятельностью ряда фактов вручения материальных ценностей (музыкального центра, лыж, медицинских принадлежностей, подарков) представителями избирательного штаба кандидата П. и им самим. Верховный Суд РФ указал, что действия кандидатов как подкуп избирателей или незаконная благотворительная деятельность могут быть квалифицированы лишь при наличии доказательств, свидетельствующих о том, что эти действия по отношению к избирателям совершались под условием голосовать за или против конкретного кандидата либо ставились в зависимость от результатов выборов.

Верховный Суд РФ в определении от 5 декабря 2003 г. (дело № 78-Г03-77) не усмотрел фактов подкупа избирателей и использования преимуществ служебного положения депутатом Государственной Думы Р., который, будучи кандидатом в депутаты, выпустил печатные агитационные материалы «Право и милосердие», содержащие ответы на правовые вопросы. Суд пришёл к выводу, что помещение в агитационных печатных материалах

статей, содержащих ответы на юридические вопросы, не может рассматриваться как оказание юридических услуг, а является распространением среди населения информации правового характера. Похожие выводы Верховным Судом РФ были сделаны в определении от 9 октября 2009 г. по делу № 5-Г09-109.

Определением от 30 июня 2010 г. (дело № 16-Г10-13) Верховный Суд РФ ещё раз подтвердил данную позицию, не усмотрев признаков подкупа в действиях кандидата, опубликовавшего обращение к избирателям совместно с образцом заявления на его имя, с тем чтобы каждый желающий, заполнив данный бланк, получил от кандидата бесплатную правовую консультацию.

Подразумевается, что дети, поскольку не являются избирателями, не могут участвовать в выборах, в том числе заниматься предвыборной агитацией. Однако нормативно это не закреплено. Имеются запреты на использование изображения детей в агитационных материалах и на внесение ими добровольных пожертвований в избирательные фонды. Но практике известны различные способы использования детей в агитационных целях. При этом судебная практика квалификации подобных действий различна.

Верховный Суд РФ в решении от 26 ноября 2007 г. (дело № ГКПИ07-1535) пришёл к выводу, что на избирателя можно влиять через его детей. Проверкой, проведённой ГУВД по Ставропольскому краю, выявлены факты бесплатной раздачи школьных дневников в период избирательной кампании, что подтверждено представленным сообщением от 20 ноября 2007 г. Дневник содержит эмблему одной из политической партий, обращение к школьникам лидеров этой партии М. и К., их фотографию, то есть по своему характеру является агитационным материалом, призванным побудить голосовать за указанную политическую партию. То обстоятельство, что дневники раздавались школьникам, не обладающим избирательными правами, не имеет значения, поскольку бесплатная выдача таких дневников не могла остаться вне поля зрения родителей, являющихся законными представителями своих детей. Определением Верховного Суда РФ от 30 ноября 2007 г. № КАС07-693 это решение оставлено без изменения.

При этом несколько лет назад Верховный Суд РФ занимал по этому вопросу противоположную позицию. Так, Верховный Суд РФ в Определении от 1 июня 2000 г. (дело № 22-Г00-5) подтвердил правильность выводов Верховного Суда Республики Северная Осетия – Алания (решение от 14 марта 2000 г.) о том, что факт передачи ученикам школы бумаги и шариковых ручек не может квалифицироваться как подкуп избирателей, так как ученики школы таковыми не являются.

Представляет интерес определение Верховного Суда РФ от 04.02.2009 г. (дело № 84-Г08-1С). Заявитель обратился в суд с заявлением о подкупе избирателей кандидатом Г., выразившемся, по его мнению, в следующем: на сайте одного из информационных агентств было сделано сообщение о том, что в режиме онлайн-интервью на вопросы горожан готов ответить Г. – генеральный директор ООО «Галичи», кандидат в мастера спорта по парашютному спорту. В ходе данного интервью Г. принял решение учредить приз за лучший вопрос – прыжок с парашютом вместе с опытным инструктором и Г. По итогам конкурса победителем была признана А.Ж. – 14-летняя школьница.

Суд не согласился с доводами заявителя о том, что данный факт является подкупом избирателя, поскольку вышеуказанный приз был предоставлен лицу, которое в силу своего несовершеннолетнего возраста не обладает правом голоса и не является избирателем. Не являются избирателями данного избирательного округа и родители А.Ж. Предоставление А.Ж. возможности безвозмездно прыгнуть с парашютом не может расцениваться как подкуп избирателя. Доводы заявителя о том, что о данном факте было сообщено в агитацион-

ном материале кандидата, не имеют правового значения, поскольку такое сообщение не является признаком подкупа избирателей. Данные о том, что при условии голосования за Г. подобные призы будут вручены другим избирателям, в упомянутом сообщении нет.

Имеет свои особенности и рассмотрение судами вопросов о признании подкупом избирателей даваемых кандидатом обещаний о предоставлении товаров, выполнении работ, оказании услуг и т.п. В числе обстоятельств, которые необходимо при этом установить, следует назвать: факт обнародования обещания в агитационном материале, предназначенном для ознакомления избирателей; направленность обещания на формирование мнения избирателей о голосовании в пользу кандидата; характер обещанного и адресат обещания; к чьей компетенции относится реализация обещанного и полномочен ли их выполнить кандидат<sup>8</sup>.

В этой связи представляет интерес следующее дело. Б., зарегистрированный кандидат в депутаты Законодательного Собрания Нижегородской области, обратился в суд с заявлением об отмене регистрации Ж, кандидата в депутаты по тому же избирательному округу. В обоснование заявленного требования Б. ссылался на то, что Ж. в период избирательной кампании допустил нарушение избирательного законодательства в виде подкупа избирателей. 17 февраля 2006 г. им был заказан и оплачен за счёт средств избирательного фонда агитационный материал под названием «Проект программы (2006–2010 гг.) кандидата в депутаты Законодательного Собрания Нижегородской области Ж. (первоочередные проблемные вопросы избирателей Ленинского района)», в котором кандидат в депутаты Ж. обещает избирателям провести работы по асфальтированию дворовых территорий, дорог на конкретных улицах округа, работы по ремонту балконов, козырьков, межпанельных стыков, фасадов конкретных домов и т.д. Обещания сформулированы таким образом, чтобы создать у избирателей мнение о том, что эти услуги будут оказаны в обязательном порядке. Решением Нижегородского областного суда от 4 марта 2006 г. заявление Б. удовлетворено, регистрация кандидата в депутаты Ж. была отменена. Верховный Суд РФ не согласился с позицией Нижегородского областного суда и отменил решение. В определении от 11 марта 2006 г. (дело № 9-Г06-7) Верховный Суд РФ указал, что в проекте программы кандидата в депутаты Ж. содержатся обещания оказания услуг, которые не могут быть им выполнены, так как не относятся к компетенции Законодательного Собрания Нижегородской области, депутатом которого он избирается. Между тем анализ проекта программы и, в частности, её преамбулы позволяет сделать вывод о том, что решение социальных задач Ж. планируется осуществлять через подготовку ряда «законодательных и исполнительных актов по привлечению бюджетных и инвестиционных средств». Указанные вопросы находятся в компетенции депутата законодательного органа области. Как следует из материалов дела, проект программы составлен на основании наказов избирателей. В соответствии со ст. 8.1 Закона Нижегородской области «О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области» наказами депутату являются предложения и поручения граждан, данные ему как в период избрания (как кандидату в депутаты), так и при осуществлении им депутатских полномочий. Следовательно, обещания исполнения наказов избирателей не могут быть расценены как подкуп избирателей и поставлены в зависимость от избрания Ж. депутатом законодательного органа области.

Вызывает интерес следующее решение Верховного Суда РФ. Постановлением окружной избирательной комиссии Ставропольского одномандатного избирательного округа № 55 от 22 октября 1999 г. отказано в регистрации кандидатом в депутаты Государствен-

<sup>8</sup> Климова Ю.Н. Уголовная ответственность за подкуп избирателей // Уголовное право. 2008. №1. С. 50–54.

ной Думы Федерального Собрания РФ. Краевой суд, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ подтвердили правомерность решения об отказе в регистрации. Однако Президиум Верховного Суда РФ отменил судебные постановления. Высшая судебная инстанция страны не согласилась с тем, что оказание кандидатом в депутаты, адвокатом по роду занятий, безвозмездной юридической помощи населению следует рассматривать как занятие благотворительной деятельностью, которая запрещена Федеральным законом. Президиум Верховного Суда РФ установил, что адвокат оказывает юридическую помощь, но не оказывает услуги. Кроме того, Верховный Суд РФ также исходил из того, что законодатель рассматривает подкуп избирателей и благотворительную деятельность кандидата в качестве таковых лишь при наличии доказательств того, что они осуществлялись по отношению к избирателю при условии голосования «за» или «против» конкретного кандидата.

По мнению Верховного Суда РФ (определение от 6 марта 2008 г. по делу № 45-Г08-7), не может рассматриваться в качестве льготной распродажи товаров, а значит не является подкупом избирателей система дисконтных карт, действующая в магазинах, принадлежащих кандидату, если в агитационных материалах этого кандидата не содержится обещаний избирателям установления в будущем каких-либо скидок на товары либо проведения льготной распродажи товаров. В указанном определении Верховный Суд РФ обосновал свой вывод тем, что дисконтные карты в сети магазинов введены задолго до начала избирательной кампании, и их существование какой-либо связи с предвыборной агитацией кандидата не имеет. Срок действия дисконтных карт конкретным периодом времени, в том числе периодом избирательной кампании, не ограничен. Не ограничивается действие дисконтных карт и какой-либо территорией, поскольку они действуют во всех магазинах сети, а также безотносительно того, проживают ли владельцы дисконтных карт на территории данного избирательного округа или нет.

Итак, чтобы признать такие действия подкупом избирателей, следует установить: общалась ли информация о снижении цен избирателям с целью повлиять на их выбор (например, в рамках личных встреч с избирателями, путём выпуска агитационных печатных материалов, в предвыборной программе и т.д.); являлось ли плановым решение о снижении цен, кем оно принято и есть ли связь между таким решением и конкретным кандидатом<sup>9</sup>.

Как подкуп избирателей Верховный Суд РФ в определении от 1 декабря 2003 г. (дело № 10-Г03-8) оценил бесплатные концерты в период проведения избирательной кампании (артисты являлись доверенными лицами кандидата Б.), а также встречу кандидата с избирателями в областном драматическом театре, после которой для присутствующих было организовано бесплатное угощение спиртными напитками и холодными закусками.

При рассмотрении дел указанной категории следует, как правило, устанавливать причастность кандидата к подкупу (личное участие, наличие его согласия и тому подобные обстоятельства, свидетельствующие о наличии умысла кандидата на совершение подкупа). Такой вывод можно сформулировать исходя из анализа следующего дела.

Г., зарегистрированный кандидат в депутаты Государственной Думы Астраханской области, обратился в Астраханский областной суд с заявлением об отмене регистрации кандидата в депутаты С., зарегистрированного по тому же округу. В подтверждении требования заявитель указал, что С. после уведомления избирательной комиссии о своём

<sup>9</sup> Климова Ю.Н. Указ. соч. С. 50–54.

намерении участвовать в выборах на территории муниципального округа проводил мероприятие по распространению среди избирателей бесплатных билетов на посещение аттракционов в парке отдыха, что следует расценивать как подкуп избирателей с целью повлиять на их свободное волеизъявление. Решением от 19 сентября 2006 г. Астраханский областной суд заявление удовлетворил. Верховный Суд РФ в определении от 2 октября 2006 г. (дело № 25-Г06-10) не согласился с выводами областного суда, указав следующее: те обстоятельства, что свидетель С. Е., являвшаяся помощником депутата Государственной Думы Астраханской области С., согласовывала с ним дизайн пригласительных билетов, С. являлся учредителем ООО «Флакс», за счёт которого на протяжении многих лет производилось строительство парка, за период функционирования парка у жителей города сложилось мнение, что С. является основателем парка, на время задержания распространителей билетов С. приобрел парк в собственность по договору купли-продажи, не свидетельствуют о том, что 4 августа 2006 г. распространители билетов действовали по поручению кандидата С., и поэтому не могли быть положены в основу решения об удовлетворении требования заявителя об отмене регистрации.

Однако чаще всего суды в избирательных спорах не требуют доказательств того, что помощник депутата действует по поручению депутата, исходя из презумпции наличия такого поручения<sup>10</sup>.

Верховный Суд РФ в определении от 4 декабря 2004 г. (дело № 83-Г04-22) признал, что кандидатом на должность губернатора Брянской области Л. был совершён подкуп избирателей. Кандидатом в период избирательной кампании проводились бесплатные концерты агитационной направленности перед избирателями. Выступления участников концерта происходили в продолжение агитационных мероприятий. Во время бесплатных концертов проводилась агитация за кандидата Л., и такие концерты в течение короткого времени состоялись в нескольких населённых пунктах. Учитывая, как проходили эти бесплатные концерты, а также время их проведения (после встреч избирателей с кандидатом Л.), суд пришёл к выводу об осуществлении кандидатом Л. подкупа избирателей. Кроме того, судом установлено, что на встречах с избирателями кандидат Л. давал избирателям обещания решить их вопросы, поставив их выполнение в зависимость от результатов выборов. Так, на встрече с избирателями на их просьбы о денежной и материальной помощи, решении вопроса с газификацией кандидат Л. ответил, что решит эти вопросы. Его помощники советуют Н. (заместителю губернатора, отвечающему за газификацию) найти избирателя, интересующегося вопросом газификации, и провести переговоры. Суд расценил эти действия кандидата Л. как злоупотребление правом и подкуп избирателей, выразившийся в воздействии на избирателей посредством обещаний передачи денежных средств и оказания услуг в зависимости от итогов голосования на выборах губернатора.

Иной вывод был сделан Верховным Судом РФ по следующему делу. Д. обратился в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата Ж., ссылаясь на то, что на территории избирательного округа был организован сопровождавшийся выступлениями музыкальных групп, носящий агитационный характер митинг-концерт, одним из организаторов которого является кандидат Ж. Кроме того, по мнению заявителя, кандидат Ж. производил подкуп избирателей путём вручения подарков в виде «Расписания школьника», которые имеют потребительское свойство и стоимостное выражение. Как указал заявитель, проведение бесплатного концерта профессиональных исполнителей в ходе предвыборной агитации

<sup>10</sup> Коллюшин Е.И. Указ. соч.

является нарушением избирательного законодательства, так как несёт характер благотворительной деятельности в поддержку кандидата в депутаты, а массовое оказание услуг населению является подкупом избирателей.

Верховный Суд РФ (определение от 1 октября 2010 г. № 67-Г10-40) не согласился с доводами заявителя, указав следующее.

Агитация за Ж. как кандидата в депутаты на этом митинге не проводилась, агитационные материалы не раздавались. Доводы заявителя о том, что Ж. являлся одним из организаторов данного митинга и оплатил лично бесплатные выступления на нём музыкальных групп, являются несостоятельными, поскольку не подтверждены доказательствами, отвечающими требованиям ст. 59, 60 ГПК РФ.

Выступление музыкальных групп на митинге осуществлялось на безвозмездной основе, не являлось их обычной концертной деятельностью, не носило коммерческого характера, каких-либо контрактов с ними не заключалось, не проводилась агитация за голосование за или против кандидатов в депутаты.

Печатный агитационный материал кандидата Ж. «Расписание школьника» изготовлен и распространялся в период избирательной кампании, был представлен Ж. в избирательную комиссию до начала распространения и признан соответствующим требованиям п. 3 ст. 54 и п. 9 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

При таких обстоятельствах суд сделал вывод о том, что доказательств подкупа избирателей в ходе судебного разбирательства не представлено, поскольку отсутствуют незаконность получения услуг, зависимость получения услуги от волеизъявления конкретного избирателя, указание на выполнение конкретных действий, в том числе и противоречащих законодательству.

Обещание передачи денежных средств в зависимости от итогов выборов Верховный Суд РФ в определении от 10 марта 2006 г. (дело № 71-Г06-13) усмотрел в листовке, выпущенной кандидатом в депутаты Калининградской областной думы Б. В этой листовке содержатся обещания избирателям в случае избрания Б. перечислять часть заработной платы депутата одному из детских домов, а часть остальных денег использовать на оплату услуг опытного юриста, который будет оказывать помощь гражданам и защищать их интересы в различных инстанциях, в том числе и в суде. Данные обещания оказания избирателям услуг за счёт личных средств Б. в зависимости от результатов выборов, как правильно указал Калининградский областной суд, являются подкупом избирателей.

Верховный Суд в соответствии с определением от 25 марта 2005 г. (дело № 59-Г05-6) не усмотрел подкупа избирателей в действиях кандидата в депутаты Амурского областного Совета народных депутатов М. Будучи генеральным директором ОАО КХП «Восточный», 22 февраля 2005 г. в гарнизонном Доме офицеров Белогорского гарнизона, где проходило торжественное собрание, посвящённое Дню защитника Отечества, М. вручил ценные подарки воинам гарнизона от имени акционерного общества. Судом установлено, что, вручая ценные подарки, М. не сообщал о том, что является кандидатом в депутаты. Проведение этого мероприятия и вручение подарков военнослужащим никак не были связаны с предстоящими выборами; такого рода мероприятия проводятся ежегодно. Суд исходил из того, что на торжественном собрании предвыборная агитация не проводилась.

## § 2. Итоги анализа решений Верховного Суда РФ по вопросам подкупа избирателей

Таким образом, на основе анализа решений Верховного Суда РФ по вопросам, связанным с подкупом избирателей, можно сделать следующие выводы:

1. Подкуп избирателей возможен только во время агитации. Отсутствие агитации влечёт невозможность установления факта подкупа.

2. Положения предвыборных программ кандидатов, содержащие обещания добиваться роста жизненного уровня населения, в том числе и путём изменения законодательства и местных нормативных правовых актов, обещания исполнения наказов избирателей не могут рассматриваться как подкуп избирателей и не могут быть поставлены в зависимость от избрания кандидата.

3. Обязательным признаком подкупа избирателей является их стимулирование при условии голосования на выборах за или против конкретного кандидата. Не является подкупом передача гражданам материальных ценностей без цели понудить их голосовать за или против кандидата, а также если эти действия не ставились в зависимость от результатов выборов.

4. Должна быть установлена связь между подкупом избирателей и действиями конкретного кандидата, то есть его причастность к лицам, осуществляющим подкуп. Сам по себе факт подкупа избирателей при отсутствии доказательств того, что он осуществлялся кандидатом в депутаты, его доверенными лицами, иными лицами по его поручению, не является основанием для отмены регистрации кандидата или признания выборов недействительными.

5. Не являются основанием для отмены регистрации кандидата или признания выборов недействительными нарушения избирательного законодательства в части подкупа избирателей, если они не могли сказаться на общих итоговых результатах выборов. Требуя признания выборов недействительными, заявитель должен представить доказательства того, что в результате действий по подкупу избирателей невозможно с достоверностью определить результаты их волеизъявления.

6. Соглашения с гражданами на ведение агитационной работы предусмотрены действующим законодательством и их заключение в период предвыборной агитации не запрещено, если при этом агитаторы были проинструктированы о правилах ведения агитационной работы, недопустимости предлагать деньги за обещание проголосовать; все денежные средства, израсходованные на оплату подобных соглашений, должны быть использованы из средств избирательного фонда кандидата и отражены в финансовом отчёте. Такие соглашения следует отличать от технологии подкупа избирателей, именуемой «договор», заключающейся в массовом заключении возмездных договоров с избирателями, реально не выполняющими какой-либо организационной работы, получающими деньги только за то, что будут голосовать за данного кандидата.

7. Помещение в агитационных печатных материалах статей, содержащих ответы на юридические вопросы, не может рассматриваться как оказание юридических услуг, квалифицируемое как подкуп избирателей, а является распространением среди населения информации правового характера.

8. Не исключена возможность незаконного влияния на избирателей через их несовершеннолетних детей.

9. Заранее запланированные акции с целью оказания социальной помощи населению, не связанные с агитацией за того или иного кандидата, не рассматриваются в качестве подкупа избирателей.

10. Не является подкупом избирателей вручение кандидатами ценных подарков населению хотя и в период предвыборной агитации, но вне связи с предстоящими выборами, например, при проведении систематических (ежегодных, ежемесячных и т.д.) праздничных мероприятий.

### Заключение

Несмотря на то, что подкуп избирателей – серьёзное препятствие на пути становления демократического общества, которое, более того, многие считают практически непреодолимым, бороться с ним нужно и можно. Немаловажную роль в противодействии этому негативному явлению российской действительности играет Верховный Суд РФ, судебная практика которого направляет и конкретизирует деятельность правоприменительных и правоохранительных органов в сфере защиты избирательных прав граждан.

На основе анализа решений Верховного Суда РФ по вопросам подкупа избирателей можно сделать вывод об отсутствии единства судебной практики. Назревает потребность в проведении Пленума Верховного Суда РФ по вопросам применения избирательного законодательства. Этому, правда, препятствует нестабильность законодательства о выборах, которое существенно изменяется перед каждым новым избирательным циклом, что не способствует выработке единой судебной практики.<sup>11</sup> Кроме того, многие ссылаются на минимальный удельный вес (около 0,0003%) избирательных споров по вопросам подкупа избирателей в общем числе рассматриваемых судами гражданских дел. Однако едва ли последний аргумент следует считать весомым. Избирательные споры по своему общественному звучанию и большому кругу участников и заинтересованных лиц обычно бывают весьма острыми, серьёзно влияют на формирование отношения граждан не только к правосудию, но и к власти в целом, поэтому в данной сфере единообразия судебной практики крайне важно.

<sup>11</sup> Колюшин Е.И. Указ. соч.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

**Бахтин Александр Петрович,**  
студент 5-го курса юридического факультета  
Горно-Алтайского государственного университета

*Научный руководитель:*  
**Остапович Игорь Юрьевич,**  
заведующий кафедрой теории и истории государства  
и права юридического факультета Горно-Алтайского  
государственного университета,  
кандидат юридических наук, доцент



## **Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей**

### **ВВЕДЕНИЕ**

Сегодня одной из важнейших задач в области государственной политики становится привлечение молодежи к участию в таких кардинальных процессах, как формирование гражданского общества и строительство правового государства. Через несколько лет именно молодежь будет определять облик России в целом. Как будет жить наша страна, кто будет ею управлять, будет ли и дальше продолжен курс по активной поддержке социальных и экономических преобразований? Ответы на эти вопросы во многом зависят от активной гражданской позиции молодых избирателей.

В силу объективных причин молодые люди в некоторых случаях попадают под влияние негативных элементов, зачастую носящих откровенно противозаконный характер (например, всякого рода авантюры, связанные с проведением избирательных кампаний). Государство, осознавая необходимость работы в направлении развития молодежи, повышении уровня её правовой и электоральной культуры, различными способами и средствами создает необходимые для этого условия.

Значительным шагом в данном направлении стало создание общественных консультативно-совещательных структур молодежи и развитие системы молодежного парламентаризма.

Именно молодёжные парламенты в современной России призваны стать основой для формирования и развития активной гражданской позиции молодых людей, неравнодушных к проблемам молодежи и общества в целом.

Объектом настоящей работы являются общественные отношения, связанные с развитием и формированием молодежных парламентских структур на территории Российской Федерации.

Предметом является роль молодежных парламентских структур в формировании гражданской позиции молодых избирателей.

Цель работы состоит в рассмотрении молодёжных парламентских структур как важнейшего элемента, влияющего на формирование гражданской позиции молодых избирателей на примере Молодежного парламента Республики Алтай.

Для достижения поставленной цели определены следующие задачи работы:

- рассмотреть исторический аспект развития молодёжных парламентских структур в Российской Федерации;
- исследовать современное состояние и роль молодежных парламентских структур Российской Федерации в формировании гражданской позиции молодых избирателей;
- проанализировать практику работы молодежных парламентов (на примере Молодежного парламента Республики Алтай);
- разработать рекомендации для работы молодежных парламентов по формированию активной гражданской позиции молодых избирателей.

Научная новизна и актуальность данной работы состоит в том, что подобные исследования на территории Республики Алтай ранее не проводились.

Следует отметить, что с проблематикой данной темы автор столкнулся непосредственно, так как на протяжении двух лет (2008–2010 гг.) являлся заместителем председателя Молодежного парламента Республики Алтай, а так же представителем данного парламента в Общественной молодежной палате при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации с 2009 по 2010 г.

При написании работы была использована совокупность таких общенаучных методов исследования, как исторический, социологический, анализ изучаемых явлений, синтез полученных результатов.

Теоретическую основу составили труды таких ученых, как И.М. Ильинский, Р.А. Ромашов, П.С. Самыгин, О.А. Михайлова, М.П. Ганичкина, а также материалы периодических печатных изданий.

Работа состоит из введения, трёх глав и заключения.

## **ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННЫХ МОЛОДЁЖНЫХ ПАЛАТ (МОЛОДЁЖНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В истории становления института общественных молодежных палат (молодежных парламентов) в России условно можно выделить следующие этапы:

*первый этап* – советский период развития молодежного парламентаризма (60–80-е гг. XX в.);

*второй этап* – с начала 1990-х до 2001 г., – хаотичное развитие молодежного парламентаризма в регионах России;

*третий этап* – с 2001 по 2006 г. – развитие молодежного парламентаризма на федеральном и региональном уровнях;

*четвертый этап* – с 2006 г. по настоящее время – обусловлен изменениями в избирательной системе России и обновлением подходов в области государственной молодежной политики.

### 1.1. Первый этап развития молодежного парламентаризма (советское время)

Явление молодежного парламентаризма имеет свои социально–исторические корни. Молодежный парламентаризм в России появился в связи с тем, что возникла необходимость заполнить ту нишу в социальном управлении, которую ранее занимали комсомольские структуры<sup>1</sup>.

В 60–80-х гг. XX в. комсомольские структуры в СССР выступали в роли прообраза современных молодежных парламентов. Своеобразный «комсомольский парламентаризм» выражался в виде так называемой «молодежной республики» со своим «главой государства» – Первым секретарем Центрального Комитета Всесоюзного ленинского коммунистического союза молодежи (далее – ЦК ВЛКСМ), «однопалатным парламентом» – ЦК ВЛКСМ, его «советом» или «президиумом» в лице Бюро ЦК ВЛКСМ. Первый секретарь ЦК ВЛКСМ был, по сути дела, помощником главы советского государства по вопросам молодежной политики<sup>2</sup>.

Через данную структуру осуществлялось идеологическое воспитание молодежи, что являлось важнейшим элементом в становлении её активной гражданской позиции<sup>3</sup>. Что касается состава, то первоначально в комсомольские структуры принимались в основном дети рабочих и бедных крестьян. В дальнейшем социальная база ВЛКСМ расширялась, и в 80-х гг. XX в. в ВЛКСМ стали принимать практически всех учащихся общеобразовательных школ.

Движущей силой «комсомольского парламентаризма» выступала совокупность таких элементов, как юношеский максимализм, стремление к правде, к совершенству в строгом соответствии с политической линией Коммунистической партии Советского Союза.

Анализируя историю развития «комсомольского парламентаризма», можно прийти к выводу, что опыт его работы представляет для нашего общества, нашей молодежи большую практическую ценность, ведь те самые идеи, цели и задачи, состоящие в усилении активности молодежи, развитии и становлении её гражданской позиции, а также творческого потенциала и инициативности, являются значительными и для современного общества, а в первую очередь, именно для ныне действующих молодежных парламентских структур.

Уникальность «комсомольского парламентаризма» состоит в его масштабах. Фактически существовала единая централизованная система, которая способствовала выработке единой политики и идеологии, развитию сотрудничества, обмену опытом, а также установлению и укреплению дружественных отношений между молодежью всего Союза. В сознании молодых граждан присутствовало чувство патриотизма, единства, как следствие – происходило формирование и становление активной гражданской позиции.

### 1.2. Второй этап становления молодежного парламентаризма (начало 1990-х гг. – 2001 г.)

Первоначальный этап становления молодежного парламентаризма современной России относится к началу 90-х гг. XX в. Всеобщая демократизация, переход к формированию гражданского общества и строительству правового государства позволили процессам, происходящим в обществе, приобрести новый качественный уровень. Был принят ряд законов

<sup>1</sup> Ильинский И. М., Шаронов А. В. Молодежь России: тенденции, перспективы. М., 2006. С. 36.

<sup>2</sup> Там же. С. 39.

<sup>3</sup> Ильинский И. М. Молодежь и молодежная политика. Философия. История. Теория. М.: Голос, 2001. С. 152.

(«Об общественных объединениях»<sup>4</sup>, «О свободе совести и религиозных объединениях»<sup>5</sup>), в связи с чем функционирование общественных объединений приобрело не разрешительный, а регистрационный характер.

В 1993 г. Конституция РФ<sup>6</sup> в ст. 30 закрепляет право на объединение, тем самым законодательно обеспечивается важное условие осуществления политической свободы и стимулируется развитие демократических начал в обществе. Со временем нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность общественных объединений, расширилась. Все это способствовало активному становлению общественного движения в России, в том числе и молодежного.

Первоначально некоторые образования, являющиеся своеобразными подобиями нынешних молодежных парламентов, представляли собой немногочисленные объединения, группы из числа наиболее активной, целеустремленной молодежи. Однако в большинстве случаев их инициатива поддержку органов власти не находила.

Отдельно хотелось бы сказать о спорах, возникающих по поводу организационной формы молодежных парламентов. В настоящее время большинство молодежных парламентов России обладают достаточно интересным правовым статусом, в соответствии с которым они не являются юридическими лицами и общественными объединениями, а представляют собой совещательные и консультативные органы по вопросам молодежной политики при высших законодательных органах субъектов.

Таким образом, на данном этапе становления системы молодежных парламентских структур были заложены основы и сформированы базовые модели ныне действующих парламентских структур.

### 1.3. Третий этап развития молодежного парламентаризма (2001–2006 гг.)

Третий этап (2001–2006 гг.) ознаменовался созданием на основании постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 4 июля 2001 г. № 1742 – III ГД Общественной молодежной палаты при Государственной Думе, начавшей работу 28 октября 2002 г. Данная консультативно-совещательная структура была создана для изучения проблем молодежи в Российской Федерации, содействия Государственной Думе в области законодательного регулирования прав и законных интересов молодежи и имела цель – обеспечить взаимодействие органов государственной власти и молодых граждан.

Общественная молодежная палата, по сути, стала центром синхронизации процесса становления молодежных парламентов в регионах и на федеральном уровне, объединяя усилия молодежи для проведения единой молодежной политики на территории России, добиваясь равных условий полноценного развития, формирования активной гражданской позиции молодежи регионов<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Российская Федерация. Законы. Об общественных объединениях: Федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ: [принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 14 апреля 1995 г.: одоб. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27 апреля 1995 г.] // Российская газета. 1995. 25 мая.

<sup>5</sup> Российская Федерация. Законы. О свободе совести и о религиозных объединениях: Федер. закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ: [принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 19 сентября 1997 г.: одоб. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 29 сентября 1997 г.] // Российская газета. 1997. 1 окт.

<sup>6</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993г.) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

<sup>7</sup> Молодежь и формирование гражданского общества в России: Материалы Третьей Общероссийской научно-практической конференции: Волгоград, 27–28 сентября 2007 года. «ПринТерра», 2007. С. 156.

Создание подобной федеральной структуры продемонстрировало заинтересованность законодательной власти на федеральном уровне в вовлечении молодежи в процесс решения собственных проблем путем развития законодательной инициативы и реализации конституционного права молодых граждан на участие в управлении делами государства<sup>8</sup>, а также послужила серьезным толчком для создания и развития молодежных парламентов в регионах.

#### **1.4. Четвертый этап развития молодежного парламентаризма (с 2006 г. по настоящее время)**

Четвертый этап (с 2006 г. по настоящее время) был обусловлен внесением ряда изменений в избирательную систему России и обновлением подходов в области государственной молодежной политики.

Изменения, коснувшиеся выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, определенным образом повлияли и на деятельность молодежных парламентов. Влияние выразилось как изменением порядка их формирования, так и внедрением совершенно новых, революционных способов голосования, к которым можно отнести так называемое электронное голосование, функционирующее в полной мере уже сегодня в некоторых субъектах на выборах в молодежные парламенты (Нижегородская область, Республика Марий Эл).

В связи с этим происходит процесс наиболее активного и эффективного взаимодействия молодежных парламентов и избирательных комиссий, который длится и по настоящее время. Взаимодействие, главная задача которого состоит в формировании активной гражданской позиции молодых избирателей, а также привлечении молодежи к процессу подготовки и проведения выборов, выражается в различных формах, начиная от организации круглых столов, на которых происходит обсуждение преимуществ и недостатков тех или иных избирательных систем, и заканчивая проведением совместных акций, конкурсов и социологических опросов.

Все эти мероприятия позволяют осознанно и компетентно участвовать молодежи в избирательном процессе и тем самым максимально влиять на качество политической системы своей страны, а значит и на качество собственной жизни.

2006 год также стал началом становления и развития молодежного парламентаризма в Республике Алтай. 31 мая 2006 г. постановлением Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай № 3–41<sup>9</sup> был создан Молодежный парламент при Государственном Собрании – Эл Курултай Республики Алтай, который является совещательным и консультативным органом по вопросам молодежной политики, осуществляющим свою деятельность на общественных началах. Срок полномочий Парламента составил два года. Инициатором выступил Комитет по образованию, молодежной политике, спорту, СМИ и общественным объединениям Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай.

Целями деятельности Молодежного парламента, с учетом опыта (как положительного, так и отрицательного) других субъектов, стали изучение проблем молодежи Республики Алтай, содействие их решению, поддержка созидательной, гражданской активности моло-

<sup>8</sup> Молодежный парламентаризм России на страницах Интернета: Информационно-аналитические материалы о развитии молодежного парламентаризма в Российской Федерации. М.: Норма, 2006. С. 17.

<sup>9</sup> Республика Алтай. Постановления. О создании Молодежного парламента при Государственном Собрании – Эл Курултай Республики Алтай: постановление от 31 мая 2006 г. № 3-41 // Сборник законодательства Республики Алтай. 2006. № 32(38).

дежи и приобщение молодых граждан к парламентской деятельности, а также формирование их правовой и политической культуры.

Основными задачами Молодежного парламента стали такие направления, как участие в подготовке проектов законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Алтай по вопросам, затрагивающим права и законные интересы молодежи; поддержка молодежной инициативы; обеспечение молодежи объективной информацией о деятельности органов государственной власти Республики Алтай; обеспечение взаимодействия депутатов Республики Алтай с молодежью и молодежными общественными объединениями.

Для реализации поставленных задач Молодежный парламент наделен достаточными полномочиями, в частности, правом участвовать в формировании концепции республиканской молодежной политики; проводить на общих заседаниях обсуждение проектов нормативных правовых актов Республики Алтай по вопросам молодежной политики.

В состав Молодежного парламента первого созыва вошел 41 представитель из органов исполнительной власти Республики Алтай, занимающихся вопросами молодежной политики; из числа работающей и учащейся молодежи города и районов Республики Алтай; студентов вузов; учащихся учебных заведений начального и среднего профессионального образования; учащихся общеобразовательных учреждений города; республиканских, городских и районных молодежных объединений и общественных организаций.

В настоящее время функционирует III созыв Молодежного парламента Республики Алтай.

Правовую основу деятельности Молодежного парламента составляет законодательство Российской Федерации, законодательство Республики Алтай, Положение и Регламент Молодежного парламента. В 2010 г. был утвержден Кодекс молодежного парламентария, представляющий собой свод морально-этических правил и норм, которых должен придерживаться молодежный парламентарий в своей деятельности.

Данное событие стало первоначальным этапом в становлении молодежного парламентаризма в Республике Алтай. Молодежь получила тот самый инструмент, с помощью которого появилась реальная возможность быть услышанными, проявить свою активную гражданскую позицию, тем самым оказывая определенное воздействие на ситуацию в Республике.

Таким образом, сегодня Молодежный парламент представляет собой организационную форму, которая основана на историческом опыте работы государства с молодежью<sup>10</sup>, наилучших традициях формирования и развития социальных механизмов представительства интересов и прав молодых граждан в обществе, учета мнений в вопросах его развития, а также формирования гражданской позиции молодежи.

## **ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ МОЛОДЕЖНЫХ ПАРЛАМЕНТСКИХ СТРУКТУР НА ПРИМЕРЕ МОЛОДЕЖНОГО ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ АЛТАЙ**

В настоящее время в Российской Федерации молодежные парламентские структуры осуществляют свою деятельность на трех уровнях: муниципальном, региональном и фе-

<sup>10</sup> Молодежный парламентаризм России на страницах Интернета: Информационно-аналитические материалы о развитии молодежного парламентаризма в Российской Федерации. М.: Норма. 2006. С. 10.

деральном. К ним относят молодежные советы, парламенты, думы, палаты и ассамблеи. На данный момент зарегистрировано 73 региональных и 803 муниципальных молодежных парламента.

В целях анализа современного состояния молодежных парламентских структур рассмотрим основные направления деятельности молодежных парламентов, призванные сформировать активную гражданскую позицию молодежи, на примере Молодежного парламента Республике Алтай.

Первое направление – это участие в нормотворческой деятельности, которое включает в себя рассмотрение законопроектов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих интересы молодежи Республики.

Республика Алтай пошла по наиболее перспективному для развития молодежного парламентаризма пути, создав Молодежный парламент при высшем законодательном органе власти Республики – Государственном Собрании – Эл Курултай Республики Алтай. Именно такая форма, связанная с участием в деятельности органов государственной власти, позволяет наиболее эффективно представлять и защищать интересы молодежи.

Особенно продуктивен в этом плане период 2009–2010 гг. Одним из наиболее социально значимых стало рассмотрение проекта закона Республики Алтай «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Республики Алтай по вопросу предупреждения причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному и нравственному развитию», подразумевающего введение «комендантского часа» в ночное время на территории Республики для подростков до 18 лет.

Данный законопроект, вызвавший широкий общественный резонанс, был рассмотрен 4 декабря 2009 г. в рамках проведения Молодежным парламентом совместно со студентами юридического факультета Горно-Алтайского государственного университета, а также с учащимися образовательных учреждений г. Горно-Алтайска ролевой игры «Модель Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай».

Результаты рассмотрения, которые сводились к тому, что законопроект в целом способен оказать положительное влияние на профилактику преступлений, но требует дальнейшей проработки ряда процессуальных моментов, были оформлены в виде рекомендаций и переданы в Государственное Собрание.

Следует отметить, что учитывая указанные рекомендации, данный законопроект был принят на IX сессии Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, которая состоялась 22 февраля 2011 г.

Молодежным парламентом за время его существования была проведена работа по организации взаимодействия с молодежными структурами федерального, регионального и муниципального уровней. В 2009 г. Молодежный парламент Республики Алтай вошел в Координационный совет молодежных консультативно-совещательных органов Сибирского федерального округа, члены Молодежного парламента приняли участие в создании регионального отделения Всероссийской общественной организации «Ассоциация молодежных парламентов»<sup>11</sup>. Практическое взаимодействие с федеральными структурами, такими как Общественная молодежная палата при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Ассамблея молодежных парламентов при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, осуществляется путем делегирования пред-

<sup>11</sup> Ассоциация молодежных парламентов России. Общая информация [Электронный ресурс]: Единый портал молодежного парламентского движения России. 2011. URL : <http://www.newparlament.ru/texts/ampf>.

ставителей Молодежного парламента субъекта РФ в соответствующую организацию. Суть механизма заключается в том, что именно через делегатов Молодежный парламент получает важную информацию о деятельности федеральных и региональных молодежных парламентских организаций, а также участвует в проведении социологических, мониторинговых исследований и других мероприятий.

Второе направление – это проведение социально значимых мероприятий.

В ходе реализации данных мероприятий осуществляется общественно полезная деятельность, развивающая гражданскую активность молодежи. К ней можно отнести регулярную организацию круглых столов, форумов, конференций различной тематической направленности.

Знаменательным событием в жизни Республики стало проведение 27 апреля 2009 г. Первого республиканского молодежного парламентского форума, организатором которого выступил Молодежный парламент Республики Алтай. Форум насчитывал более 200 участников, представляющих молодежь всех муниципальных образований Республики Алтай. В рамках работы форума были организованы диспут-площадки, в ходе которых рассматривались актуальные проблемы молодежи Республики по следующим направлениям: гражданское становление молодежи; финансовая поддержка молодежи; молодежь и рынок труда; ценностные ориентиры молодежи; сельская молодежь; деятельность общественных молодежных объединений в современном обществе; перспективы развития государственной региональной молодежной политики.

Итогом работы форума стало принятие резолюции, отражающей рекомендации, касающиеся вопросов молодежной политики, представителям государственной власти Республики Алтай, органам местного самоуправления, Министерству образования, науки и молодежной политики Республики Алтай, молодежным и детским общественным объединениям, Молодежному парламенту и СМИ Республики.

В октябре 2009 г. начала работу Молодежная общественная приемная Республики Алтай. Приемная Молодежного парламента – новое направление деятельности молодых парламентариев, основными задачами которого являются оказание молодежи информационной поддержки, содействие в решении насущных проблем, налаживание взаимодействия молодежи с депутатским корпусом Республики Алтай. На прием может попасть любой молодой человек в возрасте от 14 до 35 лет и задать вопрос по поводу реализации молодежной политики, получить нужную информацию о деятельности тех или иных объединений, внести свои предложения о путях решения молодежных проблем, обратиться с собственной проблемой, решить которую способен Молодежный парламент Республики Алтай. Прием ведется членами Молодежного парламента.

Важным событием 2010 г. стал прошедший 2 июля в Государственном Собрании – Эл Курултай Республики Алтай «круглый стол» «Молодежный парламентаризм: современное состояние, проблемы и перспективы развития». Мероприятие было организовано Молодежным парламентом Республики Алтай совместно с Комитетом Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай по образованию, молодежной политике, спорту, культуре, СМИ и общественным объединениям.

В числе приоритетов деятельности Молодежного парламента стали: решение проблемы материально-технической поддержки деятельности Молодежного парламента, а также работа по созданию молодежных советов в муниципальных образованиях Республики. По итогам работы были приняты рекомендации относительно развития молодежного парламентаризма в Республике Алтай. Адресатами рекомендаций стали Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай, руководители представительных органов власти

муниципальных образований, Министерство образования, науки и молодежной политики Республики Алтай, Избирательная комиссия Республики Алтай, Молодежный парламент<sup>12</sup>.

Третье направление – просветительская деятельность.

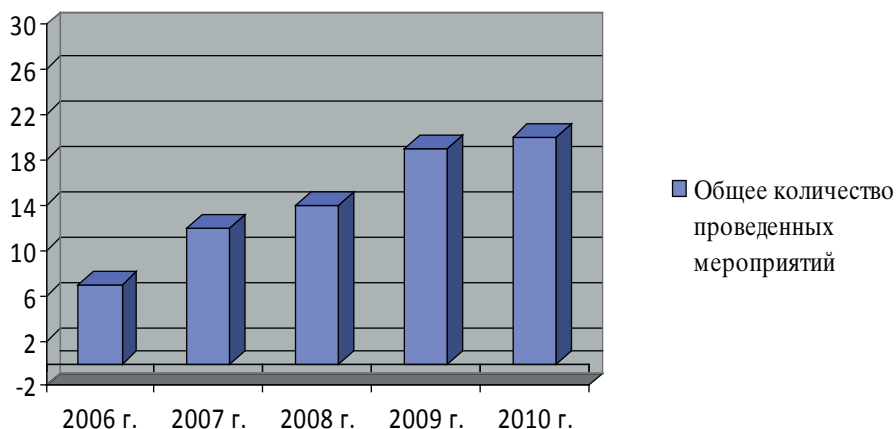
Это, с одной стороны, организация обучения молодых людей – членов молодежных парламентских структур, с другой стороны, деятельность в широкой молодежной среде, направленная на повышение правовой культуры молодых избирателей. В реализации этого направления основными партнерами могут и должны быть избирательные комиссии всех уровней.

Отметим, что в последние годы сложилась положительная тенденция в области взаимодействия Молодежного парламента с Избирательной комиссией Республики Алтай, так как обе стороны заинтересованы в повышении уровня правовой, социальной культуры и электоральной активности молодого поколения. Взаимодействие выражается в виде проведения ряда совместных мероприятий (конкурсов, социологических исследований).

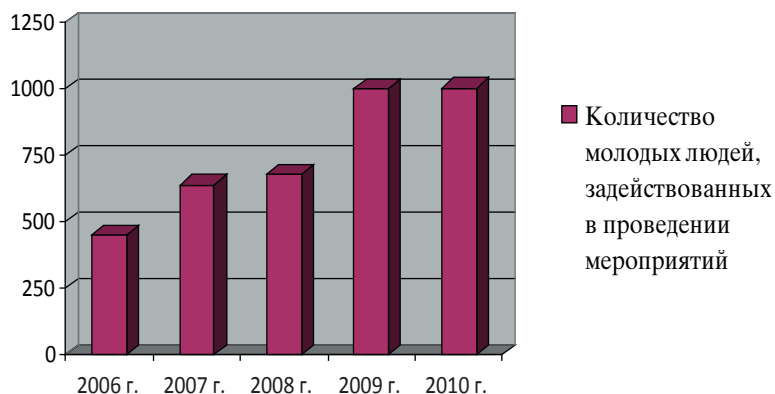
Так, становится традиционным проведение Избирательной комиссией Республики Алтай совместно с Молодежным парламентом конкурса написание лучшего эссе на тему «Молодежь и выборы». В 2010 г. Молодежным парламентом при поддержке Избирательной комиссии Республики Алтай был проведен социологический опрос среди студентов высших и средних специальных учебных заведений г. Горно-Алтайска в возрасте от 18 до 27 лет, всего было опрошено около 800 человек. В результате было установлено, что 87 процентов опрошенных считают, что молодые люди должны участвовать в выборах, а 51 процент уверены в том, что его голос на выборах может что-то изменить.

Немаловажное событие произошло в феврале 2011 г. – был сформирован и издан первый сборник «Молодежный парламентаризм: современное состояние проблемы и перспективы развития», подводящий своеобразный итог работы «круглых столов», проведенных по инициативе Молодежного парламента Республики Алтай совместно с Комитетом Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай по образованию, молодежной политике, спорту, культуре, СМИ и общественным объединениям в течение 2010 г.

В целом, анализируя количественные показатели работы Молодежного парламента Республики Алтай, можно проследить определенную динамику, которую наиболее наглядно демонстрируют следующие графики:



<sup>12</sup> Суховеркова Е.В. Необходимо приступать к системной работе [Электронный ресурс]: Единый портал молодежного парламентского движения России. 2010 -.- URL: <http://www.newparlament.ru/news/view/1879>.



На основании вышеизложенных данных можно сделать вывод, что с момента создания Молодежного парламента Республики Алтай ежегодно прослеживается положительная динамика в его работе, благодаря чему постепенно растет его авторитет как у молодежи, так и у органов государственной власти. Однако по-прежнему многое в деятельности Молодежного парламента Республики Алтай требует дальнейшего анализа и доработки.

### ГЛАВА 3. РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ МОЛОДЕЖНЫХ ПАЛАТ В ФОРМИРОВАНИИ ГРАЖДАНСКОЙ ПОЗИЦИИ МОЛОДЫХ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Как отмечалось ранее, именно современная молодежь представляет собой будущее нашей страны. Важнейшим элементом успешного развития нашего общества является формирование активной гражданской позиции молодых избирателей.

Молодежные парламентские структуры в данном направлении играют одну из ведущих ролей, поскольку практически все из осуществляемых ими мероприятий призваны так или иначе воздействовать на молодых людей, их гражданскую позицию. Например, описанная выше ролевая игра «Модель Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай» позволила одновременно выполнить несколько задач. Во-первых, органы государственной власти выяснили позицию молодых людей, которых непосредственно касается законопроект о «комендантском часе», во-вторых, студенты и ученики, присутствовавшие на рассмотрении, так или иначе приобщились к правовой, электоральной культуре.

Результаты статистического опроса, проведенного при поддержке Избирательной комиссии Республики Алтай, о котором говорилось выше, также являются показателем положительной динамики в формировании активной гражданской позиции молодых избирателей Республики Алтай.

Учитывая вышеизложенное, мы предлагаем молодежным парламентам следующие рекомендации:

1. Формирование гражданской позиции молодых избирателей должно закладываться в школе. Дети со школьной скамьи должны в доступной форме знакомиться с их правами и обязанностями, законами, иными нормативными актами, направленными на защиту их прав и законных интересов. Следует отметить, что первые шаги в некоторых субъектах Российской Федерации уже делаются. Так, в Ростовской области еще в 2007 г. под эгидой областной избирательной комиссии успешно функционирует программа по обучению

школьников избирательному праву, используется при этом их увлечение компьютерами. Один из шагов в этом направлении явилась компьютерная игра «Веселый паровозик. О выборах для самых маленьких граждан России», рекомендованная детям старшего дошкольного и младшего школьного возраста<sup>13</sup>. Под доступной формой так же следует понимать развивающие, деловые игры, семинары и «круглые столы», поскольку такие формы работы наиболее эффективно способствуют воспитанию у учащихся активности, чувства ответственности и гражданской сознательности. Организовать работу, учитывая количественный состав молодежных парламентов, можно путем закрепления ответственных лиц из числа членов молодежных парламентов, курирующих работу по проведению мероприятий в определенных общеобразовательных учреждениях.

2. Формирование гражданской позиции молодежи должно продолжаться в высших и средних специальных учебных заведениях. Исходя из того, что студенческая часть молодежи теоретически готова к выполнению своих гражданских обязанностей, считаем целесообразным активнейшее привлечение студенческой молодежи в социально значимые проекты федерального, регионального и местного значения.

На наш взгляд, включение молодежи в решение собственных вопросов поможет ей осознать необходимость иметь своих представителей в органах власти и реально влиять на окружающую действительность, защищая свои интересы.

Организация работы молодежных парламентов со студенческой молодежью может строиться по аналогичной схеме работы со школьниками.

3. Важнейшим фактором в формировании гражданской позиции является взаимодействие с избирательными комиссиями. В целях повышения правового образования и воспитания толерантности молодежи, повышения электоральной активности молодежи на выборах и достижения использования ими основ их гражданских прав в полном объеме, а также для налаживания связей молодежи между субъектами Российской Федерации должен быть разработан четкий механизм, который позволит молодежи и избирательным комиссиям субъектов РФ работать вместе. Таким механизмом в каждом субъекте Российской Федерации может стать молодежная избирательная комиссия субъекта Российской Федерации. Молодежная избирательная комиссия будет являться коллегиальным консультативно-совещательным органом при избирательной комиссии субъекта РФ и функционировать на общественных началах. Молодежные избирательные комиссии в свою очередь совместно с избирательными комиссиями своих регионов будут проводить совместные мероприятия (как официально-деловые, так и носящие культурно-досуговый характер) для молодежи в своих регионах (семинары, открытые уроки, конференции, лагеря, фестивали, форумы, дополнительное обучение студентов с выдачей сертификатов).

Таким образом, комплекс перечисленных мероприятий будет однозначно способствовать повышению уровня электоральной культуры молодежи, развитию её гражданского самосознания, а также стимулировать участие молодежи в выборах.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Современная молодежь представляет собой самую мобильную, инновационную и прогрессивную часть общества. Осознание ею своей роли в развитии страны является

<sup>13</sup> Бондаренко М. Н. На Дону выезжают на «веселом паровозике» [Электронный ресурс]: Независимая газета. 2007. URL: [http://www.ng.ru/ng\\_politics/2007-08-07/12\\_don.html](http://www.ng.ru/ng_politics/2007-08-07/12_don.html).

залогом успешности России завтра, залогом эффективного развития и модернизации государства.

Анализируя роль молодежного парламентаризма в формировании гражданской позиции молодежи, можно сделать вывод, что данное направление является одним из наиболее перспективных в современном обществе.

Исходя из анализа деятельности молодежных парламентских структур на примере Молодежного парламента Республики Алтай, следует, что основными практическими направлениями деятельности, предполагающими формирование активной гражданской позиции, являются участие в нормотворческой деятельности, проведение социально значимых мероприятий, а также активная просветительская деятельность среди молодежи.

Практика показывает, что деятельность молодежных парламентов реально способствует становлению и формированию активной гражданской позиции молодых избирателей. Кроме того, данный процесс может быть эффективнее, если начинать формирование гражданской позиции молодежи с начальной школы.

Работа должна выражаться в виде проведения соответствующих мероприятий как со школьниками, так и со студентами, в организации которых первостепенную роль должны сыграть именно молодежные парламентские структуры.

Кроме того, важнейшим фактором в формировании гражданской позиции молодых избирателей является взаимодействие молодежных парламентов с избирательными комиссиями, так как это есть суть интересов обеих сторон.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

**Жидков Александр Александрович,**  
студент 3-го курса юридического факультета  
Тверского государственного университета

*Научный руководитель:*  
**Рязанова Елена Александровна,**  
доцент кафедры конституционного,  
административного и таможенного права  
юридического факультета Тверского  
государственного университета,  
кандидат юридических наук



## Некоторые причины и условия, способствующие нарушению пассивного избирательного права граждан

### Введение

С принятием в 1993 г. Конституции<sup>1</sup> в России началась новая эпоха в истории государства. Основной закон Российской Федерации провозгласил, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью и что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2), наделил человека и гражданина широким кругом личных (гражданских) и политических прав. Однако для реализации положений, закрепленных в Конституции как высшем нормативно-правовом акте государства, требуется создание особых правовых, политических, социальных и иных механизмов и условий. Такие механизмы и условия необходимы и для реализации активного и пассивного избирательного права.

Несмотря на высокую степень правового регламентирования избирательных правоотношений, в данной сфере существуют серьезные проблемы, связанные с коллизиями и пробелами в законах, трудностями правоприменения, низким уровнем общественного правового и политического сознания, особенностями становления политической системы государства.

Многие исследователи и аналитики говорят сегодня о деградации института свободных выборов, называя различные для этого причины; граждане теряют интерес к избирательному процессу,<sup>2</sup> и как следствие, институт выборов не выполняет главных своих задач,

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. № 27. 21 янв.

<sup>2</sup> См.: В России происходит «рутинизация, банализация выборов» (результаты Дня голосования 14 марта 2010 г.) [ст., электрон. ресурс]. – ИА REGNUM. Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/1266467.html>

создаются препятствия для осуществления гражданами права на участие в управлении государством непосредственно и через своих представителей<sup>3</sup>. Так, 2009 г. «запомнился для граждан не только масштабностью электоральных процедур (всего в единые дни голосования 1 марта и 11 октября было проведено свыше 10 тыс. избирательных кампаний, кампаний референдума, голосований по преобразованию муниципальных образований и изменению их границ), но и демаршем 14 октября депутатов трех фракций в Государственной Думе, выдвинувших серьезнейшие обвинения ... в фальсификации результатов выборов, административном давлении на кандидатов и избирателей и совершении иных противоправных действий»<sup>4</sup>.

Из вышесказанного следует, что выявление причин и условий, способствующих нарушению избирательных прав граждан, а также их устранение являются очень важным и актуальным вопросом для современного государства и общества.

Институт судебной защиты пассивного избирательного права функционирует в Российской Федерации с 1994 г., и с этого периода суды разбирают большое количество дел, связанных с подобными нарушениями (так, за период подготовки к региональным и местным выборам в Архангельской области<sup>5</sup>, которые состоялись 12 марта 2006 г., судами было рассмотрено 12 дел, вытекающих из избирательных правоотношений, по которым было вынесено 22 судебных акта), но в научной литературе эти проблемы анализируются недостаточно глубоко и системно.

Как правило, в большинстве научных трудов проблема нарушения пассивного (и активного) избирательного права граждан рассматривается интегрированно, в рамках изучения общих проблем современного института выборов. Так, в этом контексте к данным проблемам нарушения пассивного избирательного права обращались О.Е. Кутафин, Л.В. Туманова, В.Т. Калмыкова, В.И. Платова, А.В. Иванченко, Д.Г. Грязнов, В.В. Михайлов, В.Н. Волченко, В.В. Вискулова и другие исследователи.

### **§1. Институт пассивного избирательного права и его защита в современной России**

Свободные выборы являются формой высшего непосредственного выражения власти народа. Через выборы реализуются положения Конституции Российской Федерации (ст. 3) о том, что источником власти в РФ является народ, граждане имеют право на участие в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей (ст. 32).

При нормальном функционировании избирательной системы выборы устанавливают связь между государством и обществом и их взаимозависимость. Если в институте выборов происходят какие-либо сбои, это не может не сказаться на состоянии управленческого аппарата, способствует накоплению и разрастанию различных социальных, экономических и прочих проблем, создает благоприятные условия для развития коррупции среди чиновников<sup>6</sup>.

В последние годы политические деятели, учёные, аналитики, а также представители средств массовой информации все чаще говорят о «значительной эрозии» института выбо-

<sup>3</sup> См.: Кончева В.А. Судебное рассмотрение дел, возникающих из отношений, связанных с осуществлением избирательных прав в России и Германии: Дисс. ... канд. юрид. наук В.А. Кончева. М., 2007. С. 5.

<sup>4</sup> Вискулова В.В. О некоторых проблемах ответственности в избирательном праве [ст.] / В.В. Вискулова // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 6. С. 17.

<sup>5</sup> Анализ судебной практики по делам, связанным с подготовкой и проведением выборов в Архангельской области 12 марта 2006 года [электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.arkhangelsk избирком.ru/way/4E233FF4-BCBF-41F0-9C4D-C6B495633B4E/obj/DF466C36-CC88-4722-A10E-B66EE13E73AD.html>

<sup>6</sup> Алексеева Л.А. О нарушениях избирательных прав граждан в Российской Федерации [электрон. ресурс] / Л.А. Алексеева. – 2009, Совет при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека // Режим доступа: <http://www.sovetpamfilova.ru/sovets/calendar/press-rel/876>

ров в современной России. Среди прочего указывается на повсеместное нарушение избирательных прав граждан, в том числе и пассивного избирательного права. Анализ судебной практики по избирательным делам, различные исследования, а также мониторинги, регулярно осуществляемые во время предвыборных кампаний различных уровней с 1999 г., позволяют выявить целый ряд причин и условий, создающих благоприятную почву для нарушения пассивного избирательного права. Несмотря на позитивные изменения последних лет в правовом регулировании избирательного процесса, количество и характер фиксируемых нарушений существенно не изменились. Так, наблюдатели от ОБСЕ на выборах в Государственную Думу 2 декабря 2007 г. отметили, что «в целом выборы были хорошо организованы... Однако выборы проходили в атмосфере, которая серьезно ограничивала политическую конкуренцию. Также были зафиксированы многочисленные нарушения»<sup>7</sup>.

Характерно, что в становлении института политических прав граждан защита пассивного избирательного права долгое время находилась на «заднем плане». Так, до 90-х гг. XX столетия судебной защите подлежало исключительно активное избирательное право, и только Федеральным законом от 26 октября 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»<sup>8</sup> была регламентирована и судебная защита пассивного избирательного права наравне с активным. Иными словами, с принятием новой Конституции Российской Федерации институт пассивного избирательного права обрёл большее значение и, как следствие, должное внимание было уделено его защите. Однако, учитывая, что Конституция 1993 г. не содержит подробной информации о порядке реализации и защиты избирательных прав граждан, а ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» 1994 г. не был совершенным, в 1997 г. вступил в силу новый ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>9</sup>. Однако и этот закон действовал только до 2002 г., и был заменен новым Федеральным законом, имеющим более универсальный характер: федеральный законодатель пытался создать в нём наиболее упорядоченную и конкретизированную базу, устанавливающую гарантии избирательных прав, общие для всех выборов, проводимых на территории Российской Федерации<sup>10</sup>.

Принятие данного Федерального закона считалось большим прорывом в области российского избирательного права, в том числе и в области защиты пассивного избирательного права<sup>11</sup>. Однако мониторинг засвидетельствовал, что позитивные изменения правовой базы практически не оказали влияния на улучшение ситуации с соблюдением избирательных прав. Последующие корректировки также не решили всех проблем. Так, при проведении выборов в единый день голосования 11 октября 2009 г. в ЦИК России поступило 453 обращения о нарушении избирательного законодательства в ходе избирательных кампаний по выборам депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и органов местного самоуправления административных центров (столиц) субъектов РФ. Примечательно, что из всей массы заявлений и жалоб

<sup>7</sup> ОБСЕ и ПАССЕ: выборы в Госдуму не соответствовали стандартам [электрон. ресурс] // Европейский Петербург // Режим доступа: [http://www.eurosp.org/modules.php?name=News&topic\\_id=63](http://www.eurosp.org/modules.php?name=News&topic_id=63)

<sup>8</sup> Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 26.11.96 г. № 139-ФЗ) (принят ГД ФС РФ 26.10.1994 г.) // СЗ РФ. 1994. № 38. Ст. 4339.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 19.09.1997 г. № 124-ФЗ (ред. от 10.07.2001 г., с изм. от 11.06.2002 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 05.09.1997 г.) // Российская газета. 1997. № 186. 25 сент.; № 189. 30 сент.

<sup>10</sup> Зайцева Е.В. Конституционное право России: Учебное пособие // Е.В. Зайцева, И.В. Баранов. Тверь: Тверской гос. ун-т, 2006. С. 98.

<sup>11</sup> Там же.

подтвердились полностью только 9 процентов<sup>12</sup>. Безусловно, какая-то часть данных обращений и жалоб связана с добросовестным заблуждением избирателей и кандидатов о нарушении правил избирательного процесса; возможна фальсификация подобных обращений, но при этом имеющиеся данные говорят о том, что в современном избирательном законодательстве до сих пор не устранены серьезные пробелы, вследствие чего невозможна адекватная реакция на допускаемые в ходе избирательной кампании нарушения.

Рассматривая и обобщая судебную практику по делам, вытекающим из избирательных правоотношений, материалы правозащитного мониторинга, обращения граждан в избирательные комиссии, а также информацию из СМИ, мы выделили некоторые виды нарушений пассивного избирательного права, которые рассмотрим в данной работе:

- нарушение принципа равноправия кандидатов;
- выдвижение подставных кандидатов;
- использование кандидатами во время избирательной кампании должностного и служебного положения;
- нарушение пассивного избирательного права в сфере информационных правоотношений.

## **§2. Нарушение принципа равноправия кандидатов**

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях)<sup>13</sup> закрепляет принцип равноправия кандидатов в п. 1 ст. 39: «Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом». Следует заметить, что данную норму вряд ли можно признать совершенной и справедливой, поскольку она изначально допускает возможность неравноправия кандидатов. И это обстоятельство существенно влияет на фактическое положение кандидатов в предвыборной борьбе. Данный принцип исходит из положений Конституции, гарантирующей всеобщее и равное избирательное право. В законодательстве субъектов Российской Федерации, например в ст. 32 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Чувашской Республике»<sup>14</sup>, этот принцип раскрывается таким же образом: «Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности». Иными словами, данный принцип понимается как равные условия для всех кандидатов в реализации пассивного (и активного) избирательного права в рамках, установленных законом. Осуществление такого права одним из кандидатов не может влечь за собой нарушение прав другого кандидата: если кандидат не соблюдает возложенные на него обязанности, в том числе обязанность не нарушать права других лиц, в отношении него может наступить предусмотренная законом ответственность.

Для достижения максимальной степени равноправия кандидатов федеральный законодатель установил единообразие в процедуре регистрации кандидатов, в сроках проведения предвыборной агитации, порядке финансирования выборов, определил санкции за нарушение избирательного законодательства и т.д.

<sup>12</sup> Вискулова В.В. Указ. соч. С. 17.

<sup>13</sup> Российская газета. 2002. № 106. 15 июня.

<sup>14</sup> Закон Чувашской Республики «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Чувашской Республике» (принят Государственным Советом Чувашской Республики 16.06.2000 г.) // Республика. 2000. № 25–26. 3 июля.

Анализ практики проведения выборов последних лет показывает, что нарушение принципа равноправия кандидатов достигается как за счет создания неравных условий ведения агитационной кампании, так и, как отмечают некоторые авторы<sup>15</sup>, путем снятия с дистанции избирательными комиссиями и судами «неудобных» кандидатов из-за незначительных формальных нарушений. Укоренение подобной практики уже привело к тому, что так называемый административный ресурс, который является прямым нарушением принципа равноправия кандидатов, воспринимается как неременный атрибут выборов<sup>16</sup>. Так, накануне выборов на должность главы муниципального образования «Осташковский район» Тверской области 13 марта 2011 г. кандидат З. обратился в Осташковский городской суд с требованием об отмене постановления территориальной избирательной комиссии Осташковского района о регистрации кандидата Г., поскольку в нарушение законодательства о выборах Г. была представлена копия паспорта, имеющего на странице 19 отметку «Аннулировано», не предусмотренную Положением о паспорте гражданина РФ. Паспорт, в который внесены сведения, отметки или записи, не предусмотренные данным Положением, является недействительным. Таким образом, представленный кандидатом Г. паспорт является недействительным, не имеет юридической силы и подлежит замене. Копия документа, не имеющего юридической силы, не является копией паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, представление которого обязательно вместе с заявлением кандидата о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности, наряду с иными документами, перечень которых предусмотрен п. 2 ст. 33 Федерального закона об основных гарантиях. Суд нашёл требование З. обоснованным и подлежащим удовлетворению. При этом суд критически отнесся к справке отделения УФМС России по Тверской области в Осташковском районе о том, что в силу сложившейся практики статус паспортов с отметкой об аннулировании штампа о ранее выданном заграничном паспорте действителен<sup>17</sup>. Судебная коллегия Тверского областного суда по кассационному представлению прокурора Осташковского района отменила решение нижестоящего суда по следующему основанию: отметка об аннулировании ранее выданного заграничного паспорта представляет собой информацию, связанную с выдачей основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами России, и проставление уполномоченным лицом в паспорте на имя Г. данной отметки не противоречит требованиям, установленным действующим законодательством<sup>18</sup>. Впоследствии кандидат Г. одержал победу на выборах. Указанная ситуация иллюстрирует, что до настоящего времени проблема устранения кандидатов-соперников по формальным, малозначительным причинам остается крайне актуальной.

Обозначим еще одну проблему: п. 5 ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях даёт следующее определение места жительства: «...адрес (наименование субъекта Россий-

<sup>15</sup> См.: Постников А.Е. Недействительность выборов / А.Е. Постников, Л.Г. Алехичева. М.: Институт развития избирательных систем, 2001. С. 218.

<sup>16</sup> Дмитриев Ю.Н. Бюрократии в поддержку [ст., электрон. ресурс] / Ю.Н. Дмитриев // Выборы. 2001 № 11 // Режим доступа: <http://www.vibory.ru/journal/journ0111/01j11dmitr.html>.

<sup>17</sup> Решение Осташковского городского суда Тверской области от 15.02. 2011 г. по делу № 2-101/2011: признать незаконным и отменить постановление территориальной избирательной комиссии Осташковского района Тверской области № 37 от 1 февраля 2011 г. «О регистрации кандидата на должность главы муниципального образования «Осташковский район» Г.».

<sup>18</sup> Определение Тверского областного суда от 04.03.2011 г. по делу № 33-842: решение Осташковского городского суда Тверской области отменить, постановить новое решение, которым в удовлетворении заявления З. о признании незаконным и отмене постановления территориальной избирательной комиссии Осташковского района Тверской области № 37 от 01.02.2011 г. «О регистрации кандидата на должность главы муниципального образования «Осташковский район» Г.» – отказать.

ской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры), по которому гражданин Российской Федерации зарегистрирован по месту жительства в органах регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» – такого рода регистрация содержится в паспорте гражданина Российской Федерации или документе, его заменяющем. Пункт 2 ст. 33 указывает, что в заявлении кандидата должны содержаться сведения об адресе его места жительства – в соответствии с дефиницией п. 5 ст. 2 – по регистрации в паспорте. Но место жительства в паспорте не всегда указывается в виде, предполагаемом данной дефиницией. Так, в Лихославльском районе Тверской области оформление регистрации до 2009 г. имело такой вид: наименование населенного пункта, улица, номер дома, номер квартиры. Единообразие оформления регистрации установилось только после принятия Административного регламента Федеральной миграционной службы, утвержденного приказом ФМС России от 7 декабря 2009 г. № 339<sup>19</sup>. Паспорта, оформленные до вступления в силу данного Регламента, обязательной замене не подлежат. Отсюда возникает множество проблем при оформлении документов в ходе избирательного процесса. Для разрешения данной проблемы, по нашему мнению, следует либо заменить паспорта, оформленные по старым правилам, однако это достаточно сложный и дорогостоящий процесс, либо изменить дефиницию п. 5 ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях, исключив расшифровку «наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры».

Не всякое нарушение, даже зафиксированное в установленном законом порядке, признаётся существенным, повлиявшим на результаты выборов. Так, при проведении выборов в Законодательное Собрание Тверской области 18 декабря 2005 г. только по г. Твери в отделы внутренних дел поступило 32 сообщения от граждан о фактах нарушений избирательного законодательства, из которых подтвердились 11<sup>20</sup>. Впоследствии не удалось установить причастность тех или иных кандидатов к данным правонарушениям; иных последствий не наступило, выборы были признаны состоявшимися, несмотря на очевидные сомнения в «чистоте» их результатов.

Полагаем, что в подобных случаях целесообразно, презюмируя обязательность принципа равноправия участников избирательного процесса, привлекать кандидата, нарушившего закон, к ответственности. «Избирательное законодательство ... нужно реформировать, прежде всего, за счет усиления элементов ответственности всех участников избирательного процесса»<sup>21</sup>. Необходимо усиление конституционной, административной, уголовной ответственности как за нарушения избирательного законодательства, так и за необоснованные обвинения в таких нарушениях. В.В. Вискулова предлагает рассматривать институт выборов как элемент государственной безопасности<sup>22</sup>, что логично, учитывая его значимость для демократического правового государства. От состояния института выборов зависит также уровень коррупции в государстве – явления, составляющего угрозу национальной безопасности<sup>23</sup>. В качестве объекта посягательства при нарушении избирательного зако-

<sup>19</sup> Приказ ФМС РФ от 07.12.2009 г. № 339 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 15.02.2010 г. № 16411) // Российская газета. 2010. № 46. 5 марта (без прилож. № 40).

<sup>20</sup> Выбор сделан [ст., электрон. ресурс] / интернет-газета Каспаров.ру. – Режим доступа: <http://www.kasparov.ru/material.php?id=43A59678A9B3F>

<sup>21</sup> Вискулова В.В. Указ. соч. С. 17.

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Согласно п. 38 Указа Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Рос-

нодательства, в том числе при искажении, распространении заведомо ложной информации о порядке и результатах реализации избирательных прав граждан, нужно рассматривать государственную безопасность.

Подпункт «б» п. 2 ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях устанавливает, что основанием для отмены судом решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов после определения результатов выборов является ситуация, при которой кандидат, признанный избранным, осуществлял подкуп избирателей, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей. Закон не поясняет, каким образом суд может определить степень, в которой нарушение не позволяет определить объективный результат голосования. Обычно суды, рассматривая нарушения тех или иных положений закона со стороны кандидатов на стадии предвыборной агитации, оценивают степень их влияния на результаты выборов путём сопоставления голосов, полученных кандидатами: если разрыв между победителем и следующим кандидатом велик, определяется, что допущенные нарушения не могли существенно повлиять на исход выборов. Так, кандидат обратился в суд с жалобой о признании недействительными результатов состоявшихся выборов депутатов Магаданской областной Думы, мотивируя жалобу тем, что победитель выборов подкупал избирателей путем раздачи им бесплатного пива и кваса. Суд постановил, что с учетом большого разрыва голосов между кандидатами и отсутствием каких-либо нарушений в день голосования по этому округу, изложенные в жалобе обстоятельства не ставят под сомнение результаты голосования<sup>24</sup>.

Не конкретизируется данная категория и для других аналогичных положений ст. 77. Проводилась проверка конституционности п. 3 данной статьи, и Конституционный Суд определил, что данная норма не нарушает пассивное избирательное право граждан<sup>25</sup>.

По нашему мнению, необходимо внести изменения в пп. «б», «в», «г» п. 2, а также в п. 3, 4 и 5 ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях, а именно: исключить фразу «...и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей». Полагаем, что установление факта нарушения кандидатом избирательного законодательства ставит под сомнение результаты выборов. Учитывая цель проведения выборов – формирование органов власти, – необходимо быть всецело уверенными, что к власти придет лицо, избранное народом в соответствии с правилами, установленными законом, при полном равенстве кандидатов. К тому же лицо, единожды нарушившее закон для того, чтобы проникнуть во власть, и впоследствии будет нарушать законодательство для достижения собственных целей; следовательно, оно в большей степени подвергнуто риску коррупционности.

Полагаем, разрешение данной проблемы возможно также путем разъяснения положений закона в актах судебной власти. Несмотря на то, что Россия не относится к странам прецедентного права, судебное комментирование законоположений играет огромную роль в правоприменении, в том числе и в сфере избирательных прав, в период с 1994 по 2009 г. Конституционный Суд вынес около 20 постановлений<sup>26</sup>. Судебные акты Верховного Суда Российской Федерации

сийской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 2009. № 88. 19 мая.

<sup>24</sup> Постников А.Е. Указ. соч. С. 219.

<sup>25</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 12.04.2005 № 114-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шлыка Эдуарда Васильевича на нарушение его конституционных прав положениями п. 3 ст. 77 и п. 4 ст. 78 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 5.

<sup>26</sup> Кряжков В.А. Конституционная культура в зеркале правосудия Конституционного Суда в Российской Федерации [ст.] / В.А. Кряжков // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 3. С. 8.

также содержат элементы судебного комментирования. Таким образом, для разрешения рассматриваемой проблемы Верховному Суду Российской Федерации следует дать соответствующие разъяснения в виде постановления Пленума по поводу того, как именно судам следует определять, в какой мере те или иные нарушения повлияли на исход выборов.

Сложным представляется процесс доказывания незначительности того или иного нарушения в избирательном процессе. Как правило, суды отказывают в удовлетворении исков о признании незаконными постановлений избирательных комиссий о снятии отдельного кандидата (партии). Такой вывод мы сделали, проанализировав судебную практику по избирательным делам Тверского областного суда за период с января по март 2010 г. Например, гражданин Х. обратился в суд с заявлением, в котором указал, что территориальной избирательной комиссией Кашинского района Тверской области в отношении него принято решение об отказе в регистрации кандидата в депутаты Собрания депутатов Кашинского района V созыва, выдвинутого в порядке самовыдвижения по одномандатному избирательному округу. Гражданин Х. посчитал такое решение незаконным, пояснив, что причинами для отказа в регистрации его как кандидата стали следующие факты: при обозначении рода занятий лица, собиравшего подписи, не было указано наименование учебного заведения, студентом которого являлось данное лицо; ряд подписей избирателей в избирательных листах были признаны избирательной комиссией недействительными на основании сведений, полученных из Кашинского отделения Управления ФМС по Тверской области. Однако, по мнению заявителя, данные сведения, предоставленные миграционной службой, были оформлены ненадлежащим образом: листы не прошиты, не пронумерованы, не заверены печатью, подпись должностного лица имеется только на одном листе<sup>27</sup>. Рассмотрев данное дело, Тверской областной суд оставил без удовлетворения кассационную жалобу Х, указав, что форма подписного листа и порядок его оформления устанавливаются законом, и оформление подписных листов в поддержку кандидата Х. не соответствовало установленным правилам. Однако суд не обратил надлежащего внимания на нарушения оформления справки отделения УФМС по Тверской области в Кашинском районе, которое было признано им допустимым доказательством, несмотря на то, что под сомнение ставится признак достоверности такого доказательства, а процессуальная форма требует соблюдения проверки всех свойств доказательства по гражданскому делу, в том числе и по делам, вытекающим из избирательных правоотношений<sup>28</sup>.

По нашему мнению, любое нарушение со стороны кандидата, ставящее под сомнение результаты выборов, должно являться основанием для его исключения из числа кандидатов (для признания результатов выборов недействительными), но при этом должен строго соблюдаться порядок фиксации и доказывания данного факта; в противном случае возникает опасность устранения кандидатов по формальным причинам.

Полагаем, что судебная система Российской Федерации не позволяет нам быть уверенными, что решение, принятое по делу, вытекающему из избирательных правоотношений, будет правомерным, так как данный вид дел разбирается в судах общей юрисдикции по правилам, установленным в гл.26 ГПК РФ<sup>29</sup>; обеспечить полную независимость судов общей юрисдикции от государственных властных структур в такой ситуации представляется

<sup>27</sup> Определение Тверского областного суда от 12.03.2010 г. по делу №33-1059; решение Кашинского городского суда Тверской области от 5 марта 2010 г. оставить без изменения, кассационную жалобу Х. – без удовлетворения.

<sup>28</sup> Данное требование содержится в ст. 67 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ (принят ГД ФС РФ 23.10.2002 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46. 18 нояб. Ст. 4532.

<sup>29</sup> Российская газета, 2002. № 220. 20 нояб.

практически невозможным<sup>30</sup>. Для достижения эффективности института судебной защиты избирательных прав граждан, в том числе и пассивного избирательного права, необходимо создание в Российской Федерации отдельных административных судов, к подведомственности которых, помимо прочего, относилось бы и производство по делам, вытекающим из публичных правоотношений. Такой шаг позволил бы повысить степень независимости судебных органов, рассматривающих подобные дела, а также разгрузить суды общей юрисдикции и обеспечить оперативное и качественное производство по делам о защите избирательных прав. Создание таких судов предусматривается конституционной концепцией судоустройства в России (ч.2 ст. 118 Конституции РФ; ч.3 ст.1 ФКЗ «О судебной системе РФ»<sup>31</sup>). Принятие специального Кодекса административного судопроизводства (КАС) позволило бы более четко регламентировать процессуальные особенности рассмотрения дел, вытекающих из публичных правоотношений (в том числе в сфере избирательного права), что также значительно повысило бы эффективность практики судебного разрешения подобных дел.

### §3. Выдвижение подставных кандидатов

Механизм, используемый при выдвижении подставного кандидата (либо *кандидата-союзника*), нельзя назвать неправомерным, если не доказана его противозаконная направленность: формально все действия производятся в рамках закона, однако цели их далеки от идеи свободных, справедливых и подлинных выборов. Под данным термином понимают политическую технологию, при которой путем выдвижения подставных кандидатов «рассеивается» электорат наиболее сильных политических противников в ходе предвыборной кампании, либо производятся иные действия, которые создают возможность для победы непопулярного кандидата (например, представителя политической оппозиции).

Результаты выборов последних нескольких лет свидетельствуют, что всё чаще в выборах в Российской Федерации на разных уровнях проявляется действие данного механизма<sup>32</sup>. Многие авторы утверждают, что при современном устройстве избирательной системы в РФ результат кампании во многом зависит от её конфигурации, и «если штаб кандидата сможет на старте кампании изменить конфигурацию (состав участников гонки) в выгодном для себя русле, он практически полностью обеспечивает свою победу<sup>33</sup>». К примеру, не раз выдвигались предположения об использовании данной технологии при создании политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА/ПЕНСИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ» в целях снижения представительства в представительных органах государственной власти и местного самоуправления партий КПРФ и ЛДПР<sup>34</sup>, однако такое предположение также не доказано.

Большинство авторов обосновывают существование данных технологий тем, что они влияют на исход выборов: это уже не волеизъявление граждан, а тщательно подготовленная акция, посредством которой с формальным соблюдением требований законности к

<sup>30</sup> Надольская Ю. В. Административное судопроизводство: теоретические, правовые и организационные аспекты [Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук] / Ю.В. Надольская. М.: Академия управления МВД России, 2003. С. 6.

<sup>31</sup> Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2005 г.) «О судебной системе Российской Федерации» (одобрен СФ ФС РФ 26.12.1996 г.) // Российская газета. 1997. № 3. 6 янв.

<sup>32</sup> Материалы мониторинга Московской Хельсинской группы [электрон. ресурс] // Режим доступа: <http://www.mhg.ru/work/13DFFBВ>

<sup>33</sup> Матвейчев О.А. Подставные кандидаты и кандидаты-союзники. Выигрыш на старте кампании / О.А Матвейчев // Политический маркетинг. 2003. № 3. С. 27.

<sup>34</sup> См.: Воробьева И. В театре четырех актеров [ст.] / И. Воробьева // Трудовая Россия. № 344. С. 2.

власти приходят «нужные» люди; выявить же её можно путем анализа итогов голосования, в особенности распределения голосов между кандидатами.

Ученые и аналитики выделяют следующие функции механизма выдвижения подставных кандидатов:

**1. Использование бюджета и возможностей эфира в целях основного кандидата.** Для продвижения основной кандидатуры используется счет подставного кандидата: например, в агитационных материалах подставного кандидата присутствует косвенная агитация за основного кандидата.

**2. «Рассеивание» голосов политического противника, раскол электората.** Для этого выдвигается подставной кандидат, основная задача которого – привлечь к себе внимание общественности с целью раскола потенциального электората наиболее популярного кандидата (к примеру, по версии организации «Институт национальной стратегии», с такой целью была выдвинута кандидатура Андрея Богданова на выборах Президента Российской Федерации в 2008 г.<sup>35</sup> – в итоге данный кандидат получил всего 1,3 процента голосов избирателей).

Такая же цель преследуется при реализации **технологии кандидатов-двойников** (как правило, однофамильцев, но могут использоваться и люди с похожей внешностью). Например, на выборах в 2003 г. в Рязанскую областную Думу по одномандатному избирательному округу № 150 принимала участие кандидат по фамилии Кпрф. Фамилию она поменяла за несколько месяцев до выборов. По округу № 149 в том же регионе был зарегистрирован кандидат с такой же фамилией. По мнению зампреда ЦК КПрФ Ивана Мельникова, это был «черный пиар, умышленное создание депутатов-двойников, чтобы дискредитировать компартию»<sup>36</sup>.

**3. Функции «рычага».** Данная функция раскрывается в двух основных значениях:

- подставной кандидат выдвигается для поддержания основного кандидата и последующего перевода ему части голосов;
- кандидат поднимает темы и проблемы, которые по каким-то причинам не могут быть озвучены основным кандидатом (например, по причине его служебного положения).

**4. Создание информационных поводов.** Данная функция выражается в привлечении внимания электората к какой-либо посторонней проблеме, явлению с целью отвлечения от предвыборной агитации политического соперника.

**5. Занятие свободных электоральных ниш с целью раскола электората.** Данная функция актуальна, когда представители той или иной социальной группы не поддерживают ни одного из основных политических соперников. В таком случае возможно выдвижение подставного кандидата, который привлечет данную часть электората.

**6. Выдвижение кандидата для последующего снятия его кандидатуры по формальным причинам с целью выдвижения обвинения против избирательной комиссии либо кандидата-противника**<sup>37</sup>.

Можно выделить и иные цели, с которыми в ходе политической борьбы выдвигаются подставные кандидаты, однако эти цели сущность данного механизма не меняют. Очень сложно выявить данные механизмы в ходе избирательной кампании, невозможна и борьба с ними на законодательном уровне. Полагаем, один из самых эффективных способов борь-

<sup>35</sup> Электронный ресурс Либерально-демократической партии России // Режим доступа: <http://ldpr-nsk.ru/lesp.html>

<sup>36</sup> Николаева А. Технология двойников: в Думу идут Светлана и Сергей Кпрф [электрон. ресурс] / А. Николаева. Ведомости // Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2003/11/06/68710>

<sup>37</sup> Матвейчев О.А. Манипуляция путём создания подставных кандидатов: материал сайта «Избирательная ассоциация политтехнологов» [электрон. ресурс] / О.А.Матвейчев // Режим доступа: <http://www.izbass.ru/teh-dubl-M.htm>

бы с этим явлением – воспитание у граждан высокого уровня политического и правового сознания, создание возможности у граждан для самоопределения в ходе предвыборной кампании.

Повышение правовой культуры – не менее важная составляющая совершенствования избирательного процесса в России, чем усиление ответственности за нарушения избирательного законодательства. Нынешний уровень правовой и политической культуры общества пока не отвечает требованиям современности, а значит, такое явление, как подставные кандидаты, долго ещё будет иметь место на российской политической арене.

#### **§4. Использование кандидатами во время избирательной кампании должностного и служебного положения**

Участие в выборах лиц, занимающих государственные или выборные муниципальные должности, может создать обстановку, при которой ставится под сомнение принцип равноправия кандидатов. Так, вице-президент Парламентской ассамблеи ОБСЕ, международный наблюдатель Кильюнен заявил, что на выборах в Государственную Думу в 2007 г. парламент в России почти полностью выбирала исполнительная власть. По его мнению, следует «сделать так, чтобы исполнительная власть не играла такую большую роль в партийной политике»<sup>38</sup>.

Полагаем, в подобной ситуации необходимо обращать пристальное внимание на соблюдение принципа равноправия кандидатов.

Пункт 5 ст.40 Федерального закона об основных гарантиях устанавливает исчерпывающий перечень действий, которые расцениваются как использование должностного или служебного положения. Анализ судебной практики показывает, что при применении данных норм, а также норм законодательства субъектов, относящихся к рассматриваемому вопросу использования должностного (служебного) положения в период избирательной кампании, возникает ряд сложностей. Так, не всегда можно с уверенностью сказать, содержат ли действия должностных лиц нарушения, предусмотренные вышеуказанными нормами. Например, московское городское отделение «Российской партии жизни» обратилось в ноябре 2005 г. в Верховный Суд РФ<sup>39</sup> с кассационной жалобой об отмене регистрации городского списка кандидатов в депутаты Московской городской Думы четвертого созыва, выдвинутого Московским городским региональным отделением Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», указывая, что в период избирательной кампании кандидатами в депутаты, входящими в городской список, неоднократно использовались преимущества должностного и служебного положения; нарушения выразились в следующих случаях: 28 октября 2005 г. в ежедневной общественно-политической газете «Московский комсомолец» № 246 (24010) на с. 10 была опубликована статья «Малому обещано немало»<sup>40</sup> с отчетом председателя Департамента развития и поддержки малого предпринимательства М.В. Вышегородцева; 2 ноября 2005 г. в еженедельной газете «Московская среда» № 41 (147) на с.2 опубликован материал «Михаил Вышегородцев: Малый бизнес встает на крыло»; в газете «Хамовники» за октябрь 2005 г. № 17 (170), подписанной в печать 18 октября 2005 г., на с. 3 опубликована статья «Главная задача политиков»,

<sup>38</sup> ОБСЕ: Парламент выбрала исполнительная власть. [электрон. ресурс] // Режим доступа: [http://www.europespb.org/modules.php?name=News&file=view&news\\_id=4494](http://www.europespb.org/modules.php?name=News&file=view&news_id=4494)

<sup>39</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22.11.2005 г. по делу №5-Г05-109: решение Московского городского суда от 9 ноября 2005 г. оставить без изменения, кассационную жалобу представителя «Российской партии жизни» – без удовлетворения.

<sup>40</sup> Пичугина Е. Малому обещано немало [ст., материалы «горячей линии» с М.В.Вышегородцевым] / Е. Пичугина // Московский комсомолец. 2005. № 246 (24010). 28 окт. С. 10.

содержащая интервью с председателем Мосгордумы В.М. Платоновым. Представители «ЕДИНОЙ РОССИИ» просили отказать в удовлетворении заявления, указывая, что ни в одной из приведенных публикаций не содержится предвыборной агитации или отчетов о проделанной работе. Все названные заявителем статьи носят информационный характер о деятельности органов государственной власти – Департамента поддержки малого предпринимательства и Московской городской Думы. Проанализировав указанные заявителем статьи, Суд пришёл к выводу, что они не содержат информации, доказывающей факт злоупотребления представителями «ЕДИНОЙ РОССИИ» должностными полномочиями, так как в них не содержится сведений о том, что данные представители политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» включены в городской список кандидатов в депутаты. В названных статьях отсутствуют призывы голосовать за какой-либо список депутатов либо голосовать против какого-либо списка.

Полагаем, в данном случае Суд излишне узко истолковал нормы Федерального закона: пп. «з» п. 5 ст. 40 Федерального закона об основных гарантиях запрещает обнародование в период избирательной кампании, кампании референдума в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда. Несмотря на отрицание представителями партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» содержания в статьях отчетных материалов или агитации, даже поверхностный анализ содержания данных материалов позволяет выделить элементы отчетности и косвенной агитации<sup>41</sup>. Таким образом, рассматриваемое дело подтверждает, что материалы либо действия, формально не содержащие признаков использования должностного (служебного) положения в рамках избирательной кампании, могут служить для незаконной агитации. Закон предусматривает запрет на обнародование в период избирательной кампании в СМИ в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени кандидата поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда; однако данная норма не всегда применяется в соответствии с духом закона. Для разрешения подобных проблем мы предлагаем издать постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации, в котором, в том числе, необходимо установить критерии определения содержания в печатных материалах незаконной агитации. Данный шаг позволит избежать узкого либо расширительного толкования подобных положений законодательства судами общей юрисдикции.

### **§5. Нарушения пассивного избирательного права в сфере информационных правоотношений**

Гл. VII Федерального закона об основных гарантиях содержит нормы, регулирующие информационные правоотношения, возникающие в ходе избирательной кампании. Так, п. 1 ст. 50 указанного Федерального закона устанавливает равные условия проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций теле-радиовещания и в периодических печатных изданиях, которые направлены, в первую очередь, на сохранение в процессе информационных правоотношений принципа равноправия кандидатов.

<sup>41</sup> Например, в статье (материалах «горячей линии») «Малому обещано малое» М.В. Вышегородцев отмечает: «Скоро мы разместим там информацию, как правительство Москвы сможет выступать гарантом за малые предприятия. Эту схему мы запустим, может быть, в начале следующего года», «разработана программа развития магазинов шаговой доступности», «принята программа строительства нежилых помещений под малый бизнес», «Мы договорились с Палатой юристов Москвы, мне это очень важно, чтобы в городе работала бесплатная юридическая “скорая помощь” для малых предприятий».

В каждой предвыборной кампании имеет место целый ряд нарушений в данной сфере. Так, в Архангельской области за период с декабря 2003 по январь 2005 г. больше всего дел (восемь) об административных правонарушениях, вытекающих из избирательных правоотношений, рассматривалось по ст. 5.12 Кодекса РФ об административных правонарушениях «Изготовление или распространение агитационных материалов с нарушением требований закона»; четыре дела рассматривалось по ст. 5.5 «Нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов»; одно – по ст. 5.10 «Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах»<sup>42</sup>.

Нарушения в сфере информационных правоотношений могут допускаться и со стороны избирательной комиссии. Так, гражданка З. обратилась в Тверской областной суд с заявлением о назначении повторного пересчёта голосов избирателей, отмене итогов голосования от 12.10.2008 г. по избирательным участкам №1301, 1302 избирательного округа № 4, по которому она была зарегистрирована в качестве кандидата. В дополнительном заявлении гражданка З. указала, что со стороны избирательной комиссии на участке №1301 был допущен ряд нарушений, в том числе на стенде в день голосования в помещении для голосования были размещены сведения о кандидатах с фотографиями; фотографии победивших кандидатов были в два раза больше, чем другие. В этом факте З. усмотрела нарушение своего пассивного избирательного права, а также активного избирательного права граждан<sup>43</sup>.

Данное нарушение, признанное судом незначительным, не способным повлиять на результат выборов, на наш взгляд, является значимым, так как фотографии большего формата выделялись на фоне других фотографий, расположенных на информационном стенде, а значит, привлекали большее внимание избирателей. Особое значение указанный факт приобретает ввиду того, что значительная часть электората – пожилые люди с достаточно слабым зрением.

По нашему мнению, значительными являются и те нарушения, которые допускаются средствами массовой информации в ходе предвыборной кампании, в особенности незаконный отказ в предоставлении места и эфирного времени, либо незаконное распределение эфирного времени и печатной площади.

Пункт 1 ст. 50 Федерального закона об основных гарантиях гарантирует всем участникам предвыборной агитации равные условия размещения агитационных материалов в СМИ. Однако данные положения часто нарушаются. Например, представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ М.Харашти заявил, что в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы в 2007 г. имели место преследование средств массовой информации, а также правовые ограничения и произвольное применение закона, что препятствовало равному доступу политических сил к СМИ<sup>44</sup>.

Указанные нарушения являются наиболее опасными для избирательного процесса, поскольку именно СМИ формируют у избирателей основное мнение о кандидатах; сле-

<sup>42</sup> Обобщение практики рассмотрения дел по административным правонарушениям, вытекающим из избирательных правоотношений [электрон. ресурс]. – Материалы по судебной практике Избирательной комиссии Архангельской области // Режим доступа: <http://www.arkhangelsk.izbirkom.ru/way/4E233FF4-BCBF-41F0-9C4D-C6B495633B4E/obj/9043333BA-C53F-4470-AFE9-BA4683BC87CA.html>

<sup>43</sup> Определение Тверского областного суда от 11.02.2010 по делу №33-613: решение Удомельского городского суда Тверской области от 25 ноября 2009 года оставить без изменения, кассационную жалобу З. – без удовлетворения.

<sup>44</sup> Нарушения во всем. ОБСЕ: освещение избирательной кампании по телевидению было монополизировано правящей партией. [электрон. ресурс] // Режим доступа: [http://www.europespb.org/modules.php?name=News&file=view&news\\_id=4512](http://www.europespb.org/modules.php?name=News&file=view&news_id=4512)

довательно, если предпочтение на страницах газет, радио и телевидении будет отдаваться определенному кандидату, другие кандидаты окажутся в неравном с ним положении, что противоречит принципу равноправия.

Полагаем, для разрешения данной проблемы необходимо усилить ответственность СМИ за нарушение законодательства о выборах и референдуме: норм ст. 16<sup>1</sup> Закона РФ «О средствах массовой информации»<sup>45</sup>, закрепляющих ответственность за подобные нарушения, явно недостаточно, и оперативное применение их не представляется возможным. Мы полагаем, что существенной мерой было бы внесение изменений в ст. 5.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>46</sup> путем включения в нее нормы, регулирующей ответственность СМИ за нарушение положений федерального и регионального законодательства об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. По аналогии с имеющейся в данной статье санкцией ответственность может налагаться в виде штрафа на физических лиц: на журналистов в размере от одной тысячи до двух тысяч пятисот рублей; на юридических лиц – от двадцати тысяч до ста тысяч рублей.

### Заключение

Основные причины и условия, способствующие нарушению пассивного избирательного права граждан, можно разделить на три группы:

**1. Причины и условия, связанные с коллизиями и пробелами в избирательном законодательстве федерального уровня и уровня субъектов РФ.** Главной причиной, безусловно, является несовершенство современного законодательства об основных гарантиях избирательных прав граждан. Несмотря на постоянные попытки с 1993 г. федерального законодателя усовершенствовать нормы, регулирующие сферу избирательных правоотношений, законодательство ещё далеко от совершенства. В частности, на наш взгляд, существенной доработки требует ряд положений Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

По нашему мнению, целесообразно также создать единый акт судебной власти в виде постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по вопросам применения отдельных положений Федерального закона об основных гарантиях.

Мы полагаем, что существенной мерой было бы внесение изменений в ст. 5.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>47</sup> путем включения в неё нормы, регулирующей ответственность средств массовой информации за нарушение положений федерального и регионального законодательства об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

**2. Причины и условия, вызванные отсутствием правового инструментария для защиты избирательных прав.** На наш взгляд, в данный момент граждане России не обладают необходимым набором правовых инструментов для защиты пассивного избирательного права. В том числе слабо функционирует появившийся совсем недавно (с 1994 г.) институт судебной защиты пассивного избирательного права. Суды общей юрисдикции, действующие

<sup>45</sup> Закон РФ от 27.12.1991 г. № 2124-1 (ред. от 25.12.2008 г., с изм. от 09.02.2009 г.) «О средствах массовой информации» // Российская газета. 1992. № 32. 8 февр.

<sup>46</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (принят ГД ФС РФ 20.12.2001 г.) (ред. от 29.06.2009 г.) // Российская газета. 2001. № 256. 31 дек.

<sup>47</sup> Там же.

щие по нормам гл.26 ГПК РФ, не могут обеспечить полную объективность и независимость при разрешении дел, вытекающих из избирательных правоотношений. По нашему мнению, об эффективности судебной защиты пассивного избирательного права можно будет говорить только после принятия ФКЗ «Об административных судах в Российской Федерации» и непосредственного введения данных судов, а также принятия специального Кодекса административного судопроизводства (КАС).

**3. Социально-политические причины и условия.** Уровень правового и политического сознания большинства российских граждан недостаточно высок, что, в частности, создаёт благоприятные условия для развития противоправной деятельности по нарушению пассивного избирательного права. В последнее время люди теряют интерес к выборам, о чем свидетельствуют результаты социологических опросов<sup>48</sup>. Для решения проблем в сфере избирательного права необходимо не только совершенствование законодательства и судебной системы, но и работа над общественным сознанием. Для этого необходимо активное привлечение граждан к политической жизни страны; жители Российской Федерации должны понимать: от них зависит управление в стране. Для достижения данной цели могут использоваться различные средства: публикации в СМИ, работа с избирателями, создание молодёжных политических организаций. Многие из этих средств уже успешно используются, а значит, в будущем возможно воспитание в России политически грамотного и активного населения, что является одной из важнейших составляющих оздоровления современной политической системы.

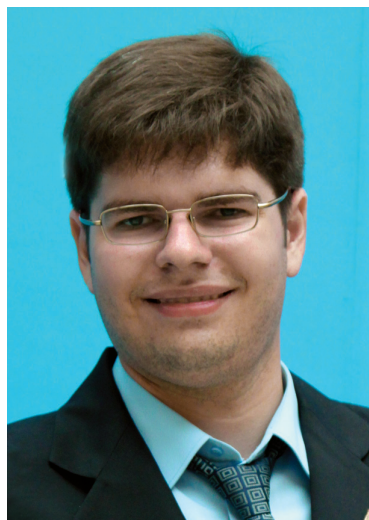
<sup>48</sup> Так, опрос, проведенный Всероссийским центром изучения общественного мнения в 2007 г., показал такие результаты: 34% опрошенных считают, что от простых избирателей не зависит, кто придет к власти в стране и какие решения будут приниматься // Дульман П.А. Явка – производное от конкуренции [ст., электрон. ресурс] / П.А. Дульман // Российская газета. Фед. вып. 2007. № 4391. 19 июня // Режим доступа: <http://www.rg.ru/2007/06/19/opros.html>.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

**Кудрявцев Валентин Викторович,**  
студент 4-го курса юридического факультета  
Марийского государственного университета

*Научный руководитель:*

**Приварина Алевтина Николаевна,**  
доцент кафедры публичного права России  
и зарубежных стран юридического факультета  
Марийского государственного университета,  
кандидат исторических наук



## Повышение уровня участия избирателей в выборах: проблемы и перспективы

### Введение

Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Выборы – важнейший институт организации и функционирования публичной власти в современном политическом обществе. Именно с помощью механизма выборов, являющегося формой непосредственной демократии, российские граждане осуществляют народовластие.

Однако, наблюдая за выборами различных уровней власти в России, нельзя не заметить, что значительная часть граждан, обладающая правом голоса, не реализует его. Особенно низка явка избирателей на выборах местного и регионального уровней (25–45%). На выборах федерального уровня явка избирателей выше (63 и 64% на выборах в Госдуму и Президента РФ в 2007, 2008 гг. соответственно). Однако и здесь более трети избирателей игнорируют выборы<sup>1</sup>.

В этой связи целью данной работы является изучение проблем и перспектив участия избирателей в выборах.

В ходе работы мы ставим перед собой следующие задачи:

- выявить причины и факторы, которые способствуют недостаточному интересу общества к институту выборов;
- изучить различные воззрения российских юристов на данную проблему;
- изучить явку избирателей за рубежом – правоприменительную практику;
- выработать законодательные инициативы и практические рекомендации по повышению явки избирателей.

<sup>1</sup> <http://www.cikrf.ru/> – ЦИК России.

## 1. Современные научные и практические подходы к проблеме неявки избирателей на выборы

Сегодня законодатель формально решил проблему низкой активности избирателей, ликвидировав минимальный порог явки. Выборы в России признаются состоявшимися при любой явке избирателей и соответственно формально нет необходимости в ее повышении. Кроме того, каждый гражданин вправе сам решать – идти ему на выборы или нет<sup>2</sup>.

Однако нам ближе точка зрения В. В. Водовозова, согласно которой участие в выборах имеет мало сходства с личным (субъективным) правом в гражданском смысле: оно не преследует личную цель и защищается государством или законом не в интересах отдельной личности<sup>3</sup>.

Возможность признания выборов при любой явке избирателей изначально вызывает опасение по поводу их легитимности. Ведь при низкой явке избирателей свою власть осуществляет не народ, а лишь его малая часть.

На наш взгляд, абсентеизм как нереализация гражданами своего активного избирательного права – это элемент гражданского нигилизма. Гражданский нигилизм выражается в пренебрежении, сознательном игнорировании выражения гражданской позиции, активности и участия в формах непосредственной демократии на практике (в повседневной жизни). Данная форма нигилизма выступает в качестве одной из причин несовпадения интересов власти и общества, что является серьезным препятствием для модернизации общества, о которой говорил Президент РФ Д. А. Медведев<sup>4</sup>.

В ряде государств законом устанавливается принуждение избирателей к участию в выборах. К таковым относятся Австралия, Италия, Бельгия, Люксембург, Перу, Египет и другие страны. В Бразилии участие в выборах является обязательным для образованных (грамотных) избирателей в возрасте от 18 до 70 лет.

Стоит отметить, что установление обязательного участия в голосовании не является гарантией высокой явки избирателей. В качестве примера можно привести Египет. По местным законам за неявку на выборы виновным грозит штраф и тюремное заключение. Тем не менее Египет является одним из мировых лидеров по неявке избирателей на выборы. При этом отсутствует информация о каких-либо санкциях против граждан, не явившихся на выборы, хотя таковых было почти три четверти от общего числа избирателей на последних парламентских выборах.

В то же время в странах с обязательным участием в выборах, таких как Италия, Бельгия, Австралия, Сингапур, явка избирателей на выборы хотя и не является 100-процентной, тем не менее превышает 90%. Это объясняется как высоким уровнем правового и гражданского сознания, культуры граждан этих государств, так и прохождением в этих странах избирательного процесса при высоком уровне законности, с соблюдением и созданием условий для соблюдения основных принципов избирательного права. Положение же об обязательном участии в выборах способно повысить явку лишь в совокупности с грамотными правовыми и политическими механизмами.

Нам представляется, что путем к повышению активности избирателей должно стать недопущение развития и преодоление уже существующего уровня гражданского нигилиз-

<sup>2</sup> Князев С., Хрусталева Е. Добровольность участия в выборах и обязательность явки избирателей: Есть ли противоречие? // Власть. 1997. № 10. С. 44–46.

<sup>3</sup> Артамонова Н. В. Абсентеизм избирателей в контексте принципа свободных выборов // Адвокат. 2006. № 11 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> <http://rian.ru> / – РИА Новости.

ма в обществе. А для этого необходимо как общее повышение всех форм культуры избирателей, так и полная реализация основных принципов избирательного права.

## 2. Повышение правовой и политической культуры в обществе как фактор повышения явки избирателей

По заданию Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России группой специалистов социологического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова было проведено социологическое исследование «Молодежь и выборы». По его итогам было выведено несколько моделей негативного электорального поведения молодых людей.

Причины нежелания участвовать в выборах следующие:

– «На выборы не хожу, потому что мой голос ничего не изменит». У молодежи нет внутренней мотивации, среди данной социальной группы бытует мнение о формальности процедуры голосования, о том, что все уже предрешено. Студенты не видят смысла в выборах, не чувствуя значимости своего голоса;

– «На выборы не хожу, потому что никому не верю». Молодежь не осознает в полной мере, что она как-то может повлиять на ситуацию в стране. С одной стороны, это является следствием имеющих место нарушений в избирательном процессе, недостаточности механизмов их предотвращения и пресечения, проблемы ограниченности выбора, которые будут рассмотрены нами ниже. Однако немаловажными факторами в формировании данной позиции у части молодежи является недостаточность знаний, представлений о программах и идеях партий и кандидатов, гражданский нигилизм, имеющий распространение в молодежной среде;

– «На выборы не хожу, потому что мне это неинтересно»<sup>5</sup>. Эта модель характерна для значительной части молодежи, которая занята своими собственными делами и для которой политическая жизнь вообще не представляет никакого интереса.

В то же время отказ от реализации своего активного избирательного права свойствен не только молодежи. В октябре 2009 г. Левада-Центром был проведен опрос в субъектах РФ. В результате данного опроса в качестве наиболее частого был выявлен ответ: «Не смог попасть на избирательный участок (работал, был болен, был в отъезде)» – 19 %. Второе и третье места поделили ответы: «Не верю никому из нынешних политиков и партий» – 13 % и «Не разбираюсь в политике/не интересуюсь политикой» – 13 %. Четвертое место занял ответ: «Не было охоты идти на избирательный участок» – 9 %. Значительный процент набрали также ответы: «Результаты выборов не зависят от моего участия и голосования» – 8 % и «Никогда не хожу на выборы» – 8 %. Также среди ответов респондентов фигурировали: «Устал от политики, борьбы в верхах» – 4 %, «Решил, что выборы будут нечестными, результаты все равно подтасуют» – 4 %, «Орган законодательной власти в моем субъекте не играет никакой существенной роли, выборы в него ничего не решают, они бесполезны» – 4 %. Менее распространенными были ответы: «Так и не решил за кого голосовать» – 3 %, «Это не демократические выборы: нет конкуренции, власть использует административный ресурс, не допускает к выборам оппозицию», «Ни одна из партий не выражает мои интересы» и т.п. – 2 %<sup>6</sup>. Из результатов данного опроса следует, что 56 % респондентов отказываются от участия в голосовании в силу той или иной степени недопонимания важности института выборов как инструмента прямой демократии.

<sup>5</sup> Комплексное социологическое исследование «Молодежь и выборы». Введение//[http://www.cikrf.ru/rcoit/inf\\_zap/vved.htm](http://www.cikrf.ru/rcoit/inf_zap/vved.htm)

<sup>6</sup> <http://www.levada.ru/> – Левада-Центр.

Необходима организованная, планомерная работа по повышению уровня правовой, политической и гражданской культуры тех избирателей, которые подвержены гражданскому нигилизму, не знают и не понимают значения института выборов. Эту работу должны осуществлять избирательные комиссии во взаимодействии с институтами гражданского общества. Данная работа должна иметь индивидуальный и дифференцированный характер. Во-первых, необходимы индивидуальные подходы к будущим избирателям (учащимся), молодежи и взрослой части населения. Во-вторых, необходим дифференцированный подход к различным группам избирателей в зависимости от степени гражданского нигилизма и от того, насколько избиратель недопонимает значение институтов выборов. В-третьих, необходим дифференцированный подход к решению проблемы культуры избирателей в зависимости от уровня явки. Необходимо объяснять избирателю, что путем участия в выборах, реализуя как активное, так и пассивное избирательное право, защищая свои права в избирательном процессе путем применения норм избирательного права, он может повлиять на изменение ситуации в обществе, защитить свои интересы. Стоит отметить, что Центральной избирательной комиссией Республики Марий Эл проводится активная работа по повышению правовой, политической и гражданской культуры избирателей. Ежеквартально ЦИК Марий Эл принимает постановления, касающиеся повышения правовой культуры избирателей и обучения организаторов выборов. На основании данных постановлений проводится целый комплекс мероприятий<sup>7</sup>.

Формами работы ЦИК РМЭ по повышению правовой культуры избирателей являются: оказание методической и организационной помощи органам местного самоуправления при проведении мероприятий, направленных на повышение правовой культуры избирателей; взаимодействие с муниципальными органами по делам молодежи по вопросам повышения электоральной активности молодежи в период подготовки и проведения избирательных компаний; оказание методической и правовой помощи образовательным учреждениям, учреждениям культуры, библиотекам при подготовке и проведении недели молодого избирателя на территории муниципальных образований.

Ежегодно в Республике проходит неделя молодого избирателя, которая целиком посвящается выборам и всему, что с ними связано. Кроме того, комиссией ежегодно организуются мероприятия для избирателей с ограниченными возможностями.

Представляется, что при проведении мероприятий по повышению правовой, политической и гражданской культуры молодежи и подростков существенным элементом должно стать формирование не только теоретических представлений об институте выборов и избирательном процессе, но и практических навыков. В этой связи хотелось бы отметить положительную роль проведения выборов в Молодежный парламент, создание в Марий Эл молодежной избирательной комиссии.

Изучив опыт работы ЦИК РМЭ, мы готовы предложить свои методы и формы работы с населением по повышению авторитета института выборов и избирательного процесса. Например, мы считаем, что существенную поддержку в организации всех мероприятий, связанных с повышением правовой, политической и гражданской культуры избирателя, готово оказать и движение волонтеров юридического факультета МарГУ. Наше движение поддерживает мероприятия, уже проводимые комиссией, и готово сделать свои предложения в данном направлении.

Нам представляется, что существенный акцент следует сделать на разъяснении молодежи и подросткам их прав в избирательном процессе, реализации данных прав и об-

<sup>7</sup> <http://www.mari-el.izbirkom.ru/> – (ЦИК РМЭ).

суждении возможных спорных ситуаций, которые возникают и могут возникнуть при реализации избирательного права. Аналогичную работу следует проводить и со взрослыми избирателями. Мы считаем полезным проведение имитационных избирательных и судебных процессов, связанных с избирательным правом.

Избиратель должен понимать, что политическая жизнь не заканчивается по прошествии той или иной избирательной кампании и, соответственно, в значительно большей степени осознавать значение выборов.

### **3. О необходимости модернизации законодательства с целью повышения явки избирателей**

Одной из веских причин снижения избирательной активности является, на наш взгляд, проблема конкуренции и ограниченного выбора избирателем кандидатов и партийных списков среди тех, кто сейчас допускается к выборам. На практике это выражается в том, что многие кандидаты и партийные списки оказываются недопущенными к выборам по основаниям, предусмотренным пп. «в», «в<sup>1</sup>», «в<sup>2</sup>», «и» п. 24 и пп. «в» и «д» п. 25 ст. 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях)<sup>8</sup>. Так, в соответствии с пп. «в», «в<sup>1</sup>» и «в<sup>2</sup>» п. 24 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях основаниями для отказа в регистрации кандидата являются: отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, необходимых в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата; наличие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, оформленных с нарушением требований настоящего Федерального закона, иного закона; отсутствие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, в документах, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, каких-либо сведений, предусмотренных п. 2 и 3 ст. 33 настоящего Федерального закона (ФИО, дата и место рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, гражданство, образование, основное место работы или службы, занимаемая должность, род занятий, статус в общественной организации и политической партии, сведения о наличии неснятой и непогашенной судимости, сведения о размере и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату, о вкладах в банке, ценных бумагах). В соответствии с пп. «г» п. 25 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях основанием для отказа в регистрации кандидата является недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, либо выявление 10 и более процентов недостоверных подписей, отобранных для проверки, если иное не установлено федеральным законом.

<sup>8</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 27.12.2009 г.) // СЗ РФ. 2002. № 24. С. 2253.

На наш взгляд, ошибочно утверждать, что данные нарушения всегда способствуют введению избирателей в заблуждение. Так, по статистике ЦИК России, лишь 0,5% забракованных подписей признаются фальшивыми, остальные бывают забракованными из-за недостатков в оформлении: например, подпись избирателя и дата ее внесения были указаны в разных колонках<sup>9</sup>. По данному вопросу представляется целесообразным обратиться к практике Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ). Так, ЕСПЧ был удовлетворен иск Ю.И. Скуратова, которому было отказано в регистрации в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы ФС РФ в 2003 г. на основании того, что в качестве места работы, должности и статуса им была указана должность заведующего кафедрой одного из московских вузов, при этом не был указан статус профессора кафедры. Удовлетворяя данный иск, ЕСПЧ пришел к выводу, что формальное нарушение избирательного права в РФ, совершенное Ю.И. Скуратовым, не могло ввести избирателей в заблуждение, и попытался определить «законность цели», на основании которой Ю. И. Скуратов был отстранен от участия в выборах. На наш взгляд, было бы целесообразно обратиться к принципу законности цели при оценке всех случаев, связанных с отменой регистрации кандидатов<sup>10</sup>.

Конституционный Суд РФ четко и недвусмысленно высказал в своих постановлениях от 15 июля 1999 г. № 11-П<sup>11</sup> и от 25 января 2001 г. № 1-П<sup>12</sup> следующую позицию: «Наличие вины – общий и общепризнанный принцип юридической ответственности во всех отраслях права, и всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т. е. закреплено непосредственно». В постановлении Конституционного Суда от 11 июня 2002 г. отмечено, что Суд, решая вопрос об отмене регистрации кандидата, не вправе исходить лишь из формальных оснований.

В этой связи, на основании вышеизложенного, нам представляется правильным отменить пп. «в», «в<sup>1</sup>», «в<sup>2</sup>» и «и» п. 24 и пп. «б», «б<sup>1</sup>» и «г» п. 25 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях. Мы считаем необходимым закрепить в данном законе уведомительный порядок допущения кандидатов к участию в выборах. В конечном счете кандидатам, имеющим за собой определенную поддержку среди избирателей, не придется тратить ресурсы на соблюдение формальностей и они смогут реализовывать свое конституционное право и право избирателей, готовых отдать им предпочтение, в результате чего не будет многочисленных споров относительно несправедливого недопущения тех или иных кандидатов к выборам.

На наш взгляд, в определенной мере выбор избирателя, конкуренцию на выборах ограничивает и действующее в России законодательство о политических партиях. Пропорциональная избирательная система подразумевает конкурентную борьбу между политическими партиями. В то же время сегодня политическая партия в РФ в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» должна состоять не менее чем из 45 тыс. членов, имея при этом региональное отделение численностью не менее 450 членов более чем в половине субъектов РФ<sup>13</sup>. О завышенной планке требований к политической партии говорит тот факт, что им отвечают сегодня лишь семь партий. В странах с устойчивой демократической системой партии доказывают свою состоятельность или несостоятельность не перед формальными требованиями, а перед избирателем, у которого есть выбор. Кроме

<sup>9</sup> <http://vibory.ru/publikat/RVKMIS/ch-4.htm>

<sup>10</sup> Борисов И.Б., Ивайловский Д.А. Соотношение отдельных позиций Европейского Суда по правам человека с национальным избирательным законодательством // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 25–29.

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 г. № 11-П // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 25.01.2001 г. № 1-П // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 17.12.2009 г.) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

того, следует обратить внимание на понятие политической партии, закрепленное в ч.1 ст. 3 ФЗ «О политических партиях». В соответствии с данным законом, политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Следовательно, законодателем должны создаваться соответствующие условия реализации данной нормы путем создания благоприятных условий для формирования конкурентной многопартийной системы. В этой связи представляется целесообразным начатый по инициативе Президента РФ Д.А. Медведева в 2009 г. курс на либерализацию законодательства о политических партиях. В 2009 г. минимальный порог численности политической партии составлял 50 тыс. человек. С 2010 г. он был снижен до 45 тыс. человек. С 2012 г. он будет снижен до 40 тыс. человек. Однако многие эксперты признают, что для более глубокой конкуренции среди партий необходимо дальнейшее снижение минимального порога численности политической партии. В то же время данный минимальный порог численности политической партии безусловно необходим в целях недопущения политического хаоса, наподобие хаоса 90-х гг., когда количество партий и движений в России достигало 100. В этой связи представляется, что законодатель, устанавливая минимальный порог численности политической партии, должен стремиться к тому, чтобы не допустить политического хаоса и в то же время создать условия для конкурентной политической борьбы между партиями в целях повышения интереса к выборам с повышением явки избирателей.

Согласно Конвенции СНГ при проведении справедливых выборов должны создаваться равные правовые условия для участия каждого кандидата или политической партии в избирательной кампании<sup>14</sup>. Между тем участниками избирательного процесса отмечается использование отдельными кандидатами во время предвыборной кампании так называемого административного ресурса, то есть преимущества властных полномочий, способных оказать воздействие на волеизъявление граждан. В свою очередь, отсутствие у избирателей веры в справедливый характер выборов приводит к тому, что у них вырабатывается равнодушное, а порой и неприязненное отношение к институту выборов. Стоит отметить, что понятие «административный ресурс» не закреплено как в российском законодательстве, так и в международных избирательных стандартах.

Одни авторы понимают под административным ресурсом совокупность средств и возможностей у субъекта избирательного права, другие – поддержку со стороны действующей власти, интересы которой избранный кандидат будет представлять в первую очередь<sup>15</sup>. Нам представляются правильными обе точки зрения. Если рассматривать первое определение, то субъект избирательного права должен обладать совокупностью средств и возможностей, которая предусмотрена законом. Использование же этих средств и возможностей включением в них преимуществ должностного и служебного положения является несомненным нарушением принципа справедливости и равенства в избирательном праве.

В то же время мы считаем, что признак, указанный во втором определении, также следует рассматривать в контексте понятия «административный ресурс», так как в данном случае речь идет о некоей лоббистской деятельности со стороны различных властных струк-

<sup>14</sup> Худолей Д. М. О принципе равного избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 12. С. 21–25.

<sup>15</sup> Чучелина Н. Н. Основы финансирования избирательных кампаний в Российской Федерации // Право и власть. 2002. № 3. С. 50–59.

тур. Таким образом, нам представляется, что главной отличительной чертой административного ресурса является использование во время предвыборной кампании преимуществ властных и служебных полномочий, которые выражаются в использовании субъектом избирательного права преимуществ своего должностного и служебного положения в совокупности всех средств и возможностей, имеющихся у данного субъекта, а также в поддержке со стороны действующей власти, заинтересованной в избрании данного субъекта. Кроме того, к отличительным признакам административного ресурса следует отнести его способность оказать воздействие на волеизъявление избирателей. Определение административного ресурса и его элементы мы считаем необходимым закрепить в соответствующей статье «Административный ресурс» в Федеральном законе об основных гарантиях.

Административный ресурс может иметь не только прямое, но и косвенное проявление в лоббистском использовании властных полномочий против кандидата или избирательного объединения, что является косвенной поддержкой других кандидатов. На практике это выражается в фактическом воспрепятствовании осуществлению избирательных прав: сбора подписей, проведения встреч с избирателями, предвыборной агитации – на основании различных запретов, ограничений органов государственной власти, которые носят в большинстве своем бюрократический характер, так как вышеперечисленные действия субъектов избирательного права чаще всего не нарушают общественный порядок, права и свободы других субъектов права. В качестве примера можно привести ситуацию во время сбора подписей в поддержку кандидатов в депутаты Московской городской Думы в 2009 г., когда в результате отсутствия должного согласования по порядку сбора подписей между отдельными кандидатами и местными властями, а также милицией сбор подписей для данных кандидатов на улицах и в жилых домах был административно ограничен, в результате чего данные кандидаты оказались отстранены от участия в выборах, хотя они не нарушали общественного порядка<sup>16</sup>. Приведенный пример свидетельствует о бюрократическом вмешательстве в избирательный процесс, что несомненно является формой административного ресурса. В этой связи нам представляется необходимым закрепить в Федеральном законе об основных гарантиях в предлагаемой нами статье «Административный ресурс» в качестве элемента использования преимуществ властных полномочий их использование против определенного кандидата.

Нам представляется необходимым законодательно усилить возможность граждан отстаивать свои права в противодействии с административным ресурсом. Мы предлагаем в целях реализации основополагающих принципов справедливости, равенства и свободы выборов, а также в целях реализации гарантии судебной защиты в качестве элемента конституционной ответственности в избирательном праве закрепить возможность отстранения должностных лиц, использующих административный ресурс в ходе предвыборной кампании в пользу или против одного из кандидатов, по иску граждан, представивших необходимые доказательства, что дальнейшее пребывание данного должностного лица на посту не позволит реализовать основополагающие принципы избирательного права. Соответствующее право должно быть закреплено в Федеральном законе об основных гарантиях. В свою очередь, соответствующий процессуальный порядок реализации данного права следует закрепить в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации.

Немаловажную роль в формировании у избирателей желания или нежелания участвовать в выборах играет информационное освещение предвыборной кампании, соблюдение принципов равенства и справедливости в процессе данного освещения и ведения канди-

<sup>16</sup> <http://www.novayagazeta.ru/>

датами предвыборной агитации. Большое значение имеет фактор конкурентной борьбы во время предвыборной агитации. На сегодняшний день, в соответствии с п. 4 ст. 51 Федерального закона об основных гарантиях не менее половины общего объема бесплатного эфирного времени должно быть предоставлено зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям для проведения совместных дискуссий, «круглых столов» и иных совместных агитационных мероприятий. На практике мы наблюдаем, что отдельные кандидаты и партии отказываются от участия в теледебатах. При отказе одного из кандидатов от участия в теледебатах нарушается принцип равенства среди кандидатов, так как партии и кандидаты, участвующие в дебатах, ведут дискуссии, в ходе которых отстаивают свою точку зрения, а партии и кандидаты, уклоняющиеся от участия в дебатах, уклоняются и от участия в дискуссиях со своими оппонентами, не раскрывают свои позиции именно инструментом дискуссии, полемики. Нам представляется, что значительно большая доля совместных мероприятий во времени, выделяемом на предвыборную агитацию и СМИ с обязательным участием в них всех кандидатов, могла бы существенно повысить интерес избирателей к выборам, а также значительно повысить авторитет победителей на выборах, так как их победе предшествовали бы дискуссии со всеми соперниками, что требует хорошей подготовки и грамотного позиционирования, изложения программы партии или кандидата.

В этой связи мы предлагаем закрепить в ст. 51 Федерального закона об основных гарантиях положение, в соответствии с которым участие кандидатов и избирательных объединений в совместных агитационных мероприятиях является обязательным для всех, а отказ кандидата или избирательного объединения от участия в совместных агитационных мероприятиях равносителен отказу от выборов. В свою очередь, в целях повышения конкурентной борьбы в предвыборной кампании и в целях повышения интереса избирателей к избирательному процессу мы считаем необходимым, чтобы совместные агитационные мероприятия составляли не менее 70 % от общего объема бесплатного эфирного времени, предоставляемого кандидатам. Соответствующие изменения мы предлагаем внести в п. 4 ст. 51 Федерального закона об основных гарантиях.

Мы считаем, что в информационном освещении предвыборной кампании существенным элементом должно быть общение кандидатов и партий с населением. Представляется, что идеальной формой подобного общения могло бы стать проведение телемостов, интернет-конференций. Удачным форматом подобного мероприятия могло бы стать проведение прямой линии, наподобие прямых линий, которые успешно проходят с В.В. Путиным на ведущих федеральных каналах последние девять лет. Проведение данных телемостов, прямых линий кандидатов с избирателями получило распространение во время предвыборной кампании по выборам Президента Республики Беларусь в 2010 г., что благоприятно сказалось на повышении интереса избирателей к выборам и явки избирателей.

Учитывая возрастающую роль политических партий в политической жизни, представляется правильным, чтобы избиратель имел представление о деятельности и мероприятиях, проводимых политическими партиями, в равной степени. Именно в этой связи в 2009 г. был принят соответствующий Федеральный закон<sup>17</sup>.

Данный закон представляется полезным, так как с момента его вступления в силу федеральные СМИ стали значительно чаще и пропорциональнее освещать деятельность че-

<sup>17</sup> О гарантиях равенства политических партий, представленных Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами: Федеральный закон от 12.05.2009 г. № 95-ФЗ (ред. от 12.05.2009 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

тырех партий, представленных в Государственной Думе: «ЕДИНАЯ РОССИЯ», КПРФ, ЛДПР и «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ». Аналогичные законы были приняты на уровне субъектов РФ. Так, в Марий Эл действует Закон<sup>18</sup> от 10 июня 2010 г. «О гарантиях равного освещения в республиканских средствах массовой информации деятельности политических партий, представленных в Государственном Собрании Республики Марий Эл». Однако нам представляется целесообразным, чтобы гарантии равного освещения деятельности партий СМИ распространялись и на партии, не представленные в Госдуме и региональных парламентах. В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 19 мая 2009 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»<sup>19</sup> все общественные объединения равны перед законом и, следовательно, должны быть равны в предоставляемых законом правах и гарантиях. Кроме того, для того чтобы поднять интерес к выборам, необходимо, чтобы избиратель и в период между выборами видел как можно большую альтернативу и конкуренцию среди партий.

Таким образом, на основании вышеизложенного, мы делаем вывод о том, что существенным фактором, влияющим на явку избирателей, является степень эффективности правовых механизмов, создающих условия для реализации принципов избирательного права, защиты прав субъектов избирательного права, для конкурентной борьбы в избирательном процессе, информационного освещения предвыборной кампании и деятельности всех политических партий в период между выборами в целях формирования заинтересованности избирателя и его возможности детального ознакомления с программами кандидатов и партий.

## Заключение

В качестве механизмов повышения явки избирателей мы считаем целесообразными следующие направления:

1) работа по повышению политической, правовой и гражданской культуры в обществе, которая должна вестись как путем роста гражданского самосознания, уровня знаний и навыков избирателей в избирательном процессе, их понимания значения института выборов, так и посредством совершенствования политической культуры партий и политиков;

2) повышение авторитета института выборов и явки избирателей путем внесения следующих изменений в законодательство:

– отмена пп. «в», «в<sup>1</sup>» и «в<sup>2</sup>» и «и» п. 24 и пп. «б», «б<sup>1</sup>», «б<sup>2</sup>» и «г» п. 25 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях и закрепление в данном Законе уведомительного порядка допущения кандидатов к участию в выборах;

– поэтапное снижение минимального порога численности членов для политической партии;

– закрепление в Федеральном законе об основных гарантиях понятия и характеристики административного ресурса;

– закрепление в Федеральном законе об основных гарантиях и ГПК РФ возможности отстранения должностных лиц, использующих административный ресурс в ходе предвыборной кампании в пользу или против одного из кандидатов, по иску граждан, представив-

<sup>18</sup> Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 22.07.2010 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Там же.

ших необходимые доказательства, что дальнейшее пребывание данного должностного лица на посту не позволит реализовать основополагающие принципы избирательного права;

- закрепление в ст. 51 Федерального закона об основных гарантиях обязательного участия всех кандидатов и избирательных объединений в совместных агитационных мероприятиях. Закрепление в данной статье положения, в соответствии с которым совместные агитационные мероприятия составят не менее 70% от общего объема бесплатного эфирного времени, предоставляемого кандидатам;

- закрепление в ст. 51 Федерального закона об основных гарантиях положения, в соответствии с которым обязательным элементом освещения телевизионными СМИ предвыборной кампании является проведение за период предвыборной агитации прямой линии, которая должна включать в себя телемост, ответы на телефонные звонки и ответы на вопросы избирателей через интернет-конференцию;

- изменение Федерального закона «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» и распространение его действия на политические партии, не представленные в Госдуме. Такие же изменения следует внести в аналогичные законы на уровне субъектов РФ.

ПЕРВАЯ ПРЕМИЯ

**Бабурина Марина Сергеевна,  
Гурнакова Лариса Николаевна,**  
соискатели кафедры международного  
и гуманитарного права юридического факультета  
Северо-Западной академии государственной службы

*Научный руководитель:*

**Овчинников Валентин Алексеевич,**  
профессор кафедры конституционного права  
юридического факультета Северо-Западной академии  
государственной службы, кандидат юридических наук,  
кандидат технических наук



**Конституционно-правовое регулирование и специфика проведения  
предвыборной агитации и информирования в России  
и зарубежных странах**

**Введение**

Избирательное законодательство в различных странах мира, Российской Федерации в последние годы является предметом исследований специалистов в области международного, конституционного права, политических наук, сравнительного правоведения. Современный этап развития государств в большинстве стран мира характеризуется повышением роли выборов и института информационного обеспечения, направленного на получение гражданами объективной и достоверной информации, позволяющей идентифицировать ее место и роль в сознании демократического общества.

Объектом исследования в данной работе являются общественные отношения, связанные с информационным обеспечением выборов – регулирующие правила проведения

предвыборной агитации и информирования избирателей в России и зарубежных странах. Предмет исследования – нормативно-правовые акты, регламентирующие вопросы проведения предвыборной агитации, порядок и условия информирования избирателей в период избирательных кампаний, их специфику, особенности.

Цель работы состоит в системном общетеоретическом и практическом исследовании различных аспектов института информационного обеспечения выборов в России и зарубежных странах. Знания и опыт зарубежных стран предоставят возможность выработать комплексные рекомендации по совершенствованию процессов правотворчества и правоприменения в избирательном законодательстве электорального процесса РФ.

Для реализации цели исследования необходимо решение следующих научных задач: всесторонний анализ эволюции развития избирательных технологий, форм и методов агитации и информирования; исследование конституционно-правовой регламентации информационного обеспечения выборов; генезис специфики, форм и методов проведения выборов.

Актуальность исследования связана с предстоящими избирательными кампаниями по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва (2011 г.) и по выборам Президента Российской Федерации (2012 г.), которые должны проводиться на основе усовершенствованного избирательного законодательства.

### **1. Эволюция развития избирательных технологий, форм и методов при проведении агитационных мероприятий и информировании избирателей**

Одной из важнейших составляющих выборов является институт информационного обеспечения, представляющий собой общую законодательную конструкцию, включающую категории «предвыборная агитация» и «информирование»<sup>1</sup>.

Впервые понятия «агитация при выборах», «избирательная агитация», «выборная агитация» появились в монографии В.В. Водовозова «Избирательное право в России и Европе»<sup>2</sup>. Однако особый интерес представляет не только история возникновения данных категорий, но и эволюция развития избирательных технологий, форм и методов, используемых при информировании и проведении агитации, воздействующих на избирателя. В РФ можно условно выделить 4 этапа:

1. 1989–1995 гг. Прimitивный этап, когда «хвatalo» одной листовки, чтобы побудить избирателей проголосовать; российский избиратель был сильно политизирован и неискусен в приемах, с помощью которых воздействовали на его сознание<sup>3</sup>.

2. 1995–2000 гг. Технологичный этап: российские специалисты начинают применять уникальные технологии собственных разработок. Появляются новые технические средства, воздействующие на избирателей – Интернет, электронная почта, мобильная связь и т.п.

3. 2000–2008 гг. Телекоммуникационный этап: с 2005 г. начал вещать канал Russia Today<sup>4</sup>, а также белорусский «ТВ Центр Бел» в Минске<sup>5</sup>.

4. 2008 г. – по настоящее время. Этап модернизации. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2009 г. под-

<sup>1</sup> Выдрин И.В. Избирательное право Российской Федерации. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. С.171.

<sup>2</sup> Водовозов В.В. Избирательное право в России и Европе / В.В. Водовозов. СПб., 1906. С. 17.

<sup>3</sup> Ситников А.П. Новые подходы эффективной коммуникации (Стенограмма семинара) / А.Н. Ситников. Новосибирск, 1990. С. 13.

<sup>4</sup> В пер. с англ. «Россия сегодня». RTTV был рассчитан на иностранную российскую диаспору.

<sup>5</sup> Варшавчик С. Kuche, Kinder, Kirche / С. Варшавчик // Независимая газета. 2005. № 7.

черкнул: «В XXI веке нашей стране вновь необходима всесторонняя модернизация. И это будет первый в нашей истории опыт модернизации, основанной на ценностях и институтах демократии»<sup>6</sup>. Следуя Посланию Президента РФ, Председатель ЦИК России В.Е. Чуров отметил: «Свобода слова должна быть обеспечена технологическими новациями, активным расширением свободного пространства Интернета и цифрового телевидения. Нам пришла в голову простая мысль – сравнить сайт ЦИК России и сайты комиссий субъектов Федерации с сайтами наших коллег за рубежом. Ни в одной избирательной системе такого количества информации, размещаемой в свободном доступе, включая информацию с каждого избирательного участка, нет. Ни одна избирательная система в мире по открытости и доступу интернет-ресурсов не приближается к нашей»<sup>7</sup>.

В настоящее время существует множество приемов и способов, направленных на сознание избирателей с целью проинформировать или склонить проголосовать за или против. Россия отличается особыми технологическими новациями при проведении агитационных мероприятий и информировании, что является преимуществом, и дает основание говорить о высоком уровне развития информационного обеспечения российских выборов в сравнении с другими демократическими государствами.

## 2. Конституционно-правовое регулирование института информационного обеспечения выборов в России и зарубежных странах

Формирование в последней четверти XX века инфраструктуры информационного общества актуализирует задачу изучения информационного обеспечения. Член ЦИК России М.В. Гришина считает, что информирование осуществляется в период всей избирательной кампании и правовое регулирование указанной деятельности осуществляется не только избирательным, но и иными отраслями права, в первую очередь информационным<sup>8</sup>. В свою очередь, доминирующую роль в механизме предвыборной агитации занимают именно нормы избирательного права<sup>9</sup>. К ним можно отнести федеральные законы от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>10</sup>, от 10.12.2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>11</sup>, от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>12</sup>, Закон РФ от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»<sup>13</sup>. Правовые нормы, регулирующие институт информационного обеспечения выборов, представлены также в зако-

<sup>6</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. № 214. 13 нояб.

<sup>7</sup> Чуров В.Е. Избирательная система Российской Федерации совершенствуется, оставаясь стабильной // Журнал о выборах. 2009. № 2. С. 7.

<sup>8</sup> Гришина М.В. Информационное обеспечение выборов: информирование избирателей и предвыборная агитация, 14.09.2010 (режим доступа [http://www.cikrf.ru/about/activity/training/inform/grishina\\_140910.html](http://www.cikrf.ru/about/activity/training/inform/grishina_140910.html)).

<sup>9</sup> Сборник конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации в 2009/2010 учебном году. М.: РЦОИТ. 2010. С. 116.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. (ред. 28.12.2010 г.) № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 10 января 2003 г. (ред. 28.12.2010 г.) № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст.171.

<sup>12</sup> См.: Гл. 8 Федерального закона от 18 мая 2005 г. (ред. 28.12.2010 г.) №51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

<sup>13</sup> Закон Российской Федерации от 27.12.1991 г. (ред. 09.02.2009 г.) № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета. 1992. № 32. 8 февр.

нодательстве субъектов РФ<sup>14</sup>, некоторых постановлениях Конституционного Суда РФ<sup>15</sup>, международно-правовых актах. В зарубежных странах правовая регламентация информационного обеспечения выборов осуществляется в соответствии с конституциями государств, избирательными кодексами, специальными законами.

При изучении избирательных норм встает вопрос, насколько институт информационного обеспечения выборов находит свое отражение в конституциях государств. Следует отметить, что конституционное регулирование агитации и информирования напрямую в основных законах России и зарубежных стран не затрагивается, однако отдельные аспекты находят свое отражение. Так, в ст. 29 Конституции Российской Федерации указано, что каждому гарантируется свобода мысли и слова. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Свобода мысли и слова гарантируется в Албании<sup>16</sup>, Македонии<sup>17</sup>, Румынии<sup>18</sup>, Финляндии<sup>19</sup> и ряде других стран, в том числе в старейшей Конституции США 1787 г. Во Франции свободное выражение мыслей и мнений закреплено в Декларации прав человека и гражданина<sup>20</sup>.

В конституциях затрагиваются вопросы информирования избирателей, например, в России каждый гражданин имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается. Аналогичные права в Дании<sup>21</sup>, Египте<sup>22</sup>, Эстонии<sup>23</sup>, Японии<sup>24</sup> и др.

<sup>14</sup> К примеру, нормы института информационного обеспечения выборов подробно представлены: в Законе Санкт-Петербурга от 15.06.2005 г. № 252-35 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» – гл. VI «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации»; в Законе Ленинградской области от 01.08.2006 г. № 77-оз «О выборах депутатов Законодательного собрания Ленинградской области» (гл. VI); в Законе Чеченской Республики № 25-рз от 5.06.2008 г. «О выборах депутатов Парламента Чеченской Республики» – гл. VII «Информирование избирателей и предвыборная агитация»; в Законе Ростовской области № 515-ЗС от 11.07.2006 г. «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ростовской области» – гл. VI 21 «Информирование избирателей и предвыборная агитация». В избирательных кодексах субъектов Российской Федерации также нашли отражение вопросы информирования избирателей и предвыборной агитации. Так, в Избирательный кодекс Свердловской области от 29.04.2003 г. № 10-ОЗ включена гл. XII «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах», а в Кодекс Республики Башкортостан о выборах от 6.12.2006 г. № 380-з – гл. IX «Информационное обеспечение выборов».

<sup>15</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова: [Пост. Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. №15-П] // СЗ РФ. 2003. 3 нояб. № 44; По делу о проверке конституционности положений п. 5 ст. 48 и ст. 58 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», п. 7 ст. 63 и ст. 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации»: [Пост. Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г.] // СЗ РФ. 2005. 21 нояб. № 47.

<sup>16</sup> См.: Ст. 22 Конституции Республики Албания от 21.10.1998 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / Под ред. Л.А. Окунькова. М.: Норма. 2001. С. 181–218.

<sup>17</sup> См.: Ст. 16 раздела II Конституции Республики Македония от 17 ноября 1991 г. (режим доступа [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/macedon/macedon-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/macedon/macedon-r.htm)).

<sup>18</sup> См.: Ст. 29 гл. II раздела II Конституции Румынии от 21 ноября 1991 г. (режим доступа [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/romania/romani-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/romania/romani-r.htm)).

<sup>19</sup> См.: §12 Конституции Финляндии от 11 июня 1999 г. (perustuslaki, grundlagen 731/1999).

<sup>20</sup> См.: Ст. 11 Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г. // Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / Отв. ред. – д-р юрид. наук, проф. А.Я. Сухарев. М.: Норма, 2001.

<sup>21</sup> См.: Ч. 8 ст. 77 Grundlov af 5. juni 1953 (Конституция Королевства Дания от 5 июня 1953 г.).

<sup>22</sup> См.: Ч. 3 ст. 47–48; п. 2, гл. 7, ст. 206–211 Конституции Арабской Республики Египет от 11.09.1971 г. (<http://worldconstitutions.ru/archives/61>).

<sup>23</sup> См.: Гл. 2 ст. 44–45 Конституции Эстонской Республики от 28 июня 1992 г. (режим доступа <http://worldconstitutions.ru/archives/105>).

<sup>24</sup> См.: Ст. 21 Конституции Японии 1947 г. // Конституции зарубежных стран: Сборник основных законов (по сост. на 01.01.2006 г.). М.: Юрлитинформ, 2008.

Проведению публичных мероприятий посвящена ст.31 Конституции Российской Федерации – граждане РФ имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Такие права поддерживаются в Болгарии<sup>25</sup>, Венгрии<sup>26</sup>, Германии<sup>27</sup>, КНР<sup>28</sup> и др.

Таким образом, можно говорить о системе конституционных основ информационного обеспечения выборов, состоящей из прав, свобод и гарантий. Обращаясь к опыту зарубежных стран, отметим, что в некоторых конституциях отдельные главы затрагивают вопросы избирательного процесса. Например, в Индии XV гл. Основного закона включает функции, состав Избирательной комиссии, положение о недопустимости вмешательства судов в вопросы выборов<sup>29</sup>. В Албании особое внимание уделяется Центральной избирательной комиссии<sup>30</sup>, в Венгрии широко охватываются принципы выборов<sup>31</sup>. В связи с этим назревает необходимость законодательно закрепить в Конституции РФ нормы и принципы, регулирующие организацию и проведение выборов. Права и свободы граждан, связанные с информационным обеспечением, следует поместить в отдельную главу, посвященную основным избирательным началам.

В России одной из актуальных проблем информационного обеспечения является конституционно-правовое регулирование и разграничение категорий, составляющих основу этого избирательного института. Во многих странах информационное обеспечение не урегулировано. В Дании нет понятия предвыборной агитации, лишь упоминается о недопущении размещения агитационных материалов на избирательных участках и о невозможности членам избирательных комиссий носить атрибуты с партийной символикой<sup>32</sup>. В Нидерландах информационное обеспечение не регулируется, хотя готовится законопроект. В Японии же, наоборот, при исключительно подробной регламентации проведения агитации, закон обходит молчанием определение «предвыборная агитация». Законодательство Болгарии<sup>33</sup> устанавливает перечень субъектов, имеющих и не имеющих право проводить агитацию, рассматриваются формы и методы агитации, способы подачи жалоб. Внимание уделено вопросам финансирования и равного права доступа к источникам информации, но не охватывается понятийный аппарат информационного обеспечения выборов. Примечательно, что в Израиле до сих пор действует временная Конституция, однако для регулирования информационного обеспечения выборов существует Закон «О наглядной агитации» 1959 г.

<sup>25</sup> См.: Ст. 43 Конституции на Република България (*Обнародована в «Държавен вестник»* бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г. изм. и доп., ДВ. бр.18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г., бр.78 от 26.09.2006 г. – Решение № 7 на Конституционния съд от 2006 г., бр. 12 от 6.02.2007 г.).

<sup>26</sup> См.: § 62 Конституции Венгерской Республики от 18 августа 1949 г. // Конституции зарубежных стран: Сборник основных законов (по сост. на 01.01.2006 г.). М.: Юрлитинформ, 2008.

<sup>27</sup> См.: § 1, ст. 8 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Textausgabe; Stand: Juli 2010 / Deutscher Bundestag. Verwaltung. Referat Öffentlichkeitsarbeit. Bonn, 2010 (Основной закон (Конституция) ФРГ (принята 23.05.1949 г.) (с изм. от 21.07.2010 г.)).

<sup>28</sup> См.: Ст. 35 Конституции Китайской Народной Республики 1982 г. // Конституции зарубежных стран: Сборник основных законов (по сост. на 01.01.2006 г.). М.: Юрлитинформ, 2008.

<sup>29</sup> См.: Гл. XV, ст. 324–329А Конституции Индии 1950 г. // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2003.

<sup>30</sup> См.: Ч. 12, ст.153–154 Конституции Республики Албания от 21.10.1998 г. // Конституции государств Европы: В 3 т. Т.1. / Под ред. Л.А. Окунькова. М.: Норма. 2001. С. 181–218.

<sup>31</sup> См.: Гл. XIII Конституции Венгерской Республики от 18 августа 1949 г. // Конституции зарубежных стран: Сборник основных законов (по сост. на 01.01.2006 г.). М.: Юрлитинформ, 2008.

<sup>32</sup> Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / [Т.И. Чурсина, А.Г. Орлов, И.А. Ракитская, К.А. Половченко; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский]. М.: РЦОИТ: Ин-октаво, 2009. С. 243.

<sup>33</sup> См.: Гл. 6, ст. 55–73 Закона о выборах в Народное собрание Болгарии от 13.04.2001; ст.11, 11(а)-11(е), ст.18(а), ст.19 Закона о выборах Президента Болгарии от 04.10.1991 г. (официальный сайт Народного собрания Болгарии <http://www.parliament.bg/bg/const/>);

Специальные законы, затрагивающие вопросы агитации и информирования, приняты в Болгарии<sup>34</sup>, Венгрии<sup>35</sup>, Венесуэле<sup>36</sup>, Дании<sup>37</sup> и др. Избирательные кодексы действуют в Аргентине<sup>38</sup>, Мексике<sup>39</sup>, Молдавии<sup>40</sup>, Франции<sup>41</sup> и во многих других государствах. В некоторых странах приняты законы о взаимодействии со СМИ и условиях освещения информации – Италии<sup>42</sup>, КНР<sup>43</sup>, Финляндии<sup>44</sup>, и это не полный перечень.

В США нет разграничения между агитацией и информированием. Регулированию агитации посвящены Акт о федеральных избирательных кампаниях 1971 г. и Акт о реформе двухпартийной кампании 2002 г., затрагивающие в основном вопросы о расходах на проведение предвыборной агитации. Законодательство содержит определение «предвыборная агитация» и перечисляет материалы, которые под это понятие не попадают<sup>45</sup>.

В Канадском законодательстве «предвыборная агитация» – «доведение в любой форме до сведения широкой публики в период избирательной кампании материалов в поддержку или против партии, кандидата, включая материалы, в которых определяются позиции по вопросу, с которым ассоциируется зарегистрированная партия или кандидат»<sup>46</sup>. В Испании предвыборной агитацией именуется совокупность действий, направленных на завоевание поддержки избирателей и обеспечение через их волеизъявление победы кандидатов<sup>47</sup>. В Венесуэле предвыборной считается устная агитация, различные публикации в СМИ и распространение их в любой другой форме<sup>48</sup>. «Предвыборная агитация» в Молдавии – это подготовка и распространение информации с целью склонения избирателей проголосовать за тех или иных конкурентов на выборах<sup>49</sup>.

Из указанных выше определений четко видно, что предвыборная агитация во многих странах рассматривается как деятельность по распространению в определенный период материалов, имеющих цель склонить избирателей голосовать за или против того или иного кандидата.

Как следует из содержания норм законодательства Словакии<sup>50</sup>, особое внимание в конструкции «предвыборная агитация» уделено субъектам и методам агитации. Под таковой понимается деятельность кандидатов, политических партий и движений или других субъектов, направленная на выбор кандидата, в том числе размещение рекламных объявлений, распространяемых с помощью радио, TV, СМИ и других носителей информации.

<sup>34</sup> Закон о выборах в Народное собрание Болгарии от 13.04.2001 г. (<http://www.parliament.bg/bg/const/>).

<sup>35</sup> Закон от 1989 г. № XXXIV О выборах в Национальное собрание Венгерской Республики.

<sup>36</sup> Ley Organica del Poder Electoral //Gaceta Oficial 19 de noviembre de 2002. Numero 37 573. (Органический закон об электоральной власти от 19 ноября 2002 г.).

<sup>37</sup> Lov om valg til Folketinget. No 704 af 27 juni 2004 (Закон «О выборах в Фолькетинг» № 704 от 27 июня 2004 г.).

<sup>38</sup> Codigo Electoral Nacional aprobado por la Ley № 19.945 (texto ordenado por el Decreto № 2135 del 18 de agosto de 1983).

<sup>39</sup> Codico federal de instituciones y procedimientos electorales. – Mexico, 1996.

<sup>40</sup> Кодекс о выборах Республики Молдова 2001, с изм., внесенными Законом от 17.09.2010 г. № 216.

<sup>41</sup> Избирательный кодекс Франции //Journal Officiel de la Republique Francaise, 26 janvier 1985. № 21.

<sup>42</sup> Закон от 2000 г. о равном доступе к СМИ и запрете на платный доступ к СМИ.

<sup>43</sup> Закон КНР «О доступе граждан к информации» (принят в апреле 2007 г., действует с 1 мая 2008 г.).

<sup>44</sup> Закон о свободе высказываний в СМИ 2003 г. (№ 2003/460).

<sup>45</sup> К ним относятся материалы в новостях, комментариях, редакционных сообщениях, распространенных через студии вещания, если только они не принадлежат и не контролируются какой-либо политической партией, политическим комитетом или кандидатом; оплачиваемые в порядке, установленном Законом о федеральных избирательных кампаниях; освещающие дебаты или публичные дискуссии кандидатов, а также не подпадающие под понятие «предвыборная агитация» согласно правилам Федеральной комиссии по выборам.

<sup>46</sup> См.: Ст. 318 Закона о выборах Канады от 2002 г.

<sup>47</sup> См.: Ст. 50.2 Ley Organica 5/1985 de 19 de junio del Regimen Electoral General. BOE, 22 de junio de 1985.

<sup>48</sup> Органический закон Венесуэлы об электоральной власти от 19 ноября 2002 г.

<sup>49</sup> Кодекс о выборах Республики Молдова 2001 г., с изм., внесенными Законом от 17.09.2010 г. № 216.

<sup>50</sup> См.: Гл. 1, ст.15 Закона о процедуре выборов Президента Словацкой Республики, плебисците и отстранении президента от власти и о дополнении нескольких других законов от 18 марта 1999 г.

В России предвыборная агитация – «деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них)<sup>51</sup>. В целом можно констатировать, что предвыборная агитация – политическая деятельность, поскольку она направлена на склонение избирателей проголосовать за или против, осуществляемая определенными субъектами в установленный законом период времени посредством специальных форм и методов.

Информирование избирателей во многих странах не имеет четкой регламентации и формулировки. Например, информирование в Молдавии представляет собой освещение хода выборов в СМИ<sup>52</sup>, в Македонии выступает как форма пропаганды<sup>53</sup>. В Румынии гарантируется равный и бесплатный доступ на общественное радио и телевидение<sup>54</sup>. О равном праве доступа к источникам информации также упоминается в законодательстве Болгарии<sup>55</sup>. Каждый избирательный участок в Латвии делает публичным данные о кандидатах<sup>56</sup>. В Венесуэле участие кандидатов по радио и телевидению, в печатных СМИ рассматривается как информирование<sup>57</sup>.

В России информирование избирателей – деятельность по распространению информации о ходе подготовки и проведении выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве Российской Федерации о выборах, о кандидатах и избирательных объединениях, а также иной информации, касающейся выборов<sup>58</sup>. Проанализировав опыт многих стран, отметим следующее. Распространяемая информация должна быть достоверной, доступной, объективной, полной и своевременной, не нарушающей равенства кандидатов. Информирование не преследует агитационной цели и представляет собой сведения, не ограниченные распространением только в агитационный период.

### 3. Специфика информационного обеспечения выборов (российский и зарубежный опыт)

Агитационная кампания (предвыборная агитация) – одна из важных стадий избирательного процесса. Следует отметить, что правила ведения предвыборной агитации в том или ином государстве зависят от правовой системы, исторического развития и других особенностей политической системы страны. Во многих демократических государствах установлены схожие правила. Законодательство зарубежных стран определяет:

#### 3.1. Сроки начала / окончания агитационной кампании

Агитационный период – это период, в который можно проводить предвыборную агитацию<sup>59</sup>.

<sup>51</sup> См.: П. 4 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>52</sup> См.: Гл. 1, ст. 64 Кодекса о выборах Республики Молдова 2001 г. с изм., внесенными Законом от 17.09.2010 г. № 216.

<sup>53</sup> См.: Гл. 4, ст. 42 Закона о выборах членов Парламента Республики Македония от 24 апреля 1994 г.

<sup>54</sup> См.: Разд. 4 ст. 16 Закона № 69/1992 о выборах Президента Румынии.

<sup>55</sup> См.: Гл. 6, ст. 56 Закона о выборах в Народное собрание Болгарии от 13.04.2001 г. (официальный сайт Народного собрания Болгарии <http://www.parliament.bg/bg/const/>).

<sup>56</sup> См.: П. 2 ст. 16 Закона о выборах в Сейм Латвии от 06.06.1995 г. // Вильнюс, 1995.

<sup>57</sup> Современные избирательные системы. Вып.4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / Т.И. Чурсина, А.Г. Орлов, И.А. Ракитская, К.А. Половченко; Науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ: Ин-октаво, 2009. С. 166.

<sup>58</sup> См.: П. 3 ст. 45 Федерального закона от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>59</sup> Гришина М.В. Указ. соч.

В Литве, Молдавии, Армении, Узбекистане и других странах предвыборная агитация начинается с момента регистрации кандидатов. В некоторых государствах – за несколько дней до голосования (в Турции – за 15 дней, в Аргентине – за 32 дня). Формально агитационная кампания в Великобритании начинается после официального выдвижения и регистрации кандидатов. Фактически же она берет старт гораздо раньше, часто до объявления даты выборов. Обычно агитационная кампания заканчивается за сутки до выборов (Ирак, Польша). В США, Италии, Франции, Украине и других странах кандидатам запрещается вести агитацию в день выборов. Ряд государств предусматривают возможность проведения предвыборной агитации в день голосования, в том числе непосредственно вблизи помещения для голосования (Германия), другие – вводят «день молчания», который может охватывать один или несколько дней перед днем голосования<sup>60</sup> (в Венесуэле, Индии, Уругвае – за 48 часов до начала голосования, в Аргентине – за 7 дней). Представляется, что такой период «агитационной тишины» способствует формированию у избирателя самостоятельной позиции непосредственно перед осуществлением его волеизъявления.

В России агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов, регистрации инициативной группы по проведению референдума. Агитационный период прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Проведение агитации в день голосования и в предшествующий ему день запрещается<sup>61</sup>.

### 3.2. Условия и способы агитации

В условиях многопартийности в современной России и зарубежных странах предвыборная кампания может превращаться в зомбирование избирателей. По этой причине избирателю необходимо знать те средства и методы, с помощью которых осуществляются манипулирование индивидуальным и групповым сознанием электората, отличать «грязные» и «чистые» избирательные технологии<sup>62</sup>.

Наружная реклама является прекрасным средством обеспечения узнаваемости кандидата и тотальности избирательной кампании<sup>63</sup>. Для упорядочения вывешивания печатных агитационных материалов (плакатов, портретов и других рекламных средств) могут отводиться специальные места. В ряде стран имеются ограничения места расклейки афиш<sup>64</sup>.

Наиболее эффективным способом проведения предвыборной агитации является использование средств массовой информации (СМИ)<sup>65</sup>.

Регулирование СМИ в США и Европе во многом отличается. В таких странах, как Германия и Великобритания освещение предвыборной агитации является обязательным для каналов общественного телевидения и коммерческих каналов наземного вещания. В США, где доминирует коммерческое вещание, вовлечение телеканалов в освещение выборов строится на добровольной основе, на равных условиях.

<sup>60</sup> Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Головин; Под общей ред. В.Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия РФ. М.: МедиаПресс, 2009.

<sup>61</sup> См.: Ст. 49 Федерального закона от 12 июня 2002 г. (ред. 28.12.2010 г.) № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>62</sup> Политология: Учебник для студентов вузов / Р.Т. Мухаев. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2010.  
<sup>63</sup> Малкин Е., Сучков Е. Основы избирательных технологий / Е. Малкин, Е. Сучков. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Русская панорама, 2006.

<sup>64</sup> Так, например, в Венесуэле, Польше, Уругвае, Мексике размещение афиш, плакатов, рисунков и других аналогичных средств агитации на памятниках, храмах, на некоторых строениях, находящихся в государственной собственности, наружных стенах общественных зданий строго запрещается.

<sup>65</sup> В практике стран принято различать три типа освещения выборов СМИ: 1) редакционное освещение событий; 2) освещение при прямом доступе кандидата к СМИ; 3) информирование и просвещение избирателей.

Ограничения, предусмотренные законодательством ряда стран (США, Польша), как правило, не распространяются на печатные и электронные СМИ. В основном законодательно регулируется лишь деятельность государственных и общественных электронных СМИ (радио, телевидение)<sup>66</sup>.

Особый интерес представляют положения, связанные с факультативным или обязательным участием кандидатов в публичных дебатах. В ряде стран право проведения дебатов и определения состава их участников предоставлено исключительно СМИ, в других – эти вопросы законодательно не регулируются. Участники выборов по-разному относятся к дебатам, но практика ряда стран показывает, что дебаты повышают явку избирателей, в том числе молодых, и способствуют победе. В период избирательной кампании активно проводятся ТВ-дебаты в Бельгии, Нидерландах, Сербии, США, Финляндии, Черногории. В ряде стран проведение публичных дебатов во время парламентских выборов является довольно редким явлением (Испания, Великобритания, Франция, Монако). В Канаде дебаты под понятие «предвыборная агитация» не подпадают. В России, прошедшие в 2007–2008 гг. на федеральных выборах дебаты на федеральных телеканалах дружно были признаны малоинтересными<sup>67</sup>.

В некоторых странах политические партии имеют равные возможности в использовании СМИ<sup>68</sup>, в других – законодательство предоставляет определенные преимущества партиям, имеющим парламентские фракции<sup>69</sup>. В Великобритании, Греции, Израиле, Швейцарии и ряде других государств эфирное время отводится, исходя из общественной активности политической партии и занятых ею мест в парламенте. Это значит, что мелким партиям соответственно выделяется значительно меньше эфирного времени. Применяются и другие критерии распределения бесплатного эфирного времени. Так, во Франции преимущество имеют партии большинства, а из партий, не представленных в парламенте, право на получение бесплатного эфирного времени получают только выставившие своих кандидатов не менее чем в определенном количестве избирательных округов. Кандидаты могут купить дополнительное время на радио и TV, но закон требует, чтобы такое время предоставлялось всем кандидатам на равных условиях (Мексика, США). В ряде стран агитация на телевидении запрещена; в Великобритании, Бельгии – платная; в Кувейте – любая<sup>70</sup>.

В России предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования<sup>71</sup>. Общие условия проведения предвыборной агитации на каналах телерадиовещания и в периодических печатных изданиях регламентированы в соответствии со ст. 50 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референду-

<sup>66</sup> В качестве идеального механизма для обеспечения качественного освещения выборов могут рассматриваться кодексы саморегулирования, принимаемые добровольно самими профессиональными организациями журналистов или отдельными редакциями для внутреннего пользования на период выборов. В отечественной практике примером этого является, в частности, Памятка журналиста ОАО «Телекомпания «НТВ» по освещению выборов.

<sup>67</sup> Гришина М.В. Указ. соч.

<sup>68</sup> Как правило, во время предвыборной агитационной кампании каждому кандидату предоставляется бесплатно и в равной доле с другими время выступления по радио и государственному телевидению. Например, в Японии по 5,5 мин. один раз.

<sup>69</sup> К примеру, в Австрии, Италии, Швеции право на бесплатное выступление по радио и телевидению имеют только политические партии, представленные в парламенте.

<sup>70</sup> Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Г.А. Васильевич, Н.М. Кондратович, Л.А. Приходько; Под общ. ред. Г.А. Васильевича. М.: Книжный Дом, 2006. С. 284.

<sup>71</sup> В течение этого времени общероссийская государственная организация телерадиовещания предоставляет на каждом из своих каналов для проведения политическими партиями предвыборной агитации не менее одного часа бесплатного эфирного времени в рабочие дни (ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

ме граждан Российской Федерации». Также порядок проведения предвыборной агитации через СМИ урегулирован в региональных законах о выборах<sup>72</sup>. Эфирное время и печатная площадь распределяются жеребьевкой, по принципу равенства участников избирательного процесса. Распределение платного эфирного времени, платной печатной площади в государственных и муниципальных СМИ производится на основе жеребьевки организацией СМИ самостоятельно. На практике помещение для проведения такой жеребьевки может предоставить избирательная комиссия<sup>73</sup>.

Нередко национальный законодатель обеспечивает приоритет доступа максимально широкого круга избирателей к агитационной информации кандидатов, политических партий путем указания в законе на то, что предвыборная агитация должна транслироваться в эфирное время, отличающееся высокими просмотровыми показателями: «прайм-тайм»<sup>74</sup>, «тайм-слоты»<sup>75</sup>.

Отметим, что важным фактором, определившим тенденции развития информационного общества, было создание в 1990–1991 гг. технологии World Wide Web (WWW – или «Всемирная паутина»). Крупнейшие партии зарубежных стран активно начали использовать Интернет как средство агитации, создавая собственные официальные сайты. Это гораздо менее трудоемкий способ повлиять на умы электората, чем использование других видов СМИ. Кроме того, Интернет имеет явные преимущества как эффективный метод ведения предвыборной агитации.

Однако существуют некоторые проблемы, связанные правовым регулированием агитации в сети Интернет. На сегодняшний день не существует признанной во всем мире единой концепции регулирования общественных отношений, формирующихся в информационной среде глобальных компьютерных сетей, отсутствуют универсальные международные конвенции в указанной сфере<sup>76</sup>. Во Франции за информационную поддержку предвыборной агитации на телевидении отвечает Высший совет по электронным СМИ. Интернет не подпадает под юрисдикцию указанного Совета, за исключением запрета размещать агитационные материалы в «день молчания»<sup>77</sup>.

В условиях отсутствия государственного регулирования непосредственно отношений в сфере распространения информации через Интернет, в ходе избирательных кампаний следует руководствоваться нормами ряда законов (о СМИ, о выборах), которые фрагментарно регулируют те или иные вопросы, связанные с информационным обеспечением выборов через сеть Интернет.

Социологические опросы также являются действенным инструментом определения электоральных настроений граждан, их политических приоритетов и взглядов. В целях обеспечения «чистоты» предвыборной агитации в некоторых европейских странах за не-

<sup>72</sup> Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян. М.: Формула права, 2005. С. 94.

<sup>73</sup> Гришина М.В. Указ соч.

<sup>74</sup> Прайм-тайм (англ. prime time, букв. – первоклассное время) – эфирное время на радио и телевидении, охватывающее максимальное количество радиослушателей и телезрителей (принято считать, что утренний прайм-тайм – это период с 7.00 до 9.00, а вечерний – с 19.00 до 23.00); самое дорогое эфирное время для рекламы, предвыборной агитации и т. п. См. п. 2 ст. 51 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>75</sup> Временные промежутки, в которые кандидатам, политическим партиям должен предоставляться эфир для проведения агитации. Например, согласно ч. 2 ст. 69 Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины» эфирное время для проведения предвыборной агитации предоставляется с 19 до 22 часов.

<sup>76</sup> Тедеев А.А. Концепция установления правового регулирования общественных отношений, формирующихся в процессе использования информационной среды сети Интернет (электронный доступ: <http://www.unescochair.ru/index.php?option=content&task=view&id=398>).

<sup>77</sup> Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В.И. Лысенко, А.Г. Головин; Под общ. ред. В.Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия РФ. М.: МедиаПресс, 2009. С. 325.

сколько дней до окончания агитационной кампании запрещается публиковать опросы общественного мнения (в Венесуэле – за 7 дней, в Испании – за 5 дней) и до окончания подсчета голосов – на всей национальной территории (Мексика, Польша). В Сербии запрещается объявление данной информации в информационных телепередачах в прайм-тайм.

Особенностью опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения, как разновидности информирования избирателей в России, является указание целого ряда реквизитов<sup>78</sup>. В течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения<sup>79</sup>. Установление правил опубликования результатов опросов общественного мнения свидетельствует о том, что законодатель расценивает такое опубликование как действительность по информированию, а не как предвыборную агитацию<sup>80</sup>.

### 3.3. Ограничения, связанные с проведением предвыборной агитации

Законодательство зарубежных стран устанавливает определенные ограничения при проведении агитации, которые в совокупности можно квалифицировать как требование о недопустимости злоупотребления, предоставляемыми законом правами в ходе агитационной деятельности<sup>81</sup>. Предоставляя право свободной агитации, законодательные акты запрещают недозволенные методы агитации: содержащие расовую, национальную, иногда социальную вражду и рознь; обнародование в СМИ информации, способной нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидатов, а также подкупы, угрозы, другие методы давления и злоупотребления свободой массовой информации.

С развитием института выборов возникают новые формы преступных посягательств, связанных с использованием «грязных» технологий, «черного пиара», в том числе с помощью СМИ, требующие закрепления в нормах статей УК РФ. При проведении выборов всех уровней распространенным явлением стал «вброс» незадолго до дня голосования или в день голосования печатных агитационных материалов по дискредитации политических оппонентов. Уголовная ответственность за деяния подобного рода установлена, например, в УК Австрии<sup>82</sup>.

Следует отметить, что за нарушение порядка и правил проведения предвыборной агитации в настоящий момент в российском законодательстве характерным является превалирование в данной сфере санкции имущественного характера – административного штрафа. Гражданско-правовая ответственность участников избирательного процесса регламентируется ГК РФ.

<sup>78</sup> Указывать организацию, проводившую опрос, время его проведения, число опрошенных (выборку), метод сбора информации, регион, где проводился опрос, точную формулировку вопроса, статистическую оценку возможной погрешности и пр.

<sup>79</sup> См.: Ст. 46 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

<sup>80</sup> За нарушение требований к опубликованию опросов общественного мнения возможно привлечение к административной ответственности СМИ на основании ст. 5.5 КоАП «Нарушение установленного порядка опубликования документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов».

<sup>81</sup> Детальный и даже казуистический подход к регулированию ответственности за преступления в сфере выборов характерен для уголовного законодательства США (ст. 594, 597, 598 и др. разд. 18 Свода законов США), Великобритании (ст. 115 Закона о народном представительстве 1983 г.), Нидерландов (ст. 125 УК), Дании (ст. 117 УК), Польши (ст. 249, 250 УК), Германии (ст. 108 УК), Франции (L.107 Избирательного кодекса), Швейцарии (ст. 280 УК).

<sup>82</sup> УК Австрии предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок до шести месяцев за публичное распространение ложных сообщений при проведении выборов или всенародного голосования в то время, когда противоположное мнение уже не может быть действительно распространено. Если при этом виновный использует поддельный документ для того, чтобы ложное сообщение казалось правдоподобным, то наказание возрастает до трех лет лишения свободы (ст. 264 УК Австрии).

### Заключение

В результате проведенного исследования можно сделать определенные выводы и предложить следующие рекомендации:

1. Действующее правовое регулирование информационного обеспечения выборов в России и зарубежных странах имеет в своей основе конституционную природу. Являясь высшим законодательным актом России, Конституция РФ содержит более устойчивые и стабильные нормы, нежели форма федерального закона. При изучении опыта некоторых зарубежных стран, имеющих в структуре основных законов главы, посвященные избирательным началам, проведению и организации выборов, следует обратить внимание на их особую юридическую защищенность в электоральном процессе в связи с использованием более широкого круга юридических средств для защиты. Поэтому назревает необходимость внесения изменений, дополнений и включения избирательных норм в отдельную главу Конституции РФ. По нашему мнению, это будет являться одним из возможных векторов развития избирательного законодательства, надежно обеспечивающего законные интересы и права граждан и общества.

2. Некоторые понятийно-терминологические сходства в определениях «предвыборная агитация» и «информирование» в изучаемых странах позволяют взглянуть по-новому на формулировку данных дефиниций и определить их следующим образом:

*предвыборная агитация* – определенная политическая деятельность, а также строго ограниченный временными рамками агитационного периода информационно-правовой режим, целью которого является побуждение избирателей проголосовать за или против кандидата, кандидатов, списка кандидатов и гарантировать каждому управомоченному субъекту избирательных правоотношений возможность довести посредством специальных форм и методов суть своих предвыборных программ;

*информирование* – это деятельность специальных субъектов по распространению достоверной, доступной, объективной, полной и своевременной информации, не нарушающей равенства кандидатов, о ходе выборов и иных действиях, событиях и лицах, связанных с ними.

3. Анализ специфики информационного обеспечения выборов в зарубежных странах и России привел к следующим выводам:

1) в целях предотвращения нарушений правил использования печатных агитационных материалов избирательным комиссиям необходимо, по нашему мнению, осуществлять превентивную работу по доведению до сведения организаций, индивидуальных предпринимателей, выполняющих работы или оказывающих услуги по изготовлению, распространению печатных агитационных материалов, разъяснений о недопустимости их распространения с нарушением требований закона, предусматривать взаимодействие с соответствующими контролирующими органами при определении комплекса мер по выявлению подобных нарушений, в том числе фактов распространения противоправных печатных агитационных материалов, включая подложные;

2) чтобы пресечь тенденцию развития негативных явлений, связанных с ведением предвыборной агитации через СМИ, необходимо: организовать широкомасштабную работу по разъяснению требований законодательства о выборах и участниках избирательного процесса, включая СМИ; создать в обществе атмосферу общественного осуждения как непосредственных исполнителей, нарушающих избирательные технологии, так и их заказчиков; включить в законодательство о выборах и СМИ правовые нормы, которые призваны пресечь или создать невыгодные условия для применения участниками избирательного процесса таких технологий; мобилизовать на полное выполнение своих обязанностей из-

бирательные комиссии, правоохранительные, контрольно-надзорные и иные органы, имеющие отношение к выборам;

3) опросы общественного мнения должны обрести более четкий правовой статус в избирательной кампании. Инициаторами публикации в СМИ опросов общественного мнения как одного из видов информирования, а также иных исследований, связанных с результатами выборов, должны быть или сами редакции СМИ или избирательные комиссии, они же должны выступать заказчиками подобных исследований;

4) рассмотрение проведения информационного обеспечения выборов показало, что наиболее экстренных мер требует правовой пробел в области использования инновационных технологий: сети Интернет, цифровой мобильной связи и систем телевидетекста. В этой связи необходимо закрепить в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» правила об осуществлении предвыборной агитации и информационном обеспечении выборов только на сайтах, находящихся в юрисдикции РФ; должен быть установлен объем выходных данных при агитации через Интернет посредством цифровой мобильной связи и систем телевидетекста, порядок оплаты из средств специального избирательного фонда и правило об обязательности предоставлять в избирательные комиссии образцы агитационного материала. Кроме того, агитация не должна размещаться на сайтах государственных органов, органов местного самоуправления; в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» необходимо закрепить порядок фиксирования правонарушений, совершенных при использовании современных инновационных технологий, с целью возможного последующего обеспечения доказательств совершения правонарушения; избирательные комиссии субъектов РФ, а также избирательные комиссии муниципальных образований должны иметь свои собственные интернет-сайты, посредством которых, в том числе, должно осуществляться информирование избирателей. Правила использования современных информационных технологий при проведении предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов должны быть урегулированы с помощью ряда норм, которые следует разместить в предлагаемых к введению главах «Агитация при проведении выборов» и «Информационное обеспечение» соответственно.

Таким образом, назрела необходимость пересмотра принятой структуры главы рамочного Федерального закона о выборах и референдумах, регламентирующего информационное обеспечение выборов и референдумов, а равно его понятийного аппарата, что должно сыграть важную роль для законодательного разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей.

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

**Буханцова Анна Валерьевна,**  
аспирантка юридического факультета  
Забайкальского государственного  
гуманитарно-педагогического университета  
им. Н.Г. Чернышевского

*Научный руководитель:*

**Харитоновна Оксана Валерьевна,**  
старший преподаватель кафедры  
государственного права юридического факультета  
Забайкальского государственного гуманитарно-  
педагогического университета им. Н.Г. Чернышевского



## Предвыборная агитация: правовое регулирование и практика

### Введение

Агитационная деятельность занимает одно из центральных мест в структуре избирательного процесса. Она оказывает значительное влияние на формирование предпочтений и окончательный выбор избирателей. На современном этапе в Российской Федерации предвыборная агитация начала приобретать решающее значение, потому что от нее в большей степени стал зависеть успех кандидатов или избирательных объединений на выборах. В силу этого правовое регулирование агитационной деятельности требует пристального внимания не только палат Федерального Собрания Российской Федерации, но и избирательных комиссий всех уровней. В этом заинтересованы также участники избирательных кампаний, реализующих свое пассивное избирательное право. Демократические выборы невозможны без обеспечения гарантий равенства прав кандидатов и избирательных объединений при проведении предвыборной агитации.

Актуальность темы исследования обусловливается особой значимостью этапа предвыборной агитации для проведения честных, свободных, справедливых выборов, а также недостаточностью исследования этого института. Несмотря на более чем десятилетний период реформирования избирательной системы, до сих пор остается много проблем, нерешенных вопросов и пробелов в части регламентации данного института. В частности: ограничение предвыборной агитации от информирования избирателей, отсутствие правового регулирования политической рекламы, использование «грязных» избирательных технологий, статус СМИ в информационном обеспечении выборов, использование интернет-ресурсов и др.

Объектом исследования являются общественные отношения между участниками избирательного процесса, возникающие по поводу организации и проведения предвыборной агитации.

Предметом исследования является законодательное регулирование предвыборной агитации и существующая правоприменительная практика.

Цель настоящей работы – на основе анализа существующих нормативно-правовых актов и научной литературы выявить основные проблемы, возникающие из противоречий между нормами, регулирующими предвыборную агитацию, и существующей практикой их применения, а также выявить потребности развития законодательной базы в сфере регулирования предвыборной агитации.

Для достижения поставленной цели требуется решить задачи:

- 1) изучить нормативно-правовые акты и судебную практику по вопросам проведения предвыборной агитации;
- 2) систематизировать научно-теоретические и практические знания, накопленные в этой сфере избирательного процесса;
- 3) выявить и проанализировать признаки предвыборной агитации;
- 4) выделить типы предвыборной агитации и особенности их правового регулирования;
- 5) изучить опыт работы Избирательной комиссии Забайкальского края за прошедший электоральный цикл 2008–2009 гг.

Теоретической базой данной работы являются труды российских ученых и практиков в области конституционного и избирательного права С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, С.В. Большакова, Ю.А. Веденева, А.А. Вешнякова, К.К. Гасанова, А.Г. Головина, А.В. Иванченко, С.Д. Князева, В.О. Лучина, А.С. Прудникова, Т.М. Пряхиной и др.

Также использованы научные работы и публикации авторов, исследующих конкретные проблемы предвыборной агитации, таких как Р.Т. Биктагиров, О.В. Дамаскин, А.С. Кучин, Д.И. Митюшин, А.В. Миронов, В.Д. Мостовщиков, А.А. Фомин, С.М. Шапиев и др.

Новизна данного исследования заключается в рассмотрении правового определения предвыборной агитации в динамике; выделении видов предвыборной агитации в зависимости от разных классификационных критериев; выделении особенностей правового регулирования разных видов предвыборной агитации; выделении существующих проблем, возникающих на практике при проведении предвыборной агитации, и в попытке дать рекомендацию по их решению.

## Глава I. Правовое регулирование предвыборной агитации

В литературе вопросу классификации предвыборной агитации уделено мало внимания. Отсутствует определенная типология, нет обоснования необходимости классификации. Даже если выделяются некоторые классификационные критерии и в соответствии с ними называются виды предвыборной агитации, то суть и значение этих критериев не раскрывается.

Р.Т. Биктагиров виды предвыборной агитации, на наш взгляд, рассматривает очень узко<sup>1</sup>. В качестве видов он называет жанры ее проведения, которые были указаны в действовавших в 90-х гг. федеральном и региональном законодательствах о выборах, а содержание их раскрывалось в инструкциях ЦИК России 1995 и 1996 гг. То есть виды предвыборной агитации раскрывались в самом законодательстве в рамках различных форм агитации. Например, видами агитации с использованием СМИ могли быть: выступление, интервью, «круглый стол», пресс-конференция, предвыборные дебаты, «горячая линия»,

<sup>1</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв.ред. А.В. Иванченко. М.: Норма, 1999. С. 335.

политическая реклама, показ телеочерков, видеофильмы о кандидате. Как мы видим, на том этапе развития под видами предвыборной агитации понимались методы ее проведения, которые существуют и в настоящей редакции закона.

Коллективы авторов под руководством А.А. Вешнякова<sup>2</sup> и под руководством В.О. Лучина<sup>3</sup> предвыборную агитацию также рассматривают через методы и формы ее проведения. То есть за основу взят только один критерий, прямо указанный в законе. Других видов предвыборной агитации не выделено.

Наиболее полную классификацию предвыборной агитации, по нашему мнению, предложили С.В. Большаков и А.Г. Головин<sup>4</sup>. Выделив несколько критериев, они, однако, ограничились только перечислением видов предвыборной агитации, относимых к определенной группе. Поэтому, взяв за основу предложенную ими классификацию, мы постараемся раскрыть не только содержание указанных видов, но и рассмотрим правовое регулирование предвыборной агитации именно в русле данной классификации. Ведь именно классификация систематизирует знания о любых объектах и явлениях, позволяет более ясно понять их сущность и создает основы для разработки наиболее эффективных методов их исследования и регулирования.

За основу классификации предвыборной агитации взяты следующие критерии: субъекты проведения предвыборной агитации, методы осуществления предвыборной агитации, необходимость финансирования, сроки проведения и правомерность осуществления предвыборной агитации.

### **§1. Правовое регулирование предвыборной агитации в зависимости от субъектов ее проведения**

Предвыборную агитацию можно различать по субъектам агитационной деятельности:

- а) агитация, проводимая кандидатами;
- б) агитация, проводимая избирательными объединениями;
- в) агитация, проводимая гражданами Российской Федерации (не являющимися кандидатами);
- г) агитация, проводимая иными субъектами, которым это разрешено законом.

Разграничивая виды предвыборной агитации по субъектам ее осуществляющим, прежде всего необходимо выделить общие субъекты агитационной деятельности и специальные. К числу специальных субъектов относятся кандидаты, избирательные объединения – политические партии, выдвинувшие списки кандидатов, их доверенные лица (вид агитации – п. «а», «б»); к числу общих – граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, и общественные объединения (вид агитации – п. «в», «г»). Общие и специальные субъекты имеют различные цели проведения предвыборной агитации. Основная цель кандидатов и избирательных объединений – избрание на выборные должности, а основная цель предвыборной агитации граждан – способствовать избранию или неизбранию на выборные должности тех или иных кандидатов. В соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях) специальные субъекты обладают большим объемом прав и обязанностей

<sup>2</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв.ред. А.А. Вешняков. М.: Норма, 2003. С. 444.

<sup>3</sup> Избирательное право России: Учебник для студентов вузов / Под ред. В.О. Лучина. М.: ЮНИТИ-ДИАНА: Закон и право, 2008. С. 362.

<sup>4</sup> Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. М., 2007. С. 81.

в вопросах организации и проведения предвыборной агитации, нежели общие. Специальные субъекты находятся в тесных правоотношениях с избирательными комиссиями, СМИ и другими участниками выборов. Они имеют право формировать избирательные фонды и принимать решения об использовании находящихся в них средств на финансирование предвыборной агитации, самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе привлекать для ее проведения иных лиц (п.4 ст.48). Только кандидаты и избирательные объединения могут использовать СМИ в агитационной деятельности, наделены правом на выпуск и распространение печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов.

Общие субъекты агитационной деятельности в ходе избирательной кампании вправе осуществлять предвыборную агитацию в допускаемых законом формах и законными методами (п. 1. ст. 48). Они не могут использовать СМИ, не имеют права выпускать и распространять печатные, аудиовизуальные агитационные материалы. Граждане, не являющиеся кандидатами и не выступающие от имени кандидатов избирательных объединений вправе проводить предвыборную агитацию в таких формах и такими методами, которые не требуют финансовых затрат, например, могут организовывать публичные мероприятия и участвовать в них, осуществлять устную агитацию.

То есть во всем объеме прав и обязанностей одним из ключевых критериев разграничения предвыборной агитации, проводимой различными субъектами агитационной деятельности, является право оплачивать расходы на ее проведение из избирательного фонда. Вопросы о формах и способах участия в предвыборной агитации граждан РФ, не обладающих статусом специального субъекта агитации, являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ<sup>5</sup>. Правовые позиции Конституционного Суда РФ сводятся к следующему:

- положения законодательства о выборах и референдумах, запрещающие осуществление гражданами предвыборной агитации за счет использования финансовых средств не из избирательных фондов кандидатов, не противоречат Конституции Российской Федерации;
- избиратель является не только объектом, но и субъектом избирательного процесса, обладающим правом реально влиять на ход такого процесса, и это право не сводится лишь к факту голосования;
- граждане, не являющиеся кандидатами, вправе проводить предвыборную агитацию в таких формах и такими методами, которые не требуют финансовых затрат;
- граждане, в случае получения согласия кандидата, вправе проводить предусмотренные законом агитационные мероприятия при условии, если они оплачиваются из соответствующего избирательного фонда;
- запрет на самостоятельное, то есть, помимо избирательных фондов, финансирование гражданами предвыборной агитации обусловлен необходимостью обеспечения прозрачности финансирования выборов как условия равенства кандидатов и свободного формирования мнения избирателей.

Получается, что в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации о выборах наиболее многочисленная часть субъектов агитационной деятельности – рядовые избиратели – оказывается ограниченной в реализации своего права на предвыборную агитацию.

<sup>5</sup> Постановление КС РФ от 15.11.2005 г. № 10-П по делу о проверке конституционности положений п. 5 ст. 48 и ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях; п. 7 ст. 63 и ст. 66 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в РФ // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4968; Постановление КС РФ от 16.06.2006 г. № 7-П по делу о проверке конституционности ряда положений ст. 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона об основных гарантиях в связи с запросом ГД Астраханской области» //СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2970.

Отметим, что для отдельных, не обладающих статусом кандидата граждан установлен полный запрет на участие в предвыборной агитации. Об этих запретах будет сказано ниже, так как, исходя из логики нашего изложения, мы рассматриваем виды предвыборной агитации, которые наличествуют в деятельности разных субъектов, а запреты предполагают ее отсутствие.

Особо значимым с точки зрения обеспечения законности избирательного процесса и равенства кандидатов является разграничение информационной деятельности кандидатов, которые совмещают свой статус с замещением государственной или муниципальной должности, находятся на государственной или муниципальной службе. Чаще всего такую деятельность в результате разрешения судебных споров относили к информированию избирателей о работе администрации, правительства или лица, замещающего государственную или муниципальную должность, и «немалая заслуга в этом принадлежит так называемому административному ресурсу власти»<sup>6</sup>. Судебные решения, которые относили такую деятельность к предвыборной агитации, менее представлены в правоприменительной практике. В качестве примера можем указать на решение Судебной коллегии по гражданским делам Курского областного суда от 21 октября 2000 г. по заявлениям В.П. Суржикова, С.И. Мальцева об отмене регистрации кандидата на должность губернатора Курской области А.В. Руцкого. Суд установил, что на проводимом по распоряжению губернатора Курской области А.В. Руцкого концерте с участием известного певца последний проводил выступление, в котором содержались слова агитации в его поддержку, что было зафиксировано на пленке. Суд удовлетворил заявление В.П. Суржикова, С.И. Мальцева и отменил регистрацию Избирательной комиссией Курской области от 14 сентября 2000 г. кандидата на должность губернатора Курской области А.В. Руцкого<sup>7</sup>.

Таким образом, предвыборная агитация, осуществляемая кандидатами, избирательными объединениями, имеет наибольший репертуар средств и методов ее воплощения. Им гарантируется свобода слова и право на информацию.

Проблеме ограничения прав общих субъектов при проведении предвыборной агитации в литературе дается неоднозначная оценка. Одни авторы считают, что избиратель фактически потерял официальный статус участника выборов и его правовое положение сведено к безгласному опусканию бюллетеня в ящик для голосования. Избирательный закон в части соотношения свободы слова, права на информацию произвел бюрократический переворот, изъяв эти права и свободы у граждан и СМИ и передав их исключительно партийной и чиновничьей бюрократии. Право на свободное проведение предвыборной агитации ограничивается подменой принципа «разрешено все, что не запрещено» формулой «разрешено только то, что указано». Федеральный закон не только урезает избирательные права граждан, но и свободу слова, право на информацию, гарантированные Конституцией Российской Федерации<sup>8</sup>.

Другая точка зрения выражается в том, что установление большего объема правомочий кандидатов, избирательных объединений в сфере проведения предвыборной агитации по сравнению с гражданами РФ, не являющимися кандидатами, выступает естественным условием обеспечения прав кандидатов как претендентов на выборные должности. При этом оно не ущемляет право граждан на участие в предвыборной агитации, которое может свободно реализовываться в допускаемых законом формах и законными методами<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Дамаскин О.В. Избирательное право в судебной практике. М.: РЦОИТ, 2008. С. 153.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Иванченко А.В. Свобода массовой информации в избирательном процессе // Конституция как символ эпохи: В 2-х т. Т. 1 / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2004. С. 457.

<sup>9</sup> Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. М., 2007. С. 92.

Что касается права избирателей проводить предвыборную агитацию в период избирательной кампании наряду с кандидатами и избирательными объединениями, то, как указывают С.В. Большаков и А.Г. Головин, законодательство многих зарубежных стран запрещает данную разновидность политической деятельности. Например, согласно избирательным законам Франции, Италии, ряда других стран право ведения предвыборной агитации принадлежит только кандидатам на выборные должности, политическим партиям, коалициям<sup>10</sup>.

На основе анализа современного избирательного законодательства Великобритании, Германии, Франции, Италии, США в части, касающейся правового регулирования предвыборной агитации, эти же авторы делают вывод о том, что в соответствующих правовых нормах внимание акцентируется на наделении кандидатов и их доверенных лиц, а также политических объединений и их представителей (т.е. специальных субъектов избирательного процесса, а не всех граждан) правом на проведение предвыборной агитации и на обеспечении этого права. При таком подходе государство выступает в роли беспристрастного судьи, в чьи обязанности входит следить за тем, чтобы участники избирательной кампании вели борьбу на равных основаниях в духе демократической конкуренции – честной и справедливой. В части реализации права на участие в предвыборной агитации гражданами как общими субъектами этого права законодательное регулирование присутствует лишь в некоторых государствах и носит фрагментарный характер. Например, законодательству Великобритании известна запретительная норма доступа граждан к участию в проведении предвыборной агитации (ст. 75 Акта о народном представительстве 1983 г.)<sup>11</sup>.

Граждане Российской Федерации также имеют возможность проводить предвыборную агитацию в рамках бесплатного эфирного времени, предоставленного кандидату, избирательному объединению, размещать свои материалы в рамках предоставленной кандидату, избирательному объединению бесплатной печатной площади при наличии на то согласия кандидата, избирательного объединения. Общие субъекты агитационной деятельности могут участвовать в проведении предвыборной агитации методами, требующими расходов, при условии, если такие расходы осуществляются за счет средств того или иного избирательного фонда. Например, гражданин Российской Федерации имеет возможность при наличии на то согласия кандидата, избирательного объединения выступать в поддержку кандидата, избирательного объединения либо против кандидатов, избирательных объединений в рамках платного эфирного времени, предоставленного кандидату, избирательному объединению.

На наш взгляд, вторая позиция представляется более правильной, ведь именно кандидаты и избирательные объединения во время избирательной кампании вступают в борьбу, которая должна проходить в равных условиях. Избиратель же, в свою очередь, имеет право выбора – оставаться избирателем или стать зарегистрированным кандидатом, и затем уже на этом основании воспользоваться всеми дозволенными методами и средствами проведения предвыборной агитации, исходя из выбранного им самим статуса.

## **§2. Правовое регулирование предвыборной агитации в зависимости от методов ее проведения**

Следующий критерий классификации предвыборной агитации – в зависимости от методов проведения предвыборной агитации. Различают:

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Там же. С. 93.

- а) агитацию, проводимую на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;
- б) агитацию посредством проведения агитационных публичных мероприятий;
- в) агитацию посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- г) агитацию с применением иных не запрещенных законом методов (рассылка sms-сообщений, использование сети Интернет и др.)

Эти методы указаны в п. 3 ст. 48 Федерального закона об основных гарантиях. Остановимся на правовом регулировании каждого вида предвыборной агитации.

**А. Условия проведения предвыборной агитации, проводимой на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях,** подробно регламентируются ст. 50, 51 и 52 Федерального закона об основных гарантиях. В настоящее время агитация через СМИ представляет собой один из наиболее эффективных методов агитационной деятельности. Субъектами агитации через СМИ являются только участники избирательного процесса, реализующие свое пассивное избирательное право – кандидаты и избирательные объединения. Агитация на каналах организаций телерадиовещания может проводиться в форме личных выступлений, участия в совместных мероприятиях («круглых столах», дискуссиях и т.п.), а также трансляции специально подготовленных видеороликов. Агитация в периодических печатных изданиях может осуществляться в форме опубликования обращения к избирателям, в форме интервью, в форме статей, в форме опубликования графических изображений, фотографий и др. Государственные и муниципальные организации телерадиовещания и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны обеспечить равные условия проведения предвыборной агитации зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям, в том числе для предоставления избирателям предвыборных программ. Эфирное время, печатная площадь предоставляется названным субъектам за плату, а в случаях и порядке, предусмотренных законодательством о выборах, также бесплатно. С учетом справедливого распределения эфирного времени федеральные законы предусматривают такой способ его распределения, как жеребьевка. Например, п.13 ст.52 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>12</sup> устанавливает, что жеребьевку, в результате которой определяются даты и время выхода в эфир на бесплатной основе предвыборных агитационных материалов зарегистрированных кандидатов на каналах общероссийских государственных организаций телерадиовещания, проводит Центральная избирательная комиссия РФ с участием представителей соответствующих организаций телерадиовещания. Жеребьевка проводится по завершении регистрации кандидатов, но не позднее чем за 30 дней до дня голосования. Жеребьевки предусмотрены и для распределения печатной площади (ч. 4 ст. 59 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). Необходимо обратить внимание на то, что с федеральными выборами совмещаются выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, выборы в органы местного самоуправления. В соответствии с п. 12 ст. 50 Федерального закона об основных гарантиях зарегистрированный кандидат, выдвинутый одновременно в нескольких избирательных округах на разных выборах, вправе получить и бесплатную печатную площадь в СМИ в объеме, не превышающем объем, который должен быть предоставлен

<sup>12</sup> Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171; с посл. изм. и доп. 2007. № 31. Ст. 4008.

ему на федеральных выборах. В этой связи отметим, что согласно п. 3 ст. 50 этого же закона при одновременном проведении на одной и той же территории нескольких избирательных кампаний и совпадения периодов проведения агитации общий объем бесплатного эфирного времени не увеличивается без согласия на то соответствующей организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания. 19 июля 2009 г. был подписан Федеральный закон № 203-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах в части предоставления эфирного времени и печатной площади для проведения предвыборной агитации»<sup>13</sup>. Этот закон внес изменения в обсуждаемые нами ст. 50, 51 и 52 Федерального закона об основных гарантиях. В частности п. 1 ст. 50 был дополнен п. 1<sup>1</sup>, 1<sup>2</sup>, 1<sup>3</sup>. Суть изменений сводится к тому, что законом может быть предусмотрено, что избирательное объединение, выдвинувшее на ближайших предыдущих соответствующих выборах список кандидатов, который получил менее установленного этим законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не был допущен к распределению депутатских мандатов, либо кандидата, который не был избран и получил менее установленного этим законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, не вправе воспользоваться бесплатным эфирным временем, бесплатной печатной площадью. Закон устанавливает такой барьер – 3 % голосов избирателей. Согласно этой норме, партиям, которые набрали на предыдущих выборах более 3 % голосов, их доли эфирного времени или печатной площади предоставляются безвозмездно. Партии, которым эфирное время или печатная площадь не предоставляются безвозмездно, могут выкупить свою долю из зарезервированного объема по расценкам, установленным организацией телерадиовещания.

В данных статьях термин «бесплатное» эфирное время или печатная площадь заменили на термин «безвозмездное». Как пояснила в своем интервью М.В. Гришина – член ЦИК России, эта правка федеральных законов о выборах связана с необходимостью сопряжения терминологии избирательных законов с терминологией Налогового кодекса РФ<sup>14</sup>. По ранее действовавшим правилам партии, набравшие менее 3% голосов на предыдущих выборах, должны были вернуть стоимость бесплатного эфирного времени организации телерадиовещания<sup>15</sup>. Внесенные поправки предоставляют государственным организациям телерадиовещания, редакциям государственных периодических печатных изданий, заключившим договоры с этими партиями, право отказаться от взимания долгов и получить за это существенные налоговые вычеты<sup>16</sup>.

Особенностью правового регулирования агитации в СМИ является то, что наряду с нормами избирательного законодательства большое значение в этой сфере имеют специальные нормы законодательства о СМИ. Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»<sup>17</sup> от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 является специальным законодательным актом, устанавливающим на основании ст. 29 Конституции РФ систему гарантий свободы массовой информации в России.

Негосударственные организации телерадиовещания и периодические печатные издания имеют право предоставлять зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям эфирное время и печатную площадь, если только они зарегистрированы не менее чем за один год до начала избирательной кампании. При этом условия оплаты эфирного

<sup>13</sup> Российская газета. 2009. № 132. 21 июля.

<sup>14</sup> Налоговый кодекс РФ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

<sup>15</sup> П. 10. ст. 59 Федерального закона об основных гарантиях // СЗ РФ. 2002. № 24. С. 2253. (Утратил силу.)

<sup>16</sup> Гришина М.В. Эфир без риска // Российская газета. 2009. № 4983 (159). 27 авг.

<sup>17</sup> ВС НД РФ и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; с посл. изм. и доп. 2007. № 31. Ст. 4008.

времени, печатной площади должны быть едины для всех зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений. Сведения о размере и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади должны быть опубликованы не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов и вместе с уведомлением о готовности предоставить эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации представлены в избирательную комиссию. Данное требование направлено на обеспечение равенства прав кандидатов и избирательных объединений и позволяет избирательным комиссиям следить за их соблюдением.

Для негосударственных учреждений и периодических печатных изданий осуществление деятельности по предоставлению эфирного времени, печатной площади для размещения агитационных материалов является не обязанностью, а правом.

Законом устанавливается общий объем эфирного времени, который каждая из общероссийских государственных организаций телерадиовещания предоставляет для проведения предвыборной агитации, который должен составлять на каждом из каналов не менее 60 минут по рабочим дням. При этом не менее половины общего объема эфирного времени должно быть предоставлено зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям для проведения совместных дискуссий, «круглых столов» и иных совместных агитационных мероприятий. Государственные и муниципальные организации телерадиовещания обязаны резервировать также эфирное время для проведения предвыборной агитации за плату. Размер и условия оплаты должны быть едиными для всех кандидатов, избирательных объединений. Еще одним важным условием является то, что предоставляемое безвозмездно эфирное время должно приходиться на определяемый соответствующей организацией телерадиовещания период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию.

Редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны выделять печатные площади для агитационных материалов, предоставляемых зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями. При этом указанные редакции обязаны резервировать печатную площадь для проведения предвыборной агитации за плату. Размер и условия оплаты должны быть едиными для всех кандидатов и избирательных объединений. Общий объем печатных площадей, соотношение частей печатных площадей, предоставляемых безвозмездно и за плату, устанавливаются законодательством о выборах.

Публикация агитационных материалов в периодических печатных изданиях не должна сопровождаться редакционными комментариями в какой бы то ни было форме, а также заголовками и иллюстрациями, не согласованными с соответствующим кандидатом, избирательным объединением. Обязательным условием размещения агитационных материалов в периодических печатных изданиях является положение, согласно которому во всех агитационных материалах должна помещаться информация о том, за счет средств избирательного фонда какого кандидата или избирательного объединения опубликованы данные материалы.

Несмотря на то, что предвыборная агитация, проводимая в СМИ, достаточно подробно регламентирована в Федеральном законе об основных гарантиях, возникает много проблем при реализации данного метода агитации на практике. Одна из них – участие организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации и их представителей в информационном обеспечении выборов. В соответствии с пп. «ж» п. 7 ст. 48. Федерального закона об основных гарантиях представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, запрещено проводить предвыборную агитацию. Мы уже отмечали,

критерием, позволяющим различать предвыборную агитацию и информирование избирателей представителями СМИ, может служить лишь наличие в их действиях специальной агитационной цели. На практике крайне затруднительно доказать наличие в действиях представителя СМИ прямого умысла проводить предвыборную агитацию. Специфические критерии квалификации деятельности журналистов как агитационной были сформулированы в решении Большого жюри Союза журналистов России 19 ноября 1999 г.: смешение информации и комментария; отождествление мнений и версий с установленными фактами; выпуск в эфир компрометирующей информации без принятия должных мер к ее проверке с обращением к объекту критики; проведение информационной кампании по целенаправленной дискредитации граждан и организаций и т.д.<sup>18</sup>. (Заметим, что это решение было принято по результатам рассмотрения обращения мэра Москвы Ю.М. Лужкова по поводу содержания выпусков аналитической программы С.Л. Доренко, выходившей в 1999 г. на канале ОРТ.) В.П. Журавлев в своей статье предлагает законодательно закрепить эти критерии квалификации агитационной деятельности, а также конкретизировать понятие «информирование избирателей», определяя его как распространение сведений об объективно имевших место фактах, связанных с кандидатами, избирательными объединениями, не сопровождаемое оценочными комментариями<sup>19</sup>. В этой же статье затрагивается еще одна проблема – в СМИ отсутствует обсуждение кандидатов в депутаты на выборные должности, в связи с этим складывается парадоксальная ситуация, когда информация о неблагоприятных поступках весьма серьезного свойства или о бездействии депутата в избирательном округе в представительном, законодательном органе недоступна для избирателей, так как это будет являться агитацией. Как вариант решения предлагается рассмотреть возможность создания еще одного информационного блока о кандидатах, включающего публичное обсуждение кандидатов, дискуссии о предвыборных программах партий с участием представителей общественных объединений, а также инициативных групп граждан, журналистов.

Нам кажется, что это весьма существенное замечание, так как моральный облик кандидата является серьезным ориентиром для избирателей, а отсутствие возможности узнать о реальной деятельности кандидата из СМИ является препятствием для осознанного выбора.

Одна из требующих внимания проблем заключается в возможности распространять непосредственно перед днем голосования и в день голосования остатки тиража газет, которые вышли в пятницу, и в которых содержатся агитационные материалы. Такая ситуация может создаваться искусственно, что является специальной противоправной технологией.

Интерес представляет также следующая проблема – допускаются ли выступления кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в период соответствующих избирательных кампаний в федеральных средствах массовой информации. Предвыборная агитация на конкретных выборах может проводиться кандидатами только на каналах тех организаций телерадиовещания, в тех периодических печатных изданиях, которые (редакции которых) участвуют в информационном обеспечении выборов в соответствии с законом, и только в установленном законом порядке. В связи с этим агитационные выступления в иных СМИ недопустимы. Не затрагивающие тему выборов выступления лиц, являющихся кандидатами на региональных выборах, в общероссийских СМИ действующим законодательством не за-

<sup>18</sup> Интернет: [www.vivovoco.rsl.ru](http://www.vivovoco.rsl.ru)

<sup>19</sup> Журавлев В.П. Средства массовой информации на выборах // Журнал о выборах. 2005. № 2. С. 17–19.

прещаются. При этом, однако, такие выступления могут иметь агитационное содержание, агитационный эффект. В связи с этим напомним, что в отношении материалов, распространяемых по инициативе организаций, осуществляющих выпуск СМИ, и их представителей, с учетом положений п. 2<sup>1</sup> ст. 48 Федерального закона об основных гарантиях может быть поставлен вопрос о незаконной предвыборной агитации.

Если обратиться к оценке самих СМИ их роли в информировании избирателей и предвыборной агитации в период избирательной кампании, то интересные данные были получены в ходе мониторинга выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, который проводила Московская Хельсинкская группа в октябре–ноябре 2003 г. По мнению опрошенных представителей различных СМИ разных регионов нашей страны, принцип равноправия кандидатов не соблюдался практически повсеместно; выборы отличались беспрецедентным и бесцеремонным использованием административного ресурса, что особенно отчетливо проявлялось в работе региональных СМИ, особенно печатных; часто работа СМИ в предвыборный период была планомерно организована местной властью; основные нарушения, которые допускали СМИ – это разнообразная, иногда ничем неприкрытая поддержка, даже когда это было незаконно, кандидата от власти, а именно от партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», а также подача агитационных материалов под видом информационных; избирательными комиссиями был использован двойной стандарт при оценке агитационных материалов; все ангажированные издания освещали деятельность одной партии – «ЕДИНАЯ РОССИЯ», а распространение информации о других кандидатах и оппозиционных партиях блокировалось; негосударственные СМИ заняли позицию невмешательства, предпочитая либо не писать о выборах вовсе, либо помещать, но очень редко проблемные материалы, опасаясь гонений со стороны властей и судебных исков со стороны кандидатов. В конечном счете, избиратель получал информацию довольно скудную и необъективную<sup>20</sup>.

Можно предположить, что такая негативная оценка избирательной кампании 2003 г. во многом была обусловлена недавним принятием Федерального закона об основных гарантиях от 12 июня 2002 г. Любое ограничение сначала воспринимается как излишнее и чрезмерное. А делать репортажи о кандидатах и избирательных объединениях и комментировать их выступления корректно приходилось учиться, ведь раньше это было не нужно и даже не модно, так как скандал был лучшей рекламой. Но мы не будем отрицать и того, что партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ» использовала все возможные рычаги власти для обеспечения своей победы на выборах. В существовании этой проблемы мы не одиноки. Жалобы на то, что власти используют свой контроль над государственными телевизионными каналами для того, чтобы обеспечить благоприятное освещение деятельности партии, стоящей у власти, и ее руководителей, являются общими для целого ряда стран<sup>21</sup>. Если коснуться стандартов, регулирующих теле- и радиопрограммы за рубежом, то, например, в Великобритании газеты могут пропагандировать любые политические взгляды по желанию их владельцев и редакторов. В то же время программы государственных вещательных СМИ и частных коммерческих телерадиокомпаний должны быть политически нейтральными. Во многих странах выработаны определенные правила, регулирующие различные аспекты политической рекламы кандидатов, партий и избирательных объединений. Речь идет, прежде всего, о беспристрастности информационных выпусков и программ, освещающих текущие события<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Избирательные права граждан: Россия 2003. М.: МХГ, 2004. С. 56–66.

<sup>21</sup> Сравнительное избирательное право: Учебное пособие. М.: Норма, 2003. С. 111.

<sup>22</sup> Там же. С. 112, 116.

Приведем примеры рассмотрения судами жалоб кандидатов, связанных с участием в предвыборной агитации СМИ:

1. Зарегистрированный кандидат в депутаты Курской областной Думы четвертого созыва по одномандатному избирательному округу № 20 В. обратился в суд с заявлением об оспаривании решения территориальной (окружной) избирательной комиссии г. Железнодорожска № 48/391 от 4 сентября 2008 г., в котором заявил требования: о признании решения незаконным и понуждении телекомпании «СТВ» (ООО «Сигнал») к размещению в эфире, в информационной программе «Будни», его выступления, записанного 22 августа 2008 г., мотивируя тем, что в нарушение требований закона телекомпания, показав в информационной программе выступления других кандидатов, не показала видеозапись его выступления, а решением избирательной комиссии его жалоба на данные действия телекомпании признана необоснованной, чем нарушен его статус кандидата и принцип равноправия кандидатов. В судебном заседании было установлено, что решениями комиссии от 2 августа 2008 г. № 42/361 и 42/362, от 6 августа 2008 г. № 44/366, от 22 августа 2008 г. № 45/373 и от 27 августа 2008 г. № 46/377 по одномандатному избирательному округу № 20 по дополнительных выборам депутата Курской областной Думы четвертого созыва, назначенным на 12 октября 2008 года, зарегистрировано пять кандидатов: К, Б, В, В. и Г.

По приглашению избирательной комиссии телекомпания «СТВ» (ООО «Сигнал»), не являющаяся государственной или муниципальной организацией, осуществляющей выпуск средств массовой информации, произвела видеозапись заседаний комиссии по регистрации указанных кандидатов и выступлений кандидатов и в своей информационной программе «Будни» разместила в сети кабельного телевидения телесюжеты, в том числе 7, 22 и 27 августа 2008 г. о регистрации кандидатов Б., В. и Г. В этих телесюжетах была осуществлена трансляция части заседаний комиссии, кратких выступлений кандидатов Б. и Г. и распространена информация о регистрации других кандидатов. Считая, что действия ООО «Сигнал», выразившиеся в том, что видеозапись его выступления при его регистрации не была показана в информационной программе, нарушают установленный законом принцип равноправия кандидатов и отдают предпочтение кандидатам Б. и Г., выступления которых были показаны в информационных программах, кандидат В. 30 августа 2008 г. обратился в комиссию с жалобой, в которой заявил требования о признании его статуса кандидата и гарантий прав граждан на информацию о выборах нарушенными телекомпанией «СТВ» и возложении на телекомпанию обязанности устранить допущенное нарушение закона, показав в информационной программе его выступление, снятое 22 августа 2008 г. после вручения ему удостоверения кандидата, и принести свои извинения.

Комиссия, рассмотрев на своем заседании 4 сентября 2008 г., в правомочном составе, жалобу В., приняла решение № 48/391, которым доводы жалобы В. признаны необоснованными и констатировано, что нарушение требований законодательства со стороны телекомпании «СТВ» отсутствует, информационное освещение действий по регистрации кандидатов осуществлялось с соблюдением принципа равенства кандидатов, различия в способах подачи информационных материалов обусловлены авторским подходом к их содержанию, соответствующим принципу профессиональной самостоятельности редакции средства массовой информации, установленному Законом РФ «О средствах массовой информации».

Суд установил, что требования действующего законодательства избирательной комиссией и ООО «Сигнал» были соблюдены.

Дав анализ собранным по делу доказательствам, суд не нашел оснований для признания установленным, что принцип равенства кандидатов был нарушен и кандидатам Б. и Г. отдано предпочтение.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации решение Курского областного суда от 1 октября 2008 г. оставила без изменения, кассационную жалобу В. – без удовлетворения<sup>23</sup>.

Таким образом, конкретное содержание информационных материалов, формы и способы его подачи определяются средством массовой информации, а различность способов подачи таких материалов, незначительное расхождение по времени их подачи не может свидетельствовать о нарушении принципа равенства кандидатов и оказании предпочтения кому-либо из кандидатов.

2. Гражданин Ш, доверенное лицо Российской объединенной демократической партии «ЯБЛОКО», обратился в Читинский областной суд с жалобой на постановление Избирательной комиссии Читинской области от 19 ноября 2003 г., не усмотревшей нарушений избирательного законодательства в том, что в заседании «круглого стола», организованного телекомпанией «Альтес», принял участие представитель Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» М., замещающий государственную должность категории «А» – член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Заявитель, усмотрев в этом нарушение пп. «б» п. 7 и п. 8 ст. 48 Федерального закона об основных гарантиях, просит отменить постановление Избирательной комиссии Читинской области. В судебном заседании Ш. поддержал заявленные требования, дополнительно пояснив, что выступление от имени партии лица, занимающего столь высокое положение, повлияет на волю избирателей в ходе выборов, в чем усматривает нарушение избирательного законодательства и равенства прав всех граждан, объединений и партий в ходе предвыборной кампании. Представители Избирательной комиссии Читинской области, не соглашаясь с требованиями заявителя, не усмотрели нарушений избирательного законодательства, признали, что М. принимал участие в заседании «круглого стола», и сослались на то, что законодательство не содержит ограничений для назначения политическими партиями уполномоченных представителей. Изучив материалы дела, суд не усмотрел оснований для удовлетворения жалобы Ш. По данному делу судом было установлено, что политическую партию «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в передаче «Круглый стол» представлял М. – уполномоченный представитель партии, назначенный решением съезда, именно так он был поименован в телепередаче. После заседания «круглого стола» кандидат в депутаты Государственной Думы Г. (от партии «ЯБЛОКО») обратилась в Избирательную комиссию Читинской области с заявлением о нарушении М. избирательного законодательства – п.8 ст. 48 Федерального закона об основных гарантиях. По заявлению Г. было принято постановление Избирательной комиссии Читинской области № 13/1-4 от 19 ноября 2003 г., в котором не было усмотрено нарушения федерального законодательства. Данное постановление оспорено Ш. Суд не установил фактов использования М. должностного или служебного положения при участии в передаче и счел, что позиция Ш. об использовании М. преимуществ должностного и служебного положения ничем не подтверждена. На этом основании суд в удовлетворении жалобы Ш. отказал<sup>24</sup>.

Ш. обратился с кассационной жалобой на решение Читинского областного суда от 1 декабря 2003 г. в Верховный Суд Российской Федерации с просьбой об отмене решения суда, ссылаясь на его незаконность. Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации сочла решение суда незаконным и подлежащим отмене в связи с неправильным

<sup>23</sup> Определение ВС РФ от 16 октября 2008 г. № 39-ГО8-7 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> Решение Читинского областного суда от 1 декабря 2003 г. по делу № 3-69-2003 // Из неопубликованных архивов Избирательной комиссии Забайкальского края.

применением судом норм материального права. В обоснование своей позиции Читинский областной суд сослался на то, что понятие государственной должности категории «А» было закреплено в п.1 ст.1 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»<sup>25</sup>. Однако Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58 «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>26</sup> указанная норма была признана утратившей силу. Из чего суд заключил, что действующим законодательством понятие «государственная должность категории «А» не предусмотрено, а толкование и применение ст. 48 Федерального закона об основных гарантиях должно осуществляться с учетом закона, исключившего понятие «государственная должность категории «А». Запрета же на участие в агитационной работе лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации, по мнению суда, избирательное законодательство не содержит.

Дав правильное толкование нормам Федерального закона № 119-ФЗ, Указа Президента РФ от 3 сентября 1997 г. № 981 «Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы» в редакции от 23 октября 1998 г. № 1298<sup>27</sup>, Верховный Суд РФ указал, что должность заместителя председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не может не считаться государственной должностью категории «А». Поэтому ссылка Читинского областного суда на то, что избирательное законодательство каких-либо ограничений назначения представителя политической партии в зависимости от должности не содержит, правового значения не имеет в силу прямого указания в нем на запрет лицу, замещающему государственную должность категории «А», проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила решение Читинского областного суда и приняла новое решение, которым заявление Ш. удовлетворила<sup>28</sup>.

Итак, организации, выпускающие СМИ, являются наиболее мощным средством информационного воздействия. Они имеют уникальную возможность влиять на формирование мнения избирателей. Если правовое регулирование деятельности СМИ в период избирательной кампании не будет ограничиваться нормами избирательного права, факты злоупотребления ими своими полномочиями будут неизбежны. Для того чтобы не допустить этого, Федеральный закон об основных гарантиях устанавливает для организаций, осуществляющих выпуск СМИ, а также для их представителей особый правовой статус, предполагающий права, обязанности и ответственность за нарушения законов о выборах. Организации, осуществляющие выпуск СМИ, их должностные лица и журналисты являются субъектами информирования избирателей, а в предвыборной агитации принимают участие только посредством предоставления специальным субъектам предвыборной агитации эфирного времени и печатной площади.

**Б. Агитация посредством проведения агитационных публичных мероприятий** регламентируется ст.53 Федерального закона об основных гарантиях. Непосредственное общение избирателей и кандидатов позволяет наиболее полно и неискаженно донести свою программу, а избирателям получить информацию. Агитационные публичные мероприятия могут проводиться в формах, предусмотренных Федеральным законом от 19 июня 2004 г.

<sup>25</sup> СЗ РФ. 31.07.1995. № 31. Ст. 2990.

<sup>26</sup> СЗ РФ. 02.06.2003. № 22. Ст. 2063.

<sup>27</sup> Российская газета. 1998. № 210. 4 нояб.

<sup>28</sup> Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 3 марта 2004 г. по делу № 72-ГО4-1 // Из неопубликованных архивов Избирательной комиссии Забайкальского края.

№ 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>29</sup>. Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям в организации и проведении агитационных публичных мероприятий. По заявке зарегистрированного кандидата, избирательного объединения помещение, пригодное для проведения агитационных публичных мероприятий в форме собраний и находящееся в государственной или муниципальной собственности, безвозмездно предоставляется собственником, владельцем помещения на время, установленное определяемой законом избирательной комиссией, зарегистрированному кандидату, его доверенным лицам, представителям избирательного объединения для встреч с избирателями. При этом комиссия обязана обеспечить равные условия проведения указанных мероприятий для зарегистрированных кандидатов и избирательных объединений. Заявки на выделение помещений для проведения встреч рассматриваются собственниками, владельцами помещений в течение трех дней со дня их подачи. Кандидаты вправе арендовать на основе договора здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям, независимо от форм собственности. Предвыборная агитация в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений запрещается, за исключением случая, когда единственное здание или помещение, пригодное для проведения агитационного публичного мероприятия в форме собрания, находится в расположении воинской части либо в военной организации или учреждении.

Нарушения, связанные с данным видом предвыборной агитации, не становились предметом судебных разбирательств. Но это не значит, что таковых не имеется вовсе. Пункт 3 ст. 53 Федерального закона об основных гарантиях возлагает на избирательные комиссии обязанность обеспечить равные условия для кандидатов и избирательных объединений, а п. 4 этой же статьи гласит, что владельцы помещений государственной или муниципальной собственности «не вправе отказать» кандидатам в предоставлении помещений, то есть нет прямого предписания предоставлять помещение всем обратившимся кандидатам на равных условиях. Именно по этой причине одно и то же помещение может предоставляться одному кандидату и не предоставляться другому под формальным предлогом. При этом непонятно, каким образом избирательные комиссии должны обеспечивать равные условия проведения указанных мероприятий – предоставлять помещения для встреч, приглашать на них избирателей, организовывать сами встречи и следить за регламентом?

Еще одним явным и часто встречающимся нарушением является использование административного ресурса для организации встреч с избирателями, когда на собрания приходят подчиненные служащие по приказу своего начальника и перед ними выступает всего один кандидат. Одним из вариантов может быть встреча под видом родительских собраний в школе, когда от учеников требуется обязательная явка их родителей. Как правило, на таких собраниях выступает тоже один кандидат, при этом другим кандидатам в предоставлении помещения не отказывается, но явку аудитории уже никто не гарантирует.

**В. Агитация посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов** регулируется ст. 54 Федерального закона об основных гарантиях. Такие материалы могут распространяться в форме листовок, плакатов, буклетов, аудио- и видеороликов, надписей и рисунков на щитах наружной рекламы, на корпусах автобусов и других транспортных средств, на различного рода транспарантах, стендах, растяжках.

Важным условием является требование изготовления всех агитационных материалов на территории России, что позволяет избирательным комиссиям контролировать закон-

<sup>29</sup> СЗ РФ. 21.06.2004. № 25. Ст. 2485.

ность изготовления данных материалов и обеспечивать равенство прав кандидатов и избирательных объединений. При этом организации, индивидуальные предприниматели, выполняющие работы или оказывающие услуги по изготовлению печатных агитационных материалов, обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям равные условия оплаты изготовления этих материалов. К изготовлению печатных агитационных материалов допускаются только организации и индивидуальные предприниматели, выполнившие, так же как СМИ, требования по опубликованию своих расценок и представившие их в установленные сроки в соответствующую избирательную комиссию.

Все печатные и аудиовизуальные агитационные материалы должны содержать наименование, юридический адрес и ИНН организации, изготовившей данные материалы, фамилию, имя, отчество лица, заказавшего их, а также информацию о тираже и дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда. Экземпляры печатных или аудиовизуальных агитационных материалов или их копии, фотографии до начала их распространения должны быть представлены кандидатом, избирательным объединением в соответствующую избирательную комиссию. При этом запрещается изготовления агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда.

Органы местного самоуправления по предложению соответствующей избирательной комиссии не позднее чем за 30 дней до дня голосования обязаны выделить специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка. Такие места должны быть удобны для посещения и ознакомления с ними избирателей.

Печатные агитационные материалы могут вывешиваться в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах только с согласия и на условиях собственников, владельцев указанных объектов. За размещение агитационных материалов на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности, плата не взимается. Запрещается размещать печатные агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования и на расстоянии менее 50 метров от входа в них.

Значительное число избирательных споров связано с выпуском и распространением предвыборных агитационных материалов. Например, за период избирательных кампаний 2003–2005 гг. в Читинской области мировыми судьями было рассмотрено 25 дел о нарушениях избирательного законодательства. Наибольшее количество дел (12) было рассмотрено по фактам нарушения ст. 5.12 КоАП РФ<sup>30</sup> «Изготовление или распространение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах». Типичным нарушением являлось неуказание всех необходимых сведений о тираже, дате, изготовителе и т.д.<sup>31</sup> Другим видом нарушений является распространение агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующих избирательных фондов.

Так, 27 января 2005 г. мировой судья 3-го судебного участка Центрального района г. Читы, рассмотрев административный материал в отношении гражданина К. в совершении им административного правонарушения, предусмотренного статьей 5.12 КоАП РФ, установил, что гражданин К. распространил в период подготовки выборов печатный мате-

<sup>30</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1; с посл. изм. и доп. 2007. № 31. Ст. 4008.

<sup>31</sup> Судакова С.В. Избирательные споры: вопросы теории и практики // Избирательные кампании на территории Читинской области в 2003–2005 годах: особенности подготовки и проведения выборов. Чита, 2005. С. 31.

риал – баннеры – без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда. Оплата баннеров была произведена 12 января 2005 г., на баннерах указана дата изготовления – 12 декабря 2004 г., размещены баннеры в декабре 2004 г.<sup>32</sup>

При предоставлении агитационных материалов в избирательную комиссию должны быть представлены и письменные согласия физических лиц, если их изображение или высказывание используется в агитационных материалах. В противном случае налагается запрет на распространение агитационных печатных материалов.

Широко используется такая форма распространения агитационных материалов, как наглядная агитация или уличная реклама, то есть размещение коротких и броских призывов, лозунгов, фотографий, эмблем и других символов, обращений в поддержку тех или иных кандидатов, партий на рекламных щитах, зданиях, перетяжках через улицу, на площадях и других местах массового пребывания избирателей. Однако данная форма агитации не урегулирована избирательным законодательством и порождает многочисленные споры по поводу правовых оснований размещения такого рода агитационных материалов. Зачастую трудно отделить агитационный материал от политической рекламы, особенно если на изображении отсутствуют прямые призывы голосовать за ту или иную партию или кандидата. На практике размещение политической рекламы на стационарных щитах, предназначенных для социально-экономической рекламы, осуществляется на основе гражданско-правовых договоров, заключаемых между политическими партиями и рекламными агентствами, и оплачивается из соответствующих избирательных фондов. Избирательным комиссиям остается строго следить за сроками размещения агитационных материалов и расходами, которые должны осуществляться за счет средств соответствующих избирательных фондов.

Так, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации рассмотрела в судебном заседании 26 сентября 2006 г. гражданское дело по кассационной жалобе избирательного объединения «Астраханское областное отделение политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации» на решение Астраханского областного суда от 1 сентября 2006 г.<sup>33</sup>. Суть жалобы сводилась к тому, что оспариваемое постановление Избирательной комиссии Астраханской области не было признано судом незаконным, тем самым было отказано в признании агитационным информационным материалом, размещенного избирательным объединением «ЕДИНАЯ РОССИЯ» на рекламных конструкциях. Как указал заявитель, начиная с августа 2006 г. на рекламных конструкциях размещены материалы с информацией о проектах политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» с указанием символики партии, словосочетания «Во имя людей и любимой земли», с изображением детей, что является нарушением положений, содержащихся в ст. 48 (пп. «г», «е» п. 2, п. 6) Федерального закона об основных гарантиях. Указанные информационные материалы, содержащие, по мнению заявителя, признаки предвыборной агитации, в нарушение ст. 54 Федерального закона об основных гарантиях изготовлены без представления агитационных материалов до начала их распространения в соответствующую избирательную комиссию, а также без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда. Суд установил, что Астраханское отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» приобрело статус избирательного объединения 2 августа 2006 г., с этого времени начался агитационный период. Информационные материалы были размещены до 2 августа 2006 г., что подтверждается договором аренды от 1 июля 2006 г. Поскольку указанные информационные материалы

<sup>32</sup> Постановление мирового судьи 3-го участка Центрального административного района г. Читы № 55/5.К-АК/04 // Из неопубликованных архивов Избирательной комиссии Забайкальского края.

<sup>33</sup> Определение Верховного Суда РФ от 26 сентября 2006 г. по делу № 25-ГО6-9 // СПС «КонсультантПлюс»

были размещены Всероссийской политической партией «ЕДИНАЯ РОССИЯ» с целью привлечения общественного внимания к социальной проблеме – реализации Правительством РФ национальных проектов до начала избирательной кампании, суд исходил из того, что оснований считать о наличии в период избирательной кампании цели сформировать у избирателей положительное отношение к избирательному объединению и его кандидатам в депутаты не имеется. Более того, содержание размещенной на щитах информации свидетельствует о том, что она не носит агитационного характера в отношении партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ». Доводы заявителя о том, что оплата размещения оспариваемых информационных материалов должна быть произведена из избирательного фонда, признаны несостоятельными, так как в соответствии с условиями договора аренды для размещения материалов право пользования переходит к заказчику с момента вступления в силу договора, то есть с момента его подписания, что имело место 1 июля 2006 г. Судебная коллегия оставила без изменения решение Астраханского областного суда, а кассационную жалобу – без удовлетворения.

Итак, Верховный Суд РФ не признал материалы, размещенные на наружных рекламных конструкциях, агитационными по следующим основаниям:

- материалы размещены до начала избирательной кампании;
- материалы не содержат явно выраженных призывов к избирателям поддержать на выборах Государственной Думы Астраханской области четвертого созыва кандидатов, выдвинутых Астраханским региональным отделением Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ»;
- целью размещения материалов являлось стремление партии привлечь внимание к приоритетным национальным проектам, а не побуждение избирателей проголосовать на выборах за представителей партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

Таким образом, информация, объективно формирующая положительное отношение к кандидату, избирательному объединению, распространенная до начала агитационного периода этого кандидата, квалифицируется не как предвыборная агитация, а как политическая реклама. Еще раз отметим, что вопрос разграничения предвыборной агитации и политической рекламы, а равно и понятие политической рекламы нуждаются в детальном законодательном регулировании.

**Г. Агитация с применением иных не запрещенных законом методов:** на сегодняшний день практика изобилует примерами использования для проведения предвыборной агитации разнообразных технических средств – это и «бегущая строка» на табло зданий, и трансляция агитационных роликов на больших мониторах, установленных вдоль проезжей части, на мониторах в супермаркетах, аэропортах и вокзалах и т.п.

Так как предусмотреть в законе все возможные методы ведения предвыборной агитации невозможно, то вероятно, для оценки этих методов, с точки зрения правомерности, следует использовать общие требования, предусмотренные для выпуска агитационных материалов.

Важнейшим инструментом формирования информационного общества становится сеть Интернет. Все более популярными становятся сайты политических партий и отдельных политических деятелей, основными задачами которых, как правило, являются политическая реклама и предвыборная агитация. Интернет расширяет коммуникационные возможности участников избирательного процесса. Возможности Интернета позволяют вести предвыборную агитацию как законными, так и незаконными способами, а способ защиты от подобных действий отсутствует. В этой связи особо актуальным становится вопрос правового регулирования предвыборной агитации через компьютерную сеть. Если

интернет-ресурсы зарегистрированы в качестве СМИ, в соответствии со ст. 2 и 24 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», то на них следует распространять нормы, регламентирующие порядок проведения предвыборной агитации через СМИ. Если интернет-ресурс не зарегистрирован в качестве СМИ, то размещение на нем агитационных материалов должно осуществляться с соблюдением требований ст. 54 Федерального закона об основных гарантиях<sup>34</sup>.

На наш взгляд, Интернет все же обладает особой спецификой: в Интернете партии и кандидаты могут создавать свои собственные интернет-представительства; возможно прямое общение с избирателями посредством электронной почты или проведения интернет-конференций; возможна агитация в блогах. Поэтому его использование должно регулироваться отдельными нормами закона.

### Заключение

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Предвыборная агитация до настоящего времени остается одним из сложных подинститутов института информационного обеспечения выборов и избирательного права в целом как с точки зрения структуры входящих в него правовых норм, так и с точки зрения практики их применения.

2. Установленное законодателем определение предвыборной агитации дополнено рядом признаков, также закрепленных в законе. Данные признаки и особая целевая направленность агитационной деятельности позволяют ограничивать ее от сходных видов деятельности, таких как информирование избирателей и распространение политической рекламы. Но оценочные формулировки существующих правовых норм порождают проблемы при решении вопросов об идентификации информационного материала на практике. К тому же в законодательстве не содержится определения «информирования избирателей», полностью отсутствуют нормы, регулирующие распространение политической рекламы. Это является очевидным пробелом, требующим незамедлительного устранения. Созданию единообразной судебной практики по ограничению предвыборной агитации от информирования избирателей и политической рекламы может способствовать принятие соответствующего постановления Верховного Суда РФ.

3. Конкурентный характер отношений, возникающих в период предвыборной агитации, порождает множество конфликтных ситуаций, которые могут выливаться в правонарушения, связанные с проведением агитационной деятельности. Наряду с неправомерным воздействием на избирателей, которое прямо нарушает нормы закона, существует манипулятивное воздействие, которое формально не нарушает правовые предписания, но является недопустимым с точки зрения политической этики. Повышению качества правового регулирования предвыборной агитации может способствовать закрепление в законе принципов ее проведения, таких как недопустимость манипулятивного воздействия на сознание избирателей, запрет на злоупотребление правом.

4. При проведении предвыборной агитации специальные субъекты агитационной деятельности, к которым относятся кандидаты и избирательные объединения, обладают большим объемом прав и обязанностей по сравнению с общими субъектами, которыми

<sup>34</sup> Дурнова И.А. Предвыборная агитация в сети Интернет // Традиции и новации в системе современного российского права: Сборник тезисов. М., 2008. С. 54–56.

выступают граждане РФ и общественные объединения. Основным ограничением общих субъектов является запрет на самостоятельное финансирование предвыборной агитации. Разный объем правомочий направлен на обеспечение равных условий для кандидатов и избирательных объединений, вступающих в борьбу во время избирательной кампании.

5. Агитация через СМИ представляет наиболее эффективный метод агитационного воздействия. Для предупреждения злоупотребления свободой массовой информации организациями, осуществляющим выпуск СМИ, предвыборную агитацию проводить запрещено. Они имеют право только на осуществление информирования избирателей и предоставление эфирного времени, печатной площади для кандидатов, избирательных объединений. В этой связи так же актуальна проблема разграничения агитационной и информационной деятельности журналистов.

6. Значительное число нарушений законодательства о выборах связано с выпуском и распространением предвыборных агитационных материалов. Типичным является неуказание всех необходимых сведений, а также распространение агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств избирательного фонда. Не урегулирована проблема распространения наружной рекламы, которая во время избирательной кампании становится агитационным материалом.

7. Все большую популярность приобретает предвыборная агитация через компьютерную сеть. Так как Интернет обладает особой спецификой, предвыборная агитация через сетевые ресурсы должна регулироваться отдельными нормами закона.

8. Одним из основных положений закона является требование об оплате предвыборной агитации только через избирательные фонды. Соблюдение этого требования является одной из важнейших гарантий обеспечения равенства прав граждан – как кандидатов, так и избирателей.

9. Распространенными являются судебные споры, связанные с проведением предвыборной агитации вне агитационного периода, несмотря на то что сроки ее проведения строго определены. На первый план выходит проблема «превращения» политической рекламы, которая может осуществляться и вне агитационного периода, в предвыборную агитацию. Так же в период от начала избирательной кампании до выдвижения кандидатов не урегулирована процедура привлечения к ответственности за нарушения, так как агитация есть, а кандидата еще нет.

10. Судебная практика по рассмотрению споров, связанных с проведением предвыборной агитации не является единообразной. Толкование норм и правовые позиции судов при схожих обстоятельствах могут существенно различаться. Это еще раз подчеркивает противоречивость и неоднозначность данного подинститута.

11. Решению проблем, возникающих при проведении предвыборной агитации, во многом может способствовать повышение правовой и политической культуры избирательных комиссий и избирателей. Только в этом случае первые смогут грамотно организовывать предвыборную агитацию, а вторые – избирать достойных кандидатов.

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

**Чернышёв Александр Александрович,**  
аспирант кафедры конституционного  
и муниципального права  
Елецкого государственного университета  
им. И.А. Бунина

*Научный руководитель:*

**Нардина Оксана Владимировна,**  
доцент кафедры гражданского права и процесса  
Елецкого государственного университета  
им. И.А. Бунина, кандидат юридических наук



## **Особенности организации и проведения голосования отдельных категорий граждан: правовое регулирование и практика**

### **Введение**

Статья 32 Конституции РФ устанавливает право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления<sup>1</sup>. Факторы защищенности названных прав в значительной степени обуславливаются совершенством системы источников избирательного права России, законной деятельностью избирательных комиссий и других органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также своевременной реализацией мер ответственности за нарушение названных прав. Однако права некоторых категорий граждан не могут быть обеспечены общими нормами избирательного права в связи с характером и условиями рода деятельности (моряки дальнего плавания, военнослужащие); состоянием здоровья (инвалидность, иные заболевания); особенностями места нахождения (труднодоступные и отдалённые территории); отсутствием российского гражданства (при участии на муниципальных выборах); возрастом (молодёжь и престарелые граждане); другими основаниями, связанными с объективными обстоятельствами и особенностями избирателя.

Статистика свидетельствует о том, что доля отдельных категорий граждан, избирательные права которых не могут быть обеспечены общими нормами, является относительно стабильной и значительной. Одних только инвалидов в России по состоянию на 1 октября 2010 года насчитывается 13,15 млн. человек (среди них детей-инвалидов всего 545 тыс.)<sup>2</sup>. Однако при стабильности числа указанных граждан существующий механизм учёта особенностей организации и проведения голосования считается малоэффективным. Он строится на специальных нормах избирательного права, «рассредоточенных» в пунктах статей федеральных законов, посвященных отдельным стадиям избирательного процесса,

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. 25 дек.

<sup>2</sup> Официальный сайт Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации // <http://www.minzdravsoc.ru/social/invalid-defence/79>.

некоторых нормативных актах субъектов РФ и актах ЦИК России временного или рекомендательного характера. Такой механизм не может должным образом обеспечить организацию и проведение голосования, а в отдельных случаях затрудняет реализацию важнейших конституционных прав.

В юридической литературе названная тема является малоисследованной. По вопросам организации и проведения голосования отдельных категорий избирателей существует ряд публикаций в периодических изданиях. Среди них можно выделить статьи А.Ю. Бузина<sup>3</sup>, Ю.С. Сыромолотовой<sup>4</sup>, Д.В. Прокопьева<sup>5</sup> и др.

Цель исследования заключается в комплексном анализе особенностей правового регулирования организации и проведения голосования отдельных категорий избирателей.

Эта цель обусловила следующие задачи исследования:

- 1) разработать понятие особенностей организации и проведения голосования отдельных категорий граждан и их классификацию;
- 2) выявить основные проблемы правового регулирования организации и проведения голосования отдельных категорий граждан;
- 3) выработать возможные пути решения проблем правового регулирования организации и проведения голосования отдельных категорий граждан.

### **1. Особенности организации и проведения голосования отдельных категорий граждан**

Перед рассмотрением вопроса об особенностях организации и проведения голосования остановимся на определении понятия «особенность» и его учёте в праве. Термин «особенность» означает отличительную черту кого-либо, чего-либо; то, что придаёт своеобразие кому-либо, чему-либо; это исключение, редкость, специфичность, нестандартность, чрезвычайность, исключительность, неординарность<sup>6</sup>.

В праве имеют место различные особенности. Если они присущи субъекту правоотношения, то последний наделяется специальным правовым статусом, который «отражает особенности положения отдельных категорий лиц (например, студентов, пенсионеров, военнослужащих, инвалидов, участников войны и т.д.)»<sup>7</sup>. При этом субъекту могут предоставляться дополнительные права, свободы, льготы, а также возлагаться обязанности. Если особенности присущи не субъекту, а другим структурным элементам правоотношения, а также юридическим фактам, то право может учитывать их, обеспечивая ему дополнительные гарантии при сохранении общего правового статуса.

Всё вышеизложенное в полной мере относится и к избирательному праву России. Учёт особенностей при организации и проведении голосования отдельных категорий граждан является прогрессивной тенденцией в развитии избирательной системы и связан с объективным существованием специфических, исключительных черт, присущих либо самому избирателю, либо той среде, в которой он находится. Эти особенности неоднородны и

<sup>3</sup> Бузин А.Ю. О практике голосования вне помещения при проведении российских выборов // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 17. С. 29–30.

<sup>4</sup> Сыромолотова Ю.С. Правовое регулирование избирательных прав военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2007. № 12. С. 8–11.

<sup>5</sup> Прокопьев Д.В. Участие иностранных граждан в выборах должностных лиц и депутатов представительных органов местного самоуправления // Законодательное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень: Тюменская областная Дума, ТГУ. 2004. С. 115–118.

<sup>6</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка // <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Ozhegov-term-20547.htm>.

<sup>7</sup> Ромашов Р.А. Теория государства и права. СПб.: Питер, 2009. С. 175.

имеют свои разновидности, которые проявляются в работе избирательных комиссий всех уровней, деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений по взаимодействию с избирательными комиссиями, действиях самих избирателей, а также в правовом регулировании (учёте) особенностей вышеназванной деятельности.

Наибольший интерес в контексте настоящего исследования представляет рассмотрение вопроса об особенностях правового регулирования организации и проведения голосования отдельных категорий граждан, поскольку именно право опосредует всю деятельность субъектов избирательного права и учитывает различные особенности, в том числе и связанные с избирателями.

Понятие особенностей правового регулирования организации и проведения голосования в современной науке избирательного права является малоисследованным. Так, в учебной литературе<sup>8</sup> отсутствует определение данного понятия, а о существовании некоторых особенностей голосования фрагментарно излагается в главах, посвященных стадиям избирательного процесса. Исследователи заостряют особое внимание лишь на видах голосования. Так, Е.Н. Хрусталева полагает необходимым различать следующие виды голосования: досрочное голосование, голосование в помещении избирательного участка в день выборов, голосование вне помещения для голосования, голосование по открепительным удостоверениям, повторное голосование<sup>9</sup>. С. Князев и А. Яшин дополняют этот перечень следующими видами: голосование на передвижном избирательном участке, голосование по почте, заочное голосование и голосование по доверенности<sup>10</sup>. Эти и другие учёные «привязывают» избирателя к определённом способу голосования, воспроизводя соответствующие положения законодательства.

Интерес к исследуемому вопросу проявляется лишь со стороны избирательных комиссий и общественных объединений. Однако во внимание принимаются только отдельные субъекты избирательного права – инвалиды, военнослужащие и другие, а системный подход не применяется. Так, Российским центром обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации издано методическое пособие по организации голосования российских граждан за рубежом<sup>11</sup>. Избирательные комиссии субъектов РФ разрабатывают различные памятки, например, для инвалидов<sup>12</sup>.

На наш взгляд, связь анализируемых особенностей лишь с видами голосования, а также их исследование применительно к отдельной категории граждан являются неточными и неполными, ведь отношения с участием так называемых отдельных категорий избирателей складываются на всех стадиях избирательного процесса.

По нашему мнению, особенности правового регулирования организации и проведения голосования можно определить как совокупность специальных избирательно-правовых норм, частично ограничивающих применение общих правил по тем же вопросам либо

<sup>8</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. А.А. Венякова. М.: Норма, 2003; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. А.В. Иванченко. М.: Норма, 1999; Головин А.Г. Избирательное право России: Курс лекций / А.Г. Головин. М.: Норма, 2007

<sup>9</sup> Хрусталева Е.Н. Голосование на выборах: виды, особенности // Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков. Владивосток, 1998. С. 105.

<sup>10</sup> Князев С., Яшин А. Курс лекций по избирательному праву и избирательному процессу Российской Федерации // <http://www.demosgasy.ru/library/learning/lectures.htm>.

<sup>11</sup> См., например: Волков В.П., Кудачкин А.М., Федотова Е.В., Шлома Е.В. Организационно-правовые аспекты голосования российских граждан за рубежом: Методическое пособие. М.: РЦОИТ, 2007.

<sup>12</sup> См., например: Памятка для избирателя, являющегося инвалидом (в вопросах и ответах), разработанная Избирательной комиссией Краснодарского края 22 декабря 2009 года // <http://www.krasnodar.izbirkom.ru>.

предусматривающих для отдельных категорий избирателей дополнительные правила. При этом термины «организация» и «проведение» голосования применяются к обозначению различных стадий избирательной кампании: «организация» охватывает предварительные этапы этого процесса, предшествующие «проведению» выборов.

Появление названных особенностей обусловлено следующим. Общие нормы избирательного права, содержащиеся в базовых федеральных законах – «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>13</sup>, «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>14</sup>, и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>15</sup>, не всегда могут быть реализованы его основными субъектами – избирателями. Причин тому несколько: нахождение избирателя вне территории своего избирательного участка; специальный правовой статус избирателя и иные.

Как показывает анализ действующего законодательства и практики его применения, к «отдельным категориям граждан (избирателей)» необходимо относить: инвалидов и маломобильные группы населения, военнослужащих, лиц, находящихся в местах временного пребывания (в следственных изоляторах, изоляторах временного содержания, больницах, санаториях и т.д.), лиц, находящихся в труднодоступных или отдалённых местностях, граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за её пределами, иностранных граждан, постоянно проживающих в Российской Федерации (на муниципальных выборах) и др.

Рассмотрим некоторые исторические факты и зарубежный опыт учёта особенностей организации и проведения голосования отдельных категорий граждан.

История развития институтов российского избирательного права показывает, что «отдельные категории избирателей», исключались из избирательного процесса. Так, согласно Положению о выборах, утверждённого императорским указом одновременно с Манифестом о создании Государственной Думы от 6 августа 1905 года<sup>16</sup>, из числа избирателей исключались женщины, лица моложе 25 лет, обучающиеся в учебных заведениях, военнослужащие армии и флота, состоящие на действительной военной службе, «бродячие инородцы» и иностранные подданные.

Согласно Положению о выборах в Учредительное собрание от 11 сентября 1917 года избирательным правом обладали исключительно граждане России. Устанавливался довольно обширный перечень лиц, лишённых права участия в выборах (ст. 5): приговорённые вступившим в законную силу судебным приговором к каторжным работам до истечения 10 лет после отбытия наказания, несостоятельные должники, признанные злонамеренными банкротами, – до истечения трёх лет со дня признания таковыми и др.<sup>17</sup>.

В период диктатуры пролетариата лишались избирательных прав следующие лица: прибегающие к наёмному труду с целью извлечения прибыли, живущие на нетрудовые доходы, частные торговцы и посредники, монахи и духовные служители церквей и религи-

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

<sup>14</sup> Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

<sup>16</sup> Положение о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 года // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. XXV. Отд. 1. № 26662.

<sup>17</sup> Положение о выборах в Учредительное собрание от 11 сентября 1917 года // Собрание узаконений Временного правительства. 1917. Ст. 916.

озных культов, служащие и агенты бывшей полиции<sup>18</sup>. Ещё одной специфической чертой рассматриваемой избирательной системы, отражающей её классовый характер, по мнению профессора Ю.А. Новикова, являлось наделение трудящихся иностранцев правом избирать и быть избранным в Советы всех уровней<sup>19</sup>.

Не рассматривая подробно историю развития электоральных механизмов, отметим, что Россия шла по пути лишения избирательных прав отдельных категорий граждан, особенности которых нецелесообразно было учитывать в законодательстве того времени.

Интересным для науки представляется зарубежный опыт регулирования избирательных отношений с участием отдельных категорий избирателей.

В ряде стран голосование таких избирателей возможно по почте (Армения, Эстония и др.), по доверенности (Грузия, Монако, Нидерланды, Франция), по Интернету (Япония). В избирательном законодательстве государств закреплены особенности участия в выборах лиц с двойным гражданством. Например, в Армении закреплено, что граждане Армении, имеющие двойное гражданство, вправе принять участие в голосовании при условии, что они постоянно проживают в Армении. В законодательстве отдельных государств присутствуют положения, способствующие свободному и эффективному участию в выборах, в том числе в голосовании, представителей национальных меньшинств, а также иных категорий избирателей и участников выборов<sup>20</sup>.

Избирательное законодательство Финляндии устанавливает различные процедуры (досрочное голосование для лиц, находящихся стационарно в больнице, в местах лишения свободы, для членов экипажей финляндских судов и голосование в день выборов) и способы голосования (например, электронное голосование)<sup>21</sup>.

В Японии существуют две возможности голосования с помощью факсимильной связи. В апреле 1999 года была принята поправка о голосовании в открытом море для команд океанических судов, а в июне 2006 года была принята поправка о голосовании в Антарктиде для членов научных экспедиций (обе поправки включены в ст. 49 Закона о выборах). Установлены также особенности голосования избирателей, находящихся за рубежом, и голосования через Интернет<sup>22</sup>.

В Уругвае участие в выборах является обязательным для всех граждан. Избирательное законодательство разрешает в случае отсутствия мест, удобных для голосования избирателей, освобождать от конституционной обязанности голосования лиц с физическими недостатками и престарелых, которым тяжело добираться до неудобно расположенного пункта голосования<sup>23</sup>.

В Ираке установлены особенности голосования для заключенных: они будут допущены голосовать за ту провинцию, где они были зарегистрированы в окончательном реестре избирателей. При этом они должны показать свои запястья с серийным номером заключенного, а затем найти своё имя в списках для голосования. Затем они ставят свою подпись

<sup>18</sup> Конституция РСФСР от 10 июля 1918 года // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1918. № 51.

<sup>19</sup> Избирательное право и избирательный процесс в РФ: Учебник для вузов / Под ред. А.В. Иванченко. М.: Норма. 1999. С. 65.

<sup>20</sup> Подробнее об этом см.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире / Под ред. В.Е. Чуурова. М.: МедиаПресс, 2009. С. 30–33.

<sup>21</sup> Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / А.Г. Орлов, В.И. Лафитский, И.А. Ракитская, Т.О. Кузнецова; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ. 2009. С. 287–299; 301–302.

<sup>22</sup> Там же. С. 430.

<sup>23</sup> Современные избирательные системы. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР / Н.Б. Шлыкова, М.А. Сапронова, А.Г. Орлов, Е.В. Черепанова; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ. 2010. С. 362.

для подтверждения того, что они получили бюллетень. После этого избиратель получает соответствующий данной провинции бюллетень и инструкцию по его заполнению<sup>24</sup>.

Согласно избирательному законодательству Южно-Африканской Республики лица, которые не в состоянии явиться на избирательный участок (инвалиды, физически или психически неполноценные граждане, беременные женщины), имеют право в день выборов голосовать на дому. Помимо голосования в день проведения выборов законодательством ЮАР предусматривается право досрочного голосования для граждан, которые в день выборов находились за пределами ЮАР в связи со служебными обязанностями или по туристической визе<sup>25</sup>.

В законодательстве Сербии предусмотрены два способа голосования: голосование на избирательном участке и голосование вне избирательного участка. Избиратели, проживающие за рубежом, голосуют в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Сербии или на специальных избирательных участках<sup>26</sup>.

В Австралии предусмотрены общий порядок проведения голосования, альтернативные способы голосования (голосование по почте, досрочное голосование, заочное голосование), а также особенности голосования некоторых категорий лиц в зависимости от места их пребывания (больницы, тюрьмы, иностранные государства)<sup>27</sup>.

Обобщая всё сказанное о зарубежном опыте, необходимо отметить следующее. В зарубежном избирательном законодательстве сложилось несколько путей учёта особенностей организации и проведения голосования отдельных категорий избирателей:

- 1) «привязка» избирателя к определённому способу голосования;
- 2) применение к «особым» избирателям общего порядка голосования и специальных норм, направленных на его реализацию;
- 3) установление особенностей организации и проведения голосования отдельных категорий избирателей в разрез общего порядка;
- 4) комбинированный способ, при котором для избирателей предусмотрены различные (удобные для них) способы голосования, а также особенности организации и проведения выборов для отдельных категорий (австралийский способ). Он представляется наиболее оправданным, так как в полной мере отвечает принципам демократических выборов.

Теперь рассмотрим, как обстоит дело с учётом особенностей организации и проведения голосования отдельных категорий граждан в законодательстве Российской Федерации.

Анализ действующего федерального избирательного законодательства показывает, что сегодня отсутствует система учёта особенностей организации и проведения голосования, а существуют лишь отдельные нормы, «разбросанные» по всему тексту базовых федеральных законов о выборах, а порядок их применения разъяснён актами ЦИК России.

Так, специально для военнослужащих действуют п. 3 ст. 16, п. 5, 6, 17 ст. 17, п. 6 ст. 19, п. 7 ст. 53 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; ч. 5 ст. 13, ч. 5 ст. 15, ч. 3, 7 ст. 16, ч. 7 ст. 60 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; п. 5 ст. 25, п. 4 ст. 26, п. 3, 6 ст. 27, п. 7 ст. 54 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», а

<sup>24</sup> Там же. С. 232–233.

<sup>25</sup> Там же. С. 448–449.

<sup>26</sup> Современные избирательные системы. Вып. 4: Австралия, Венесуэла, Дания, Сербия / Т.И. Чурсина, А.Г. Орлов, И.А. Ракитская, К.А. Половченко; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ. 2009. С. 412–416.

<sup>27</sup> Там же. С. 54–60.

также Методические рекомендации по реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов при проведении выборов Президента РФ от 3 мая 2007 года № 6-5-5, разработанные ЦИК России<sup>28</sup>.

Анализ названных норм показывает, что в праве учтены следующие особенности организации и проведения голосования военнослужащих:

- 1) особенности составления списков избирателей, включающих военнослужащих;
- 2) представительство военнослужащих в составе избирательных комиссий;
- 3) особенности получения информации о зарегистрированных кандидатах и политических партиях;
- 4) возможность выбора способа голосования;
- 5) иные.

Избирательные права лиц, находящихся в труднодоступных или отдалённых территориях, на судах и полярных станциях, закреплены в следующих документах: п. 12 ст. 17, пп. «а» п. 4 ст. 18, п. 5 ст. 19, п. 19 ст. 63, ст. 65 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; ч. 4 ст. 13, ч. 4 ст. 15, ч. 4 ст. 21, пп. 4 ч. 2 ст. 70, пп. 1 и 2 п. 9, п. 16 ст. 73, ч. 3 ст. 75, ст. 76, ч. 29 ст. 79 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; п. 4 ст. 15, п. 4 ст. 25, п. 3 ст. 26, пп. 5 п. 2 ст. 64, п. 17 ст. 67, п. 3 ст. 69, ст. 70, п. 29 ст. 73 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и акты ЦИК России<sup>29</sup>.

Особенности организации и проведения голосования указанных граждан сводятся к следующему:

- 1) особенности образования избирательных участков;
- 2) особенности формирования участковых избирательных комиссий;
- 3) наличие информационного обмена между судовыми и территориальными комиссиями;
- 4) особенности составления списков избирателей;
- 5) особенности доставки избирательной документации и её хранения;
- 6) возможность досрочного голосования.

На инвалидов распространяют своё действие п. 1 ст. 66, ст. 64, ст. 66 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; ст. 75, ст. 77 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; ст. 69, ст. 71 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и соответствующие акты ЦИК России рекомендательного характера.

Анализ приведённых норм позволяет говорить о таких особенностях организации и проведения голосования инвалидов, как:

<sup>28</sup> Выписка из протокола заседания ЦИК России от 3 мая 2007 г. № 6-5-5 «О Методических рекомендациях по реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов при проведении выборов Президента Российской Федерации» // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2007. № 6.

<sup>29</sup> Выписка из протокола заседания ЦИК России от 21 июня 2007 г. № 17-5-5 «О Рекомендациях по организации голосования граждан РФ, находящихся в труднодоступных или отдалённых местностях, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ пятого созыва и выборов Президента РФ» // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2007 г. № 9; Выписка из протокола заседания ЦИК России от 21 июня 2007 года № 17-6-5 «О Рекомендациях по обеспечению избирательных прав на судах, находящихся в день голосования в плавании, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ пятого созыва и выборов Президента РФ» // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2007. № 9, № 12.

- 1) образование избирательных участков с учётом принципа доступности;
- 2) особенности порядка голосования;
- 3) возможность голосования на дому.

Для граждан РФ, постоянно проживающих за пределами территории России, применяются нормы п. 16 ст. 2, п. 8 ст. 17 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; ч. 7 ст. 15 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; п. 6 ст. 26 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и постановление ЦИК России от 21 августа 2007 года № 26/197-5 «О Методическом письме по вопросам организации голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории РФ на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ пятого созыва».

В избирательном праве РФ учтены особенности организации и проведения голосования лиц, находящихся за пределами территории Российской Федерации: 1) особенности образования избирательных участков и формирования участковых избирательных комиссий в дипломатических и консульских учреждениях РФ; 2) особенности составления списка избирателей; 3) особенности обеспечения участковых избирательных комиссий избирательными документами; 4) возможность досрочного голосования и голосования по открепительным удостоверениям.

Итак, учёт особенностей организации и проведения голосования отдельных категорий избирателей в России специальных нормах, содержащихся в статьях, посвященных отдельным стадиям избирательного процесса, актах ЦИК России, разъясняющих порядок реализации специальных норм.

В субъектах РФ существует некоторая конкретизация. Так, в Чукотском автономном округе приняты Закон от 28 марта 2003 года № 11-ОЗ «О перечне отдалённых и труднодоступных местностей в Чукотском автономном округе»<sup>30</sup> и акты Избирательной комиссии Чукотского автономного округа, разъясняющие порядок голосования граждан, находящихся на данных территориях или местностях. Аналогичный механизм действует в Красноярском крае, Ямало-Ненецком автономном округе и других субъектах. Так, в Ямало-Ненецком автономном округе избирательная комиссия приняла постановление от 21 января 2010 года № 83/491 «О Рекомендациях по организации голосования граждан Российской Федерации, находящихся в труднодоступных или отдалённых местностях, при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа пятого созыва»<sup>31</sup>, практически полностью воспроизводящие разъяснения ЦИК России.

В Липецкой области действует постановление Избирательной комиссии Липецкой области от 31 августа 2009 года № 51/394-4 «О Рекомендациях по обеспечению избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении муниципальных выборов, местного референдума в Липецкой области»<sup>32</sup>. Основной его целью является определение стоящих перед субъектами избира-

<sup>30</sup> Закон Чукотского автономного округа от 28 марта 2003 г. № 11-ОЗ «О перечне отдалённых и труднодоступных местностей в Чукотском автономном округе» // Ведомости (прилож. к газете «Крайний Север»). 2003. 4 апр.

<sup>31</sup> Постановление Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа от 21 января 2010 года № 83/491 «О Рекомендациях по организации голосования граждан Российской Федерации, находящихся в труднодоступных или отдалённых местностях, при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа пятого созыва» // <http://www.yamal-nenetsk.izbirkom.ru/>

<sup>32</sup> Постановление Избирательной комиссии Липецкой области от 31 августа 2009 года № 51/394-4 «О Реко-

тельного права задач и путей их реализации в работе по обеспечению избирательного права, права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами.

Изложенное свидетельствует об отсутствии комплексного подхода к учёту особенностей организации и проведения голосования в ряде субъектов РФ, несмотря на принятие отдельных актов, конкретизирующих и дополняющих федеральные правила. Выявленная проблема может стать предметом отдельных исследований.

Необходимо отметить ряд недостатков федерального избирательного законодательства в плане учёта особенностей организации и проведения голосования отдельных категорий избирателей:

1. «Разбросанность» специальных норм по всем источникам избирательного права. Подобное явление не только затрудняет их применение избирателями и работу избирательных комиссий в целом, но и вводит в заблуждение некоторых кандидатов. Об этом, в частности, свидетельствует судебная практика. Так, Л. обратился в Верховный Суд РФ с жалобой об отмене постановления № 395 от 6 июля 1999 года Избирательной комиссии Псковской области об итогах выборов депутата Псковского областного Собрания депутатов, которые проходили 4 июля 1999 года, указав, что на территории избирательного участка № 3 г. Пскова находится следственный изолятор № 1 и лица, содержащиеся в следственном изоляторе, были включены в списки избирателей и приняли участие в голосовании, что является незаконным. Жалоба оставлена без удовлетворения<sup>33</sup>.

2. Преобладание в отдельных статьях федеральных законов о выборах (рассчитанных на всех субъектов избирательного права) специальных норм (рассчитанных на отдельных субъектов – военнослужащих, инвалидов и т.п.), что делает непонятным их содержание и создает трудности в применении большинством субъектов. Данный недостаток тесно связан с первым и проявляется практически одновременно с ним.

3. Наличие существенных пробелов в действующем федеральном избирательном законодательстве, восполняемых актами ЦИК России. Роль таких актов в регулировании текущих вопросов достаточно велика. Однако в контексте рассматриваемой проблемы эти акты обладают рядом неустраняемых недостатков:

- временный характер действия – они принимаются перед очередными выборами и действуют, как правило, один электоральный цикл;
- большинство из них носят рекомендательный характер, то есть не обязательны для применения и ответственность за их нарушение отсутствует.

Помимо вышеперечисленных проблем, существуют и другие недостатки правового регулирования организации и проведения голосования отдельных категорий избирателей: а) отсутствие надлежащего правового механизма взаимодействия избирательных комиссий с органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными объединениями; б) отсутствие дополнительных мер ответственности за нарушение избирательных прав отдельных категорий избирателей.

Выявленные проблемы говорят о необходимости коренной переработки избирательного законодательства с учетом особенностей организации и проведения голосования отдельных категорий граждан.

Рассматривая особенности организации и проведения голосования отдельных категорий граждан, считаем целесообразным обратиться к вопросу о видах особенностей

мендациях по обеспечению избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении муниципальных выборов, местного референдума в Липецкой области» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>33</sup> Определение Верховного Суда РФ от 18.05.2000 г. № 91-Г00-2 // СПС «КонсультантПлюс».

правового регулирования организации и проведения голосования, которые могут быть классифицированы по различным основаниям. При этом такая классификация не только подытожит исследуемый вопрос, но и может явиться отправным пунктом для дальнейшего исследования, открывая новые области для научных изысканий. Можно использовать различные основания для их классификации:

1) в зависимости от территориального фактора:

а) связанные с отсутствием избирателя на территории своего избирательного участка в день голосования (должны устанавливаться для лиц, находящихся в местах временного пребывания, граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами её территории);

б) связанные с постоянным проживанием или пребыванием избирателя в труднодоступной или отдалённой местности;

в) не связанные с территориальным фактором (особенности правового регулирования организации и проведения голосования инвалидов, иностранных граждан);

2) в зависимости от наличия у избирателя специального правового статуса:

а) обусловленные специальным правовым статусом избирателя (должны устанавливаться для инвалидов, военнослужащих, лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и содержащихся в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания);

б) не связанные со специальным статусом избирателя.

Представленная классификация проведена на основе анализа действующего избирательного законодательства и практики его применения. Её значение велико, поскольку она позволяет упорядочить множество различных особенностей, сделать его хорошо обозримым, а также облегчить доступ в памяти к любому виду объектов данного множества.

Таким образом, проведённый анализ особенностей правового регулирования организации и проведения голосования отдельных категорий граждан позволил сделать ряд выводов:

– особенности правового регулирования организации и проведения голосования – это совокупность специальных избирательно-правовых норм, частично ограничивающих применение общих правил по тем же вопросам либо предусматривающих для отдельных категорий избирателей дополнительные правила;

– «отдельные категории граждан (избирателей)» – это инвалиды, военнослужащие, лица, находящиеся в местах временного пребывания, лица, находящиеся в труднодоступных или отдалённых местностях, граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за её пределами, и др.;

– существует ряд проблем правового регулирования организации и проведения голосования отдельных категорий граждан, требующих скорейшего решения с учётом исторического и зарубежного опыта развития институтов избирательного права: «разбросанность» специальных норм по всем источникам избирательного права; преобладание в отдельных статьях федеральных законов о выборах (рассчитанных на всех субъектов избирательного права) специальных норм (рассчитанных на отдельных субъектов – военнослужащих, инвалидов и т.п.), наличие существенных пробелов в действующем федеральном избирательном законодательстве, восполняемых актами ЦИК России, и некоторые др.;

– большую роль играет классификация исследуемых особенностей по различным основаниям. Она позволяет упорядочить множество различных особенностей, сделать его хорошо обозримым, облегчить доступ в памяти к любому виду объектов данного множества, может явиться отправным пунктом для дальнейшего исследования.

## 2. Совершенствование правового регулирования организации и проведения голосования отдельных категорий граждан

Опыт прошедшей в 2007 году 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»<sup>34</sup>.

Выявленные в ходе настоящего исследования проблемы обуславливают актуальность рассуждений об основных путях совершенствования правового регулирования электоральных отношений с учетом интересов и потребностей отдельных категорий избирателей.

Учёные-конституционалисты, рассматривая ранее проблемы избирательного законодательства, предлагают:

а) закрепить единое основание для регистрации избирателей – место жительства гражданина, предусмотрев при этом для учёта избирателей, длительное время проживающих за пределами своего места жительства (военнослужащих, вынужденных переселенцев, избирателей, проживающих за пределами Российской Федерации);

б) ввести открепительные пластиковые идентификационные карточки избирателя, а также предусмотреть регистрацию избирателей, не имеющих регистрации по месту жительства, и иностранных граждан, обладающих активным избирательным правом на местных выборах в Российской Федерации, на основании личных заявлений данных лиц;

в) развивать дистанционные методы голосования в целях расширения возможности участия в выборах большего количества избирателей и экономии бюджетных средств;

г) оставить регулирование вопроса участия иностранных граждан в выборах только в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а в иных – ввести отсылочную норму<sup>35</sup>.

По нашему мнению, предложенные нововведения являются конструктивными и в целом заслуживают положительной оценки.

Остальные исследователи уделяют внимание лишь отдельным аспектам рассматриваемой проблемы, при этом комплексных путей её решения до сих пор предложено не было. Так, В. Божедаров и И. Соколова по результатам исследования избирательных прав и права на участие в референдуме граждан, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления и содержащихся под стражей, предлагают «принять единый для законодателей всех уровней публичной власти конституционный закон о принципах и порядке законодательного процесса. Он должен закреплять не только принципы осуществления правотворческой деятельности, но и процедуру подготовки, внесения, рассмотрения и принятия законопроектов»<sup>36</sup>. В.В. Копылов утверждает о необходимости комплектования избирательных комиссий избирательных участков, находящихся в СИЗО, исключительно из лиц, не являющихся сотрудниками СИЗО<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Волков В.П., Дамаскин О.В., Шапиев С.М. Некоторые проблемы и пути их решения для обеспечения законности избирательного процесса в Российской Федерации. М.: РЦОИТ, 2009. С. 42.

<sup>35</sup> Буравченко И.Л. Конституционно-правовой статус избирателя в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 9, 11, 14, 23.

<sup>36</sup> Божедаров В., Соколова И. Защита избирательных прав // Законность. 2004. № 11. С. 20.

<sup>37</sup> Копылов В.В. Особенности конституционного статуса лиц, обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений и находящихся под стражей // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9. С. 33–37.

Учитывая роль этих и других исследователей в решении проблем правового регулирования избирательных отношений с участием отдельных категорий граждан, предложим собственные пути её решения.

Прежде всего, необходимо выявить круг лиц, общий порядок голосования для которых не применим или возможен, но со значительными трудностями (гл. 1 настоящей работы). Затем необходимо переработать законодательство, используя несколько возможных путей:

1) внести в действующее федеральное избирательное законодательство (в каждый из трёх базовых законов) дополнительный раздел «Особенности правового регулирования организации и проведения голосования отдельных категорий граждан» с включением в него отдельных глав об особенностях правового регулирования организации и проведения голосования инвалидов, военнослужащих, граждан РФ, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации;

2) разработать и принять Избирательный кодекс Российской Федерации<sup>38</sup>, включив в него специальный раздел, посвященный особенностям организации и проведения голосования отдельных категорий граждан. По аналогичному пути пошёл законодатель при разработке Трудового кодекса РФ<sup>39</sup>, раздел XII которого посвящен особенностям регулирования труда отдельных категорий работников.

Но по какому бы пути не пошёл законодатель, в любом случае в основу разработки таких нововведений должна лечь надлежащим образом проработанная и обоснованная концепция.

В рамках данного исследования мы предлагаем собственную концепцию решения выявленной проблемы. По нашему мнению, она должна включать в себя: обоснование необходимости создания специального раздела об особенностях организации и проведения голосования отдельных категорий граждан; определение места специального раздела (глав) в базовом федеральном законе или избирательном кодексе; определение структуры раздела (главы); характеристика основных преимуществ такой переработки законодательства по сравнению с избирательным законодательством, не подвергшемся такой переработке.

По поводу обоснования необходимости создания специального раздела об особенностях организации и проведения голосования отдельных категорий граждан в настоящей работе сказано уже немало. Добавим лишь то, что при обосновании такой необходимости следует учитывать исторический и зарубежный опыт, а также опыт подобного совершенствования в других отраслях российского права (например, трудовом).

Дифференциация правового регулирования голосования избирателей должна проводиться в определённых целях.

Во-первых, это необходимость особой защиты избирателей от злоупотреблений их права с учётом, например, нахождения гражданина в труднодоступной местности и т.д.

Во-вторых, дифференциация необходима и для того, чтобы обеспечить отдельным категориям избирателей равные возможности наравне с другими избирателями.

Относительно места, которое займёт специальный раздел в базовом законе о выборах (либо избирательном кодексе), можно констатировать, что этот раздел:

а) заменит «разбросанные» по всему тексту базовых федеральных законов о выборах специальные избирательно-правовые нормы;

б) сформирует качественно новое состояние – систему правового регулирования общественных отношений с участием отдельных категорий граждан;

<sup>38</sup> См. подробнее: Головин А.Г. Эволюция системы избирательного законодательства в Российской Федерации: тенденции и перспективы. М.: Academia, 2008.

<sup>39</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Российская газета. 2001. 31 дек.

в) окончательно оформит специальный статус отдельных категорий избирателей.

Для определения структуры специального раздела предлагается использовать общие правила законодательной техники: деление на главы об особенностях правового регулирования организации и проведения голосования отдельных категорий граждан, состоящие из статей. При этом первая глава такого раздела должна быть посвящена общим положениям – понятию особенностей правового регулирования организации и проведения голосования, основанию и порядку их установления, взаимодействию избирательных комиссий с органами государственной власти Российской Федерации, органами местного самоуправления и общественными объединениями в целях обеспечения реализации избирательных прав отдельных категорий граждан и ответственности за нарушения установленного порядка.

Основные преимущества раздела об особенностях правового регулирования организации и проведения голосования отдельных категорий граждан:

а) нахождение специальных избирательно-правовых норм в одном разделе облегчит их применение избирательными комиссиями и самими избирателями;

б) появление такого раздела способно должным образом гарантировать отдельным категориям граждан реализацию их конституционного права избирать и быть избранными;

в) будет способствовать упорядочению взаимодействия избирательных комиссий с органами государственной власти, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

г) устранил неопределённости в разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами, также между законодательной ветвью власти и избирательными комиссиями по вопросам установления особенностей правового регулирования организации и проведения голосования отдельных категорий граждан.

Подобный радикальный путь совершенствования дополнит уже сложившееся в науке избирательного права учение о систематизации и кодификации российского избирательного законодательства.

### Заключение

По результатам проведённого исследования мы пришли к следующим выводам.

1. Особенности правового регулирования организации и проведения голосования можно определить как совокупность специальных избирательно-правовых норм, частично ограничивающих применение общих правил по тем же вопросам либо предусматривающих для отдельных категорий избирателей дополнительные правила.

2. Особенности правового регулирования организации и проведения голосования можно классифицировать по различным основаниям:

1) в зависимости от территориального фактора:

а) связанные с отсутствием избирателя на территории своего избирательного участка в день голосования (должны устанавливаться для лиц, находящихся в местах временного пребывания, граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами её территории);

б) связанные с постоянным проживанием или пребыванием избирателя в труднодоступной или отдалённой местности;

в) не связанные с территориальным фактором (особенности правового регулирования организации и проведения голосования инвалидов, иностранных граждан);

2) в зависимости от наличия у избирателя специального правового статуса:

а) обусловленные специальным правовым статусом избирателя (должны устанавливаться для инвалидов, военнослужащих, лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении

преступлений и содержащихся в следственных изоляторах и изоляторах временного содержания);

б) не связанные со специальным статусом избирателя.

3. Необходимо отметить ряд недостатков федерального избирательного законодательства в плане учёта особенностей организации и проведения голосования отдельных категорий избирателей:

а) «разбросанность» специальных норм по всему тексту закона. Подобное явление не только затрудняет их применение избирателями и работу избирательных комиссий в целом, но и вводит в заблуждение некоторых кандидатов;

б) «засоренность» отдельных статей федеральных законов о выборах специальными нормами, что делает непонятным их содержание и создает трудности в применении большинством субъектов;

в) наличие существенных пробелов в действующем федеральном избирательном законодательстве, восполняемых актами ЦИК России. Роль таких актов в регулировании текущих вопросов достаточно велика. Однако в контексте рассматриваемой проблемы эти акты обладают рядом неустраняемых недостатков: временный характер действия – они принимаются перед очередными выборами и действуют, как правило, один электоральный цикл; большинство из них носят рекомендательный характер, то есть не обязательны для применения и ответственность за их нарушение отсутствует.

Выявленные проблемы говорят о необходимости коренной переработки законодательства по пути качественно нового учёта особенностей организации и проведения голосования отдельных категорий граждан.

4. Для совершенствования особенностей правового регулирования организации и проведения голосования отдельных категорий граждан необходимо:

1) внести в действующее федеральное избирательное законодательство (в каждый из трёх базовых законов) дополнительный раздел «Особенности правового регулирования организации и проведения голосования отдельных категорий граждан» с включением в него отдельных глав об особенностях правового регулирования организации и проведения голосования инвалидов, военнослужащих, граждан РФ, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации;

2) разработать и принять избирательный кодекс Российской Федерации, включив в него специальный раздел, посвященный особенностям организации и проведения голосования отдельных категорий граждан.

Не претендуя на то, что все предложенные в настоящей работе подходы являются бесспорными, мы полагаем, что их реализация позволит более надежно гарантировать реализацию важнейших конституционных прав граждан избирать и быть избранными независимо от того, к какой категории избирателей они относятся.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

**Слеженков Владимир Владимирович**,  
аспирант кафедры теории и истории права  
и государства юридического факультета  
Волгоградского государственного университета

*Научный руководитель:*

**Абдрашитов Вагип Мнирович**,  
доцент кафедры теории и истории права  
и государства Волгоградского государственного  
университета, кандидат юридических наук



## **Дискуссионные аспекты правового статуса политических партий в избирательном процессе Российской Федерации**

### **Введение**

Вопросы оптимизации нормативного регулирования статуса политических партий являются одними из центральных в контексте политико-правового реформирования в России, вызывая дискуссии как в научной среде, так и в сфере политики, где на уровне первых лиц государства декларируются задачи стимулирования развития многопартийности, свободной конкуренции политических сил, отражающих спектр социально значимых мнений, как принципов функционирования демократического режима, гарантий конструктивных взаимоотношений общества и власти.

Изложенное обуславливает актуальность изучения нормативных основ создания и деятельности российских политических партий и, в частности, одного из основных ее аспектов – участия в избирательном процессе. При этом, оценивая реалии отечественной модели регулирования партийного статуса в контексте текущих изменений, представляется значимым сделать выводы о возможности реализации в России позитивного иностранного опыта. Принимая во внимание специфику сложностей, стоящих перед российским законодателем в рассматриваемой области, целесообразно избрать в качестве ориентиров зарубежные государства, не только характеризующиеся признанными традициями демократии, но и проводящие модернизацию правовой системы в направлении воплощения соответствующих идеалов (прежде всего, страны Восточной Европы), взяв за основу нормы, разработанные в рамках Совета Европы.

Целью настоящей работы является исследование особенностей и проблемных аспектов правового статуса политических партий как субъектов избирательного процесса Российской Федерации через призму его современного реформирования и сопоставления с актуальной зарубежной практикой.

## Глава 1. Общая характеристика правового регулирования статуса политических партий

В литературе справедливо отмечается двойственность природы партий: с одной стороны, принадлежность партий и общественных объединений предполагает распространение на них принципов организации и деятельности общих для всех видов общественных объединений, а с другой – основным предназначением партий является их участие в политической жизни общества, что обуславливает потребность в более предметном правовом регулировании порядка их создания, деятельности и внутреннего устройства<sup>1</sup>. Регламентация статуса партийных организаций в мире серьезно варьируется как в плане масштабности, так и в качественном смысле. Модель правового регулирования статуса политических партий, существующая в России, отличается следующими чертами:

- отсутствие специальных конституционных положений о политических партиях (Конституция РФ опосредованно определяет основы их статуса через декларирование идеологического и политического многообразия, многопартийности, равенства общественных объединений перед законом, провозглашение ряда политических прав граждан и т. д.)<sup>2</sup>;
- подробная регламентация статуса партий на уровне законодательства – общее и специальное регулирование в федеральных законах «Об общественных объединениях»<sup>3</sup> и «О политических партиях»<sup>4</sup> (детально определены процессы создания партий, их регистрации, внутреннего устройства, финансирования и т.д.), характеристика отдельных направлений деятельности в законах «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>5</sup>, «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>6</sup>, «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>7</sup>;
- неприменимость к партиям законодательства о частных обществах, выделение партий как особой разновидности общественных объединений (статус партии не только как общественного объединения и субъекта властеотношений, но и как юридического лица исчерпывающе регулируется упомянутыми законами об ассоциациях публичного характера);
- многозначность дефиниции партий (ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» определяет их как общественные объединения, созданные в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления) и определения их целей (ч. 4 ст. 3).

Рассматривая упомянутые аспекты, прежде всего, следует заметить, что опосредованность конституционной регламентации предопределяет важность использования системных социальных идей, выраженных в Основном законе, в процессе партийно-идеологического строительства, тем более что в России оно во многом инициируется госу-

<sup>1</sup> См.: Заславский С.Е., Зотова З.М. Организационно-правовые основы участия политических партий в выборах. М.: РЦОИТ, 2007. С. 6.

<sup>2</sup> Конституция РФ от 12.12.1993 г. // Российская газета. 1993. № 237. 25 дек.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 22.07.2010 г.) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 03.11.2010 г.) «О политических партиях» // СЗ РФ, 2001. № 29. Ст. 2950.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2010 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ (ред. от 28.12.2010 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 28.12.2010 г.) «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

дарством, а не обществом. В этой связи ряд специалистов отмечают фрагментарность соответствующих мер, необходимость совершенствования участия государства в партийном строительстве в контексте нацеленности на формирование конкурентной политической среды, стимулирование политической активности<sup>8</sup>. Безусловно и то, что перевод базисных положений о партиях на конституционный уровень послужил бы дополнительной гарантией против спорных, с точки зрения демократизма, изменений партийного законодательства и помог бы оптимизировать интерпретацию норм-принципов, определяющих роль, функции и пределы деятельности партий. Однако, думается, что их отсутствие в Конституции РФ нельзя, вопреки некоторым мнениям, расценивать как недостаток<sup>9</sup>, вследствие распространности подобной практики в демократических государствах (в Австрии, Ирландии, Японии, США партии не упоминаются в конституции, в большинстве государств их статус отражен опосредованно, на основании положений о свободе объединений и свободе убеждений<sup>10</sup>, так как конституционализация партий рассматривается с точки зрения вмешательства государства в частную сферу)<sup>11</sup> и большого потенциала отечественной модели подробного регулирования статуса партий.

Следует заметить, что правовые системы многих государств, избравших путь минимизации вмешательства в вопросы партийного регулирования (например, Швеции, Великобритании, Ирландии), характеризуются приоритетом прецедентных начал, консерватизмом политических традиций, длительной практикой функционирования институтов демократии, стабильностью партийных систем, вследствие чего широкое толкование принципиальных положений о партиях делает дополнительную регламентацию излишней (более того, указанные страны ввели в действие основные правила участия партий в выборах<sup>12</sup>, их финансирования и ряд иных норм). Отсутствие в нашей стране многих изложенных факторов не оставляет альтернатив существующей форме регулирования и во многом предопределяет специфику роли партий в избирательном процессе в связи с преимущественной монополизацией их участия в выборах, – показательно, что и для многих государств Восточной Европы<sup>13</sup>, недавно избравших демократический вектор развития, характерны подробное определение статуса партий и закрепление их привилегированного положения («модель предписаний») как ключевых инструментов участия в политической деятельности<sup>14</sup>.

Стоит указать, что партии в России в плане институциональной сущности отделяются от иных видов общественных объединений (в отличие от практики Бельгии, Нидерландов, Франции<sup>15</sup>, исходящих из принципа их единства; понимание партий как организаций част-

<sup>8</sup> В качестве позитивного примера подобной деятельности указывается, в частности, развитие концепции суверенной демократии в практике партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ». См., например: Лебедев В. А., Киреев В. В. Политические партии и проблемы современного российского конституционализма // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 6. С. 13–14.

<sup>9</sup> См.: Лебедев В. А., Киреев В. В. Конституционно-правовые аспекты взаимодействия демократического государства и политических партий // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 11. С. 3–4.

<sup>10</sup> См., например: Ст. 4 Конституции Франции от 04.10.1958 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://legifrance.org/html/constitution/constitution.htm> (2011. 20 янв.).

<sup>11</sup> См.: Доклад о создании, организации и деятельности политических партий Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) Совета Европы от 16 февраля 2004 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)004-e.pdf) (2011. 21 янв.).

<sup>12</sup> См., например: Гл. 2 шведского Закона о выборах от 23.11.2005 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.val.se/pdf/2005\\_elections\\_act.pdf](http://www.val.se/pdf/2005_elections_act.pdf) (2011. 21 янв.).

<sup>13</sup> См., например: Закон Украины от 05.04.2001 г. «О политических партиях в Украине» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.sdpuo.com/rus/faction/laws/laws-parties/> (2011. 21 янв.).

<sup>14</sup> См.: Маркова Е. Н. Конституционализация политических партий в странах Восточной Европы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 15. С. 36–37.

<sup>15</sup> См., например: Закон Французской Республики об ассоциациях от 01.06.1901 г. // [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069570&dateTexte=20110209> (2011. 21 янв.).

ного характера связано с минимизацией государственного регулирования<sup>16</sup>), сохраняя общие родовые признаки последних. Данный подход видится обоснованным, поскольку, позволяя дифференцировать правовой режим партий с учетом их особой роли как субъектов политики, он не ведет к их разграничению с иными объединениями по мотивам публичности деятельности; более того, реализация курса на признание партий специфическим публично-правовым объединением в российских реалиях грозит их отрывом от общества<sup>17</sup>. Критика наделяния партий специальным статусом акцентирована, прежде всего, на либерализации порядка их создания и функционирования<sup>18</sup>, что может быть достигнуто и в рамках существующих категорий.

Российское нормативное определение партий соотносится с мировыми стандартами, позволяющими дать интегративное определение партии как общественного объединения, которое создано для участия в политическом процессе с целью завоевания и осуществления власти конституционными средствами, действует на постоянной основе и имеет политическую программу<sup>19</sup>. Очевидно, что российская дефиниция партии не содержит принципиальных отличий от указанного определения; однако, согласно заключениям Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия Совета Европы)<sup>20</sup>, сложность принятых в России и в Украине<sup>21</sup> дефиниций может влиять на утрату конституционной защиты положений о свободах объединения и убеждений в случае несоответствия компонентам определения (более абстрактные понятия приняты в Ирландии, Польше, Швеции)<sup>22</sup>. Основанием такой оценки служит различие сложившихся в традиционных и в «новых» демократиях Европы подходов к регулированию статуса партий, в свете которого подробные предписания рассматриваются как посягающие на автономию частной сферы с позиций устойчивой практики народовластия и в то же время как гарантии политических прав с точки зрения развивающейся демократической логики.

Необходимо заключить, что модель правового регулирования партий в России близка практике государств с недавно сформировавшимися институтами демократии, что предопределяет ее дискуссионность в контексте либерального правопонимания, для которого характерен иной баланс императивных и рекомендательных норм. Подробное регулирование статуса партий в России выступает необходимостью на современном этапе; критичное же отношение в науке и политической среде вызывают не общий формат регламентации, а конкретные аспекты создания и деятельности партий, специфика избирательной системы.

<sup>16</sup> См.: Маркова Е. Н. Указ. соч. С. 37.

<sup>17</sup> См.: Лапаева В. В. Политическая партия: понятие и цели. К принятию закона о партиях // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 18–19.

<sup>18</sup> См., например: Норкин А. И. Правовой статус общественных объединений: проблемы теории и практики. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 7–8.

<sup>19</sup> См.: Юдин Ю. А. Политические партии и право в современном государстве // М., 1998. С. 36–37.

<sup>20</sup> См.: Резолюция Res(2002)3 о принятии пересмотренного Устава Европейской комиссии за демократию через право [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/site/main/Statute\\_RUS.asp](http://www.venice.coe.int/site/main/Statute_RUS.asp). (2010. 14 дек.).

<sup>21</sup> Согласно ст. 2 Закона Украины «О политических партиях в Украине» под партией понимается «зарегистрированное в соответствии с законом добровольное объединение граждан – приверженцев определенной общенациональной программы общественного развития, которое ставит своей целью содействие формированию и выражению политической воли граждан, принимает участие в выборах и других политических мероприятиях». См.: <http://www.sdpuo.com/rus/faction/laws/laws-parties/>.

<sup>22</sup> Так, в Ирландии употребляется определение «партия, зарегистрированная в списке политических партий в соответствии с действующим законодательством», в Швеции – «любое объединение или группа избирателей, выдвигающая себя на выборах под определенным наименованием». См.: Доклад Венецианской комиссии Совета Европы от 16 февраля 2004 г. // [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)004-e.pdf).

## Глава 2. Нормативные требования к созданию и деятельности политических партий

Полноценную правосубъектность партии приобретают в результате оформления соответствующего волеизъявления, прохождения юридически обязательных процедур при проведении организационно-подготовительных мероприятий и государственной регистрации. В соответствии с международными стандартами ограничения, которые государства могут устанавливать в этой связи, должны соответствовать принципам демократии, основываться на законе, служить защите приоритетных публичных интересов<sup>23</sup>. Тем не менее, в зависимости от развитости демократических институтов, форм и методов осуществления власти, национально-культурных традиций, каждое государство по-разному подходит к определению степени свободы создания и деятельности партий. В России предусмотрены следующие требования, учитываемые при этом:

- установление территориального масштаба и характера деятельности – косвенный запрет организации партий на иных, помимо федерального, уровнях; необходимость формирования региональных отделений партии более чем в половине субъектов РФ; наличие руководящих и иных органов, структурных подразделений на территории РФ; недопустимость создания подразделений партии по иным, помимо территориального, признакам (п. «а», «в» ч. 2 ст. 3, ст. 5, ч. 4 – 5 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях»);

- лимитация минимальной численности партий – до 1 января 2010 г. партии были обязаны иметь численность не менее 50 тыс. членов<sup>24</sup>; с 1 января 2010 г. по 1 января 2012 г. – не менее 45 тыс., в дальнейшем – не менее 40 тыс.; меняются и требования к численности региональных отделений партий (п. «б» ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях»)<sup>25</sup>;

- политико-идеологическая состоятельность – обязательность наличия программы, определяющей принципы деятельности, цели и задачи партии; недопустимость создания экстремистских либо сформированных по национальному, расовому, религиозному или профессиональному признаку партий (ст. 22, ч. 1–3 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях»);

- организационно-управленческие требования – обязательность наличия устава, содержащего установленный спектр положений; соблюдение условий членства (в частности, запрет такового для иностранных граждан, лиц без гражданства, недееспособных, несовершеннолетних и иных категорий лиц, установленных законом); сформированность руководящих органов, их избрание и ротация с установленной периодичностью; разработанность порядка принятия решений, соответствующего нормам закона (ст. 21, 23–25 Федерального закона «О политических партиях»);

- требования к наименованию и символике партий (ст. 6–7 Федерального закона «О политических партиях»);

- обязательность ведения политической деятельности – партия, в течение пяти лет не

<sup>23</sup> См.: Маркова Е. Н. Свод рекомендуемых норм в сфере политических партий: аналитический обзор стандарта Венецианской комиссии Совета Европы // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 19. С. 20–21.

<sup>24</sup> С момента вступления в силу Федерального закона «О политических партиях» предусматривался минимум в 10 тыс. членов; ранее он составлял 5 тыс. См.: Узунян Т. Т. К вопросу о численности политической партии // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 22. С. 24.

<sup>25</sup> С 1 янв. 2010 г. по 1 янв. 2012 г. эти лимиты понижаются – соответственно с 500 до 400 членов партии для региональных отделений более чем в половине субъектов РФ, с 250 до 150 – в остальных регионах.

участвовавшая в выборах, подлежит ликвидации (ч. 2 ст. 37 Федерального закона «О политических партиях»)<sup>26</sup>;

– соответствие деятельности партий законодательно определенным принципам – добровольности, равноправию, самоуправлению, свободе и гласности; недопустимость нарушения партиями прав и свобод человека и гражданина (ст. 8 Федерального закона «О политических партиях»).

Федеральным законом «О политических партиях» устанавливаются принципы невмешательства государства в партийную деятельность (ст. 10) и свободы формирования партий (ст. 11), но предпосылкой их официального признания является процедура государственной регистрации, при которой Министерство юстиции РФ<sup>27</sup> проводит анализ представленной документации на предмет полноты и соответствия указанным законодательным условиям. Некоторые из них выступают дискуссионными при сопоставлении с зарубежными вариантами регулирования аналогичных вопросов.

Так, Европейской комиссией за демократию через право отмечается, что принцип равенства требует от государств нейтралитета при создании и регистрации партий<sup>28</sup>. Поскольку в требованиях, основанных на территориальном представительстве и минимальном членстве, содержится потенциал для ограничения возможностей национальных меньшинств образовать партию, они не должны быть чрезмерными; отказ в регистрации может допускаться как превентивная мера лишь в случаях, определенных законодательством о запрете или роспуске партий<sup>29</sup>. Ориентирование на эти рекомендации предопределяет спорный характер существующего в России запрета создания межрегиональных и региональных партий.

Ряд ученых (В.В. Лапаева, Н.В. Артамонова, А.В. Кынев и др.)<sup>30</sup> подчеркивают необходимость создания таких партий и предоставления им права участвовать в выборах на уровне субъектов РФ, поскольку наличие в регионах специфических политических отношений, самоорганизации населения, избираемых органов власти обуславливают возможность становления более гибкой модели представительства соответствующих интересов в рамках федерализма<sup>31</sup>; при этом не обязательно, чтобы деятельность партий строилась вокруг проблем регионов – в их формировании мог бы быть заложен ресурс для укрепления межрегионального сотрудничества, общественного партийного строительства. Наконец, практика большинства государств Европы как унитарных, так и федеральных (например, таких как Австрия, Греция, Испания, Италия, Мальта, Франция, Германия<sup>32</sup>) не содержит аналогичных запретов; иных примеров значительно меньше (в частности, Грузия)<sup>33</sup>.

<sup>26</sup> Пятилетний промежуток соответствует длительности электорального цикла, в ходе которого проводятся выборы всех уровней.

<sup>27</sup> См.: Указ Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 408.

<sup>28</sup> При распространенности схемы обязательной регистрации партий, аналогичной российской (что характерно для государств Восточной Европы и СНГ), существует и формальный подход к регистрации. Например, в Австрии МВД не вправе отказать в регистрации партии; в Ирландии, Швейцарии, Швеции партии проходят регистрацию по своему усмотрению (см.: Доклад Венецианской комиссии Совета Европы от 16 февр. 2004 г. // [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)004-e.pdf)).

<sup>29</sup> См.: Маркова Е. Н. Указ. соч. С. 20.

<sup>30</sup> См., например: Кынев А. В. Избирательная реформа Владимира Путина и региональные выборы [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.intelros.ru/index.php?newsid=281> (2011. 30 янв.).

<sup>31</sup> См.: Чертков А. Н., Артамонова Н. В. Политические партии в контексте развития правовой культуры избирателей // Законодательство и экономика. 2007. № 10. С. 14–15.

<sup>32</sup> См., например: Параграф 2 Закона ФРГ «О политических партиях» от 24.07.1967 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://bundesrecht.juris.de/partg/> (2011. 22 янв.).

<sup>33</sup> См.: Доклад Венецианской комиссии Совета Европы от 16 февраля 2004 г. // [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)004-e.pdf).

В то же время, с учетом российских политических реалий, аргументации ряда постановлений Конституционного Суда РФ<sup>34</sup>, а также противоположных доктринальных мнений (Е.П. Дубровиной, С.Е. Заславского, В.П. Волкова, О.В. Дамаскина)<sup>35</sup>, представляется, что согласиться с такими предложениями нельзя. Опасность обострения сепаратизма и национализма, необходимость ориентирования политических сил на общенародные проблемы, возможность корректировки политики федеральных партий с учетом местной специфики предполагают обоснованность рассматриваемого ограничения в ближайшей перспективе.

Однако видится возможным и необходимым смягчение требований к созданию федеральных партий, что могло бы быть реализовано в рамках изменения норм о региональном представительстве партий и их численности. Следует заметить, что в ряде государств, в том числе федеративных, требований о региональном представительстве партий нет (например, в Австрии, Бельгии, Италии, Канаде, Латвии, Франции, Швеции, Швейцарии)<sup>36</sup> либо они либеральнее российских (исключение составляет Украина)<sup>37</sup>. Представляется, что норма п. «а» ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях», предусматривающая формирование региональных отделений более чем в половине субъектов РФ, с учетом ее связи с п. «б» ч. 2 этой статьи, определяющей их численность (в малонаселенных регионах при низкой политической активности даже минимум в 150 человек, вводимый с 2012 г. может стать недостижимым для малых партий), нуждается в корректировке, а именно упразднении или снижении лимитов членства для образования региональных отделений, сочетаясь со снижением числа последних<sup>38</sup>.

В свою очередь, требования к численности членов партии, установленные в России, являются с позиций мировой практики высокими, что препятствует созданию небольших партий; более того, в отличие от ряда стран, определяющих лишь число членов-учредителей (Болгария – 50, Эстония – 1000, Норвегия – 5000)<sup>39</sup>, в России устанавливается и число учредителей, и минимум численности партии. При оправданности реализуемой инициативы Президента РФ Д.А. Медведева о снижении данных требований, представители большинства партий<sup>40</sup> и ряд специалистов (Т.Т. Узунян, Е.А. Волкова, В.В. Лапаева, Л.Ю. Грудцына)<sup>41</sup> справедливо отмечают необходимость дальнейшей либерализации в этой сфере<sup>42</sup>.

<sup>34</sup> См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260; постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 г. № 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» // СЗ РФ. № 6. Ст. 491.

<sup>35</sup> См., например: Волков В. П., Дамаскин О. В. Проблемы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах укрепления российской государственности. М.: РЦОИТ: Крона, 2009. С. 127–130.

<sup>36</sup> См.: Доклад Венецианской комиссии Совета Европы от 16 февраля 2004 г. // [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)004-e.pdf).

<sup>37</sup> См.: Ст. 11 Закона Украины от 05.04.2001 г. «О политических партиях в Украине» // <http://www.sdpuo.com/rus/faction/laws/laws-parties/> (дата обращения: 21.01.2011 г.).

<sup>38</sup> Во многих обширных регионах с неразвитой транспортной инфраструктурой образование региональных отделений партий затруднено также в силу большой затратности (см.: Кынев А. В. Указ. соч.).

<sup>39</sup> В связи с ужесточением соответствующих требований число партий в России сократилось с 46 в 2003 г. до 7 в настоящее время. См.: Узунян Т.Т. Указ. соч. С. 23–25.

<sup>40</sup> См., например: Президентские поправки в Закон о политических партиях внесены в Госдуму // Новости России. 2009. 6 февр.

<sup>41</sup> См., например: Волкова Е. А. Некоторые вопросы статуса политических партий в свете посланий Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 25.

<sup>42</sup> В то же время в аналитических документах ЦИК России отмечается, что требование о минимальной численности партии – одно из условий стабильности политической системы, обеспечения политического представительства, эффективности ротации и воспроизводства власти, стимулирования объединительных тенденций в партийном

Определенные вопросы в контексте соответствия демократическим идеалам вызывает установленный в нашей стране запрет создания партий по профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности (в ряде государств подобных ограничений нет – достаточно привести примеры гегемонии христианско-демократических партий в Италии и Германии, функционирование национальных партий в Великобритании и т.д.). В то же время Конституционный Суд РФ отметил, что принцип светского государства в понимании, сложившемся в странах с моноконфессиональным и мононациональным устройством общества и развитыми традициями религиозной терпимости и плюрализма, не может быть автоматически применен к РФ<sup>43</sup>. Как подчеркивают С.А. Авакьян<sup>44</sup> и Л.Ю. Грудцына<sup>45</sup>, российское общество не приобрело прочного опыта демократического существования, в связи с чем создание подобных партий может повредить его консолидации, способствовать противопоставлению этнических и религиозных ценностей, что оправдывает наличие упомянутого ограничения.

Наконец, с учетом дистанцирования большинства государств от установления организационно-управленческих требований к партиям<sup>46</sup>, неоднозначно выглядит ч. 5 ст. 24 Федерального закона «О политических партиях», определяющая, что уставом партии должна предусматриваться ротация руководителей ее коллегиальных постоянно действующих руководящих органов и региональных отделений. Учитывая международное позиционирование положений о внутрипартийной демократии как преимущественно рекомендательных<sup>47</sup>, стоит согласиться с учеными, подчеркивающими, что в свете реализации принципа невмешательства государства в деятельность партий эта норма не может рассматриваться как обоснованная<sup>48</sup>.

Следует заключить, что существующие в России требования к созданию и деятельности партий с позиций зарубежной практики выступают сложными. В ряде аспектов они отражают потребности политико-правового развития, выступая гарантиями консолидации общества, предотвращая появление спекулятивных партийных сил, то есть предполагают реализацию публичных интересов, которые, с точки зрения законодателя, приоритетны перед демократизацией политического участия; но тем более необходимой видится либерализация не обусловленных указанными обстоятельствами требований к численности и региональному представительству партий.

### Глава 3. Регламентация участия политических партий в выборах

Организация и проведение избирательных кампаний выступает важнейшим направлением деятельности партий, поскольку предполагает вовлечение граждан в избирательный процесс, конкуренцию партийных сил за возможность представительства во власти, а так-

строительстве, консолидации оппозиции. См.: [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.cikrf.ru/news/relevant/2010/10/13/comment\\_pase.html](http://www.cikrf.ru/news/relevant/2010/10/13/comment_pase.html) (2011. 30 янв.).

<sup>43</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 дек. 2004 г. № 18-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

<sup>44</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. В 2-х т. Т. 1. М.: Юристъ, 2007. С. 473–474.

<sup>45</sup> См.: Грудцына Л. Ю. Политические партии, гражданское общество и государство // Законодательство и экономика. 2007. № 10. С. 12–13.

<sup>46</sup> См.: Доклад Венецианской комиссии Совета Европы от 16 февраля 2004 г. // [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)004-e.pdf).

<sup>47</sup> Маркова Е. Н. Указ. соч. С. 22.

<sup>48</sup> См., например: Волкова Е. А. Указ. соч. С. 24.

же, согласно российскому законодательству, выступает обязанностью партий. Тем большее значение соответствующая деятельность приобретает в условиях пропорциональной избирательной системы и при монополизации партийного участия в выборах. Представляется необходимым выделить следующие основные аспекты российского законодательства, регулирующего рассматриваемые вопросы:

– частичная монополизация партийного участия в выборах – ч. 1 ст. 36 Федерального закона «О политических партиях» устанавливает, что партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти (у партий имеется и право выдвижения кандидатов, не являющихся их членами, если их число составит не более 50 % от кандидатов, включенных в федеральный список<sup>49</sup>;

– взаимосвязь выдвижения партиями кандидатов в депутаты с территориальным принципом деятельности (согласно ч. 19 ст. 36 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы...») федеральный список кандидатов делится на региональные группы (не менее 80); его региональная часть должна охватывать все субъекты РФ; новая методика распределения мандатов между региональными группами предусматривает большую зависимость от результатов деятельности партии в субъекте РФ<sup>50</sup>; после отмены избирательного залога единственным условием выдвижения федерального списка стал сбор подписей избирателей в количестве 150 тыс. (120 тыс. после 2011 г.) в большинстве субъектов РФ, но не более 5 тыс. в каждом (ч. 1 и 3 ст. 39 указанного ФЗ);

– дифференциация регистрации партийных кандидатов и финансирования партий в зависимости от результатов политического участия (ч. 2 ст. 39 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы...» предусматривает выдвижение списков кандидатов без сбора подписей партиями, представленными в Государственной Думе предшествующего созыва либо в представительных органах не менее 1/3 субъектов РФ; пп. «а» п. 5 ст. 33 Федерального закона «О политических партиях» устанавливает, что партии имеют право на получение средств федерального бюджета, если федеральный список, выдвинутый партией, принимающей участие в парламентских выборах, получил не менее 3 % голосов избирателей);

– наличие высокого процентного барьера на парламентских выборах: общий, предполагающий пропорциональное распределение мандатов – 7 %, согласно ч. 7 ст. 82 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы...»; вариативный для партий, набравших от 5 до 7 % голосов (ст. 82.1 данного Закона определяет, что партия, набравшим от 6 до 7% голосов предоставляются два мандата, а набравшим от 5 до 6 % – один).

Отмеченные аспекты законодательства являются предмет дискуссий.

Одним из наиболее спорных в их числе является учреждение партийной монополии на выдвижение кандидатов в депутаты и на иные выборные должности. С учетом того, что ранее правом на участие в выборах и референдумах было наделено общественное объединение, допускалось политическое участие внепартийных кандидатов, в связи с тенденциями усложнения требований к партиям и последовавшего сокращения их

<sup>49</sup> Данное требование предусмотрено ч. 3 ст. 36 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

<sup>50</sup> См.: Волков В. П., Дамаскин О. В. Указ. соч. С. 123.

числа, рассматриваемая норма подверглась острой критике<sup>51</sup>. Следует согласиться с позицией С.В. Васильевой<sup>52</sup> и Н. Курьянского<sup>53</sup>, отмечающих, что монополизация партиями общественно-политического пространства препятствует развитию новых политических сил, – тем более это актуально, если учесть, что усложнение требований к партиям еще более сужает ее сферу в пользу ограниченного числа крупных партий.

Зарубежная практика представляет разные подходы к решению данного вопроса – некоторые страны устанавливают партийную монополию на участие в выборах (Швеция, Албания, Болгария<sup>54</sup>, Литва, Хорватия), в то время как в иных странах (Франция, Германия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Швейцария, Словения, Кипр, Румыния) она не допускается<sup>55</sup>. Существуют и промежуточные варианты – так, в Боснии и Герцеговине участие в выборах разрешается также независимым кандидатам и их группам, в Латвии – партийным союзам, в некоторых государствах непартийные организации получают ограниченную поддержку политической деятельности<sup>56</sup>.

Принимая во внимание изложенное, представляется возможным заключить, что применительно к России в свете последовательного воплощения пассивного избирательного права необходимо восстановление возможности участия в выборах независимых кандидатов; возможны также разрешение некоммерческим неправительственным организациям выдвигать кандидатов на выборные посты на уровне местных выборов и создание коалиций партий и иных общественно-политических сил, с сохранением их партнерств в поствыборный период.

Спорным выступает и право партий выдвигать в качестве кандидатов, в том числе на должность Президента РФ, лиц, не являющихся их членами, – в литературе неизменно подчеркивается негативность практики отказов от мандатов популярных лиц, включенных в списки партий, а также внесения в списки в качестве платы за спонсирование избирательной кампании<sup>57</sup>. В связи с этим недопущение к выдвижению таких граждан стимулировало бы партии к расширению круга членов и взаимной ответственности. Однако Конституция РФ не связывает пассивное избирательное право с партийным участием, а предлагаемый запрет не решит проблемы, так как аналогичные ситуации могут возникнуть и с членами партий, в связи с чем думается, что более эффективным было бы «открытие» партийных списков и запрет практики отказа от мандатов избранных кандидатов, возглавляющих их.

<sup>51</sup> Некоторые авторы подчеркивают противоречивость данной нормы в плане реализации положений Конституции РФ, как ограничивающей право участия в управлении делами государства (см.: Волкова Е.А. Куда идет законодательство о политических партиях // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 29–33), противоречащей принципам политического многообразия и равенства общественных объединений (см.: Голик Ю.В., Карапетян Л.М. Государственная власть и партии власти // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 10. С. 5–6).

<sup>52</sup> См.: Васильева С.В. Конституционно-правовые гарантии оппозиционной деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 2. С. 9.

<sup>53</sup> См.: Курьянский Н. Партия власти как результат политико-правовой и институциональной инженерии // Конституционное развитие России: задачи институционального проектирования: Сб. науч. ст. / Отв. ред.-сост. Н.Ю. Беляева. М., 2007. С. 174.

<sup>54</sup> См., например: Закон Болгарии о политических партиях от 01.04.2005 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://law.dir.bg/reference.php?f=zppart05> (2011. 22 янв.)

<sup>55</sup> См.: Доклад Венецианской комиссии Совета Европы от 16 февраля 2004 г. // [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)004-e.pdf).

<sup>56</sup> Например, в Украине только у партий есть право использовать государственные СМИ и организовывать собственные (см.: ст. 12 Закона Украины от 05.04.2001 г. «О политических партиях в Украине» // <http://www.sdpuo.com/rus/faction/laws/laws-parties/>); почти во всех странах общественные фонды поддержки политической деятельности доступны только партиям (см.: Доклад Венецианской комиссии Совета Европы от 16 февраля 2004 г. // [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)004-e.pdf)).

<sup>57</sup> См.: Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М.: Аспект Пресс, 2005. С. 173.

Неоднозначно в науке и в политической среде оценивается ряд законодательных норм, косвенно формирующих преимущества при участии в выборах для крупных партий<sup>58</sup>. В их числе – взаимосвязь выдвижения кандидатов с территориальным принципом деятельности и количественными параметрами («регионализация» партийных списков, высокие требования к количеству собираемых подписей избирателей и их распределению<sup>59</sup>, упрощение регистрации кандидатов партиями, имевшими представительство в федеральном или региональных представительных органах, зависимость финансирования партий от результатов политического участия). При оправданности отмеченных предпочтений для партий, имеющих успешные электоральные результаты, представляется, что требования к «регионализации» партийных списков, количеству и распределению подаваемых подписей нуждаются в корректировке в сторону снижения, по соображениям, касающимся регионального представительства партий, поскольку в современном виде они затрудняют формирование новых политических сил; снижение количества подписей с 2011 г. является лишь первым шагом в контексте либерализации законодательства<sup>60</sup>.

Масштабную критику вызывает факт существования в нашей стране высокого, в сравнении с зарубежной практикой, процентного барьера на парламентских выборах (в мире он колеблется от 0,67% (Нидерланды) и 2% (Дания, Израиль) до 10% (Турция), при этом может быть различным для отдельных партий и их блоков (Италия, Литва, Венгрия, Польша) либо не вводится для партий национальных меньшинств (Германия); на основе рекомендаций Совета Европы он не должен составлять более 3%)<sup>61</sup>. Представляется, что аргументы в поддержку значительного барьера – повышенная ответственность крупных партий, недопущение фрагментации парламента, обеспечение стабильности его работы, оперативности и качества решений<sup>62</sup> – при текущей политической ситуации малоубедительны<sup>63</sup>, тем более что они подразумевают риск искажения пропорционального представительства и результатов волеизъявления избирателей, нивелируя смысл политической конкуренции. В то же время снижение процентного барьера создаст возможность сформировать более представительный спектр политических сил, а также привлечь к участию в выборах избирателей, которые их игнорируют в силу неверия в то, что их голос имеет значение<sup>64</sup>. В этой связи стоит согласиться с позицией авторов (В.В. Лапаевой, Л.Ю. Грудцкой, Е.А. Волковой и др.)<sup>65</sup>, считающих соответствующую норму излишне строгой; видится необходимым снижение указанного барьера до 5%, поскольку действующая компромиссная схема предусматривает лишь минимальные гарантии представительства для партий, набравших от 5 до 7% голосов.

Думается, что пересмотр существующей модели партийной монополии, способствование открытости партийных списков, смягчение требований к их численности и представительству, введение запрета на отказ избираемых кандидатов от мандата, снижение электо-

<sup>58</sup> См., например: Волков В.П., Дамаскин О.В. Указ. соч. С. 123.

<sup>59</sup> Так, уменьшено с 25 до 5% количество недостоверных и (или) недействительных подписей (выявленных при выборочной проверке), при котором федеральный список не регистрируется (п. 3 ч. 3 ст. 44 Закона «О выборах депутатов Государственной Думы...»).

<sup>60</sup> Следует отметить дискуссионность отмены избирательного залога как альтернативы подписям, встретившей критику оппозиции вследствие распространенной практики признания подписей недействительными (см., например: Митрохин С. С. Отмена избирательного залога недопустима [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.mosyabloko.ru/archives/1745> (2011. 21 янв.); впрочем, речь идет скорее не о жесткости закона, а о злоупотреблениях в работе избирательных комиссий либо недобросовестности самих партий.

<sup>61</sup> Впрочем, в резолюции ПАСЕ говорится о «странах с устоявшимися демократическими традициями» (см.: п. 58 резолюции ПАСЕ № 1547 от 18.04.2007 г. «О состоянии прав человека и демократии в Европе» [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.coe.int/T/g/Parliamentary\\_Assembly/%5bRussian\\_documents%5d/%5b2007%5d/%5bApr2007%5d/Res1547\\_rus.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/g/Parliamentary_Assembly/%5bRussian_documents%5d/%5b2007%5d/%5bApr2007%5d/Res1547_rus.asp#TopOfPage) (2011. 20 янв.).

<sup>62</sup> См.: Старостенко К. В. Система выборов в Российской Федерации: ограничение политического многообразия // Общество и право. 2008. № 1. С. 63–73.

<sup>63</sup> См.: Макаренко Б. И. Верна ли будет пропорция? // Полития. 2004. № 1. С. 9.

<sup>64</sup> См.: Лапаева В. В. Право и многопартийность в России. М.: Норма, 1999. С. 100.

<sup>65</sup> См., например: Волкова Е.А. Указ. соч. С. 29–30.

рального барьера на парламентских выборах выступают насущной необходимостью в свете оптимизации участия партий в избирательном процессе.

#### Глава 4. Политические партии и избирательная система

Одним из важнейших аспектов партийного участия в выборах является специфика статуса партий в контексте избирательной системы. Общеизвестным является то, что она предопределяет внутреннюю структуру партий, степень их политико-организационной устойчивости, особенности коалиционно-блоковой политики и даже количество партий, непосредственно влияя на сдерживание либо стимулирование партийного развития<sup>66</sup>. Безусловно, что каждая система имеет преимущества и недостатки и подразумевает комплекс вариативных составляющих, характеризующих ее демократичность, свободу политического участия; однако с позиций их реализации действующая в России на парламентских выборах пропорциональная избирательная система оставляет ряд вопросов.

Очевидно, что излишняя фрагментация партийно-политического спектра, появление «партий-однодневок», ставящих исключительно конъюнктурные задачи, имеет негативный эффект, а способствование формированию массовых партий в значительной мере оправданно. Так, показательно, что Конституционный Суд РФ констатировал необходимость согласования избирательной и многопартийной политической системы, способной интегрировать интересы и потребности общества в целом и его различных территориальных и социальных слоев и групп и адекватно выражать их, что могут только достаточно крупные партии<sup>67</sup>. Однако существование высокого процентного барьера обуславливает искажение принципа пропорционального представительства (который наилучшим образом воплощает представительную природу парламента и является достоинством пропорциональной системы), а строгость требований к созданию партий, нацеленность избирательного законодательства на поддержку крупных партий в определенной мере препятствуют реализации характерного для этой системы стимулирующего эффекта развития многопартийности, политического структурирования общества<sup>68</sup>. Более того, такие ее черты, как непрозрачность механизма выдвижения кандидатов по федеральному списку, их неизвестность избирателям (ввиду преимущественной закрытости списков; доверие к «скрытым» кандидатам предопределено исключительно доверием к партиям<sup>69</sup>) в сочетании с допустимостью отказа от мандатов избранных кандидатов, отсутствием внепартийных, независимых кандидатов, могут влиять на усиление административного ресурса в пользу «партии власти», ущемлять статус малых политических объединений и сужать свободу выбора.

Анализируя зарубежную практику решения соответствующих вопросов, стоит отметить, что позитивный опыт стимулирования электоральной активности и развития многопартийности заложен и в мажоритарной избирательной системе (показателен пример Франции, где действующая на парламентских выборах мажоритарная унимоциальная система, сопровождаемая низкими процентными барьерами<sup>70</sup> и возможностью участия в

<sup>66</sup> См.: Дюверже М. Политические партии. М.: Академический проект, 2000. С. 264.

<sup>67</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 г. № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

<sup>68</sup> Хотя специалистами констатируется идеалистичность принципа представительной демократии и отмечается, что партия как фильтрующий элемент в определенной мере ограничивает демократическое участие граждан в управлении делами общества. См.: Лысенко В.И. Выборы в представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80–90-х гг. М.: Наука, 1994. С. 74.

<sup>69</sup> См.: Авакьян С. А. Федеральное Собрание – Парламент России. М.: Российский юридический издательский дом. 1999. С. 43.

<sup>70</sup> Для избрания кандидат должен получить в первом туре абсолютное большинство при условии голосования не менее 25 % избирателей, а во втором туре относительное большинство; чтобы участвовать в нем, нужно набрать

выборах партийных блоков и непартийных объединений, обеспечивает широкие возможности представительства малых политических ассоциаций; так, в действующем составе Национального собрания насчитывается 12 партий, 9 из которых имеют 15 и менее мест; в сочетании с минимизацией требований к партиям это обуславливает доступность и привлекательность политического участия<sup>71</sup>). Однако, с учетом дифференциации регулирования статуса партий, различия демократических традиций, своеобразия политико-правовых реалий, представляется, что масштабное использование указанного опыта в нашей стране было бы маловероятным. В данном контексте более оправданным видится поиск позитивных аспектов законодательного регулирования, сочетающегося с пропорциональной избирательной системой.

Значительный интерес в этом плане представляет мнение ряда авторов, в частности, В.Е. Чиркина и М.А. Котеговой, считающих наиболее применимой для России пропорциональную систему с преференциальным вотумом<sup>72</sup> (по образцу Японии, Швеции, Австрии<sup>73</sup>, Финляндии<sup>74</sup>). Данная система предполагает деление страны на 40 – 50 многомандатных округов, от которых избираются по 10 – 15 кандидатов, сопровождается упразднением территориально-избирательных комиссий; она позволяет индивидуализировать кандидатов, поскольку избиратель вначале определяет партийную принадлежность (либо голосует за список беспартийных), а затем – преференцию, то есть отмечает кандидата из партийного списка (последние считаются прошедшими в законодательный орган, исходя не из очередности в списке, которую определяют партии, а из числа преференций, исходя из предпочтений избирателей, что выглядит более демократичным) либо списка беспартийных. Наконец, при такой системе, вследствие небольшого масштаба округов, упрощается и процедура сбора подписей избирателей<sup>75</sup>.

Представляется, что подобная модель организации избирательной системы в сочетании со снижением процентных барьеров парламентского представительства и либерализацией требований к созданию партий позволила бы решить отмеченные проблемы партийного функционирования в России, усовершенствовать модель партийного представительства, упрочив возможности политического участия, позволив более полно отразить настроения электората, стимулировав позитивную политическую активность немотивированных или протестно настроенных избирателей.

## Заключение

По итогам исследования видится необходимым заключить следующее:

1. Общий формат подробного нормативного регулирования статуса политических партий («модель предписаний») в России близок практике постсоциалистических евро-

минимум 12,5 % голосов зарегистрированных избирателей; ранее барьеры составляли 5 и 10 %. См.: Избирательный кодекс Франции от 18.06.1984 г., ст. L126 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT00000607023> (2011. 22 янв.).

<sup>71</sup> В том числе и в президентских выборах, отмеченных многочисленным участием кандидатов от малых партий (12 – в 2007 г., 16 – в 2002 г. и т. д.) из-за легкости допуска – достаточно сбора заявлений от 500 выборных лиц – депутатов, сенаторов, членов региональных, департаментских советов, мэров. См.: Рубинский И.Ю. Президентские выборы во Франции // Россия в глобальной политике. 2007. № 4. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.politcom.ru/article.php?id=4451> 2011. 22 янв.).

<sup>72</sup> См.: Чиркин В. Е. Избирательная система для России: состязательность партий и консолидация общества [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.pvlast.ru/archive/index.379.php> (2011. 22 янв.); Котегова М.А. Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт: Дисс... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 96.

<sup>73</sup> См., например: Котегова М.А. Указ. соч. С. 54.

<sup>74</sup> См., например: Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / А.Г. Орлов, В.И. Лафитский, И.А. Ракитская, Т.О. Кузнецова. М.: РЦОИТ, 2009. С. 290.

<sup>75</sup> См.: Чиркин В.Е. Указ. соч.

пейских стран, будучи оправданным в условиях трансформации политико-правовой системы, становления и упрочения демократических традиций, сформировавшихся взглядов на партии как ключевых участников избирательного процесса, предопределяя восприятие масштабной регламентации в данной сфере как необходимой политической гарантии, а не сомнительного вмешательства государства в частную сферу.

2. Существующие в России законодательные требования к созданию и деятельности партий ориентированы на интересы партий массового характера, предотвращение фрагментации политического спектра, формирования партийных сил на региональной основе либо по этническим, религиозным, профессиональным мотивам. В то же время, при обоснованности последних ограничений в современных социально-политических реалиях, видится неосновательным установление завышенных в сравнении с практикой демократических государств лимитов численности партий, их регионального представительства, вмешательства во внутрипартийное функционирование в виде введения ротации управленческих кадров.

3. Нормы, регулирующие участие партий в выборах, прямо или косвенно предусматривают преференции для крупных избирательных объединений, как обусловленные электоральными результатами (в части финансирования, упрощения выдвижения кандидатов на парламентских выборах, пропорционального распределения мандатов с учетом процентного барьера), так и связанные с иными основаниями (региональное деление партийных списков, требования к численности и представительству собираемых в их поддержку подписей), что затрудняет деятельность малых партий. Монополизация партийного участия в выборах также выступает фактором сужения конкуренции в политическом пространстве.

4. Специфика действующей в России на парламентских выборах пропорциональной избирательной системы предполагает особенно высокую значимость политических партий в избирательном процессе вследствие применения «жестких» списков кандидатов, ранжируемых партиями, а не избирателями, голосование которых к тому же определяется партийными предпочтениями в силу «закрытости» списков. В сочетании с высоким процентным барьером, практикой отказа избранных, преимущественно внепартийных, кандидатов от парламентских мест и иными указанными факторами это способствует искажению волеизъявления избирателей.

5. В контексте преодоления упомянутых проблем представляются необходимыми пересмотр существующей модели партийной монополии (в плане возвращения возможности политического участия независимых кандидатов), дальнейшее уменьшение лимитов численности партий, упразднение либо снижение лимитов членства для образования региональных отделений партий и численности последних, упрощение требований к количественным аспектам формирования партийных списков, способствование их открытости, установление запрета на отказ от мандатов избранных кандидатов, снижение электорального барьера на парламентских выборах до 5%, введение на них преференциального голосования, позволяющего индивидуализировать электоральные предпочтения, исключение императивной ротации партийного руководства.

Следует подчеркнуть, что проведение указанных преобразований позволило бы упрочить участие гражданского общества в партийном строительстве, способствовать преодолению абсентеизма избирателей, повышению ответственности избираемых кандидатов в результате усиления политической конкуренции. В этой связи хочется надеяться, что недавние либерализация законодательных требований к политическим партиям и критика монополии «партии власти» со стороны первых лиц государства обозначили вектор движения в данном направлении. Значительный, несмотря на изложенные проблемы, демократический потенциал отечественного избирательного законодательства дает все основания рассчитывать на успешную реализацию отмеченных инициатив.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

**Бакман Евгения Давидовна,**  
соискатель кафедры международного  
и гуманитарного права Северо-Западной академии  
государственной службы

*Научный руководитель:*

**Овчинников Валентин Алексеевич,**  
профессор кафедры конституционного права  
юридического факультета Северо-Западной  
академии государственной службы,  
кандидат юридических наук,  
кандидат технических наук



**Проблема соотношения правовой защиты чести, достоинства  
и деловой репутации кандидата во время избирательной кампании  
с гарантиями свободы мысли и слова**

*Свобода каждого человека  
простирается лишь до той границы,  
от которой начинается свобода других людей.*

*И.А. Ильин*

**Введение**

Актуальность данного исследования обусловлена необходимостью постоянного поддержания и развития демократических начал в современном российском обществе. Уровень развития правового регулирования проведения выборов, в том числе соблюдение и охрана права на свободу мысли и слова при сохранении надлежащей защиты чести и достоинства кандидатов в период избирательной кампании, характеризует состояние демократического развития государства.

Сложилась двойственная ситуация: от свободы мысли и слова уже невозможно отказаться, но расширение границ этого права или необоснованное их сужение может привести либо к полному хаосу, либо к крупномасштабным конфликтам между властью и населением. В то же время право на свободу мысли и слова определенно теряет смысл вне его реализации и эффективной защиты. В то же время, в целях недопущения злоупотреблений правом на свободу мысли и слова, назрела необходимость определения четких границ реализации и защиты данного права, в том числе и для гарантирования защиты чести и достоинства кандидатов в депутаты и на выборные должности.

Концепция свободы мысли и слова, провозглашенная Конституцией Российской Федерации, не имеет аналогов в истории нашего государства. Наряду со многими демократическими ценностями право на свободу мысли и слова должно быть наполнено конкретным содержанием. Надо учитывать также и то обстоятельство, что становление правового госу-

дарства в России, стержнем которого является наиболее полное повсеместное обеспечение, реализация и защита прав и свобод человека, находится только на начальной стадии. Но даже в странах с устоявшимися демократическими традициями имеют место нарушения прав человека, в том числе права на свободу мысли и слова. В Российской Федерации на данном этапе подобные нарушения встречаются достаточно часто, особенно в период проведения предвыборной агитации.

В то же время при проведении избирательной кампании весьма актуальными являются вопросы, связанные с регулированием прав кандидатов, политических партий и объединений на защиту чести, достоинства и деловой репутации. Необходимо отметить также, что деловая репутация политиков – одно из условий их успешной деятельности, поскольку имидж кандидата тесным образом связан с той информацией, которая отражает его нравственные и деловые качества, их негативная оценка может существенным образом изменить мнение избирателей.

Возникает необходимость выработки единообразной судебной практики в России, соотносящейся с общепризнанными международными стандартами в области защиты прав человека в условиях глобализации, в частности, с правовыми позициями Европейского Суда по правам человека, в целях обеспечения эффективной защиты свободы мысли и слова в период проведения избирательной кампании. Систематизация правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и сравнительный анализ позиций Европейского Суда по правам человека в области защиты свободы выражения мнений представляет несомненный научный, а также практический и политический интерес. Актуальными для исследования остаются вопросы установления пределов ограничения и осуществления свободы слова; использования права на свободу слова и защиты чести и достоинства других лиц; осуществления свободы слова и реализации избирательных прав.

*Степень научной разработанности темы исследования.* Вопросами реализации и защиты прав человека в общетеоретическом значении занимались ученые: С.А. Авакьян, В.П. Басик, М.В. Баглай, А.В. Безлепкин, В.В. Бойцова, Н.С. Бондарь, С.Н. Бочарова, О.В. Брежнев, В.Я. Бутылин, В.М. Ведяхин, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, С.А. Волков, С.А. Готов, Л.И. Глухарева, О.Н. Доронина, В.М. Жуйков, В.Д. Зорькин, С.В. Кабышев, В.А. Карташкин, Г.Н. Комкова, Е.А. Курноскин, В.А. Лебедев, Е.А. Лукашева, В.О. Лучин, А.С. Мордовец, С.В. Поленина, В.В. Полянский, М.В. Рыбкина, Ю.В. Самович, О.А. Снежко, В.Н. Снетков, К.Б. Толкачев, Ю.В. Трошин, В.Е. Чиркин, Х.Б. Шейнин, В.В. Шуткина, Б.С. Эбзеев, Л.М. Энтин и др.

Проблемам проведения предвыборной агитации посвящены исследования многих специалистов в области избирательного права, среди которых особое место занимают исследования Н.С. Бондаря, С.В. Большакова, Р.Т. Биктагирова, В.П. Журавлева, В.В. Игнатенко, С.Д. Князева, М.С. Матейковича, Т.А. Рабко, М.А. Федотова.

Общим проблемам избирательного права и процесса посвящены работы А.С. Автономова, И.С.Алехиной, С.А. Белова, Р.Т. Биктагирова, А.А. Вешнякова, А.В. Гнетова, А.В. Зиновьева, З.М. Зотовой, А.В. Иванченко, С.В. Кабышева, А.Б. Меликяна, А.Е. Постникова, В.В. Пылина, М.В.Сербина, В.Е.Чурова, С.М. Шапиева, Н.В. Шубиной.

Специальные исследования в области конституционной регламентации права на свободу мысли и слова осуществляли: Н.Н. Довнар, В.Н. Кудрявцев, М.Я. Муратов, Е.Г. Гребеньков, Н.С. Колесов, Л.Г. Мачковский, Т.В. Старовойтова, М.А. Федотов, О.Ю. Черникова, В.Л.Энтин и др.

Исследованию вопросов защиты чести, достоинства и деловой репутации посвящены работы А.Л.Анисимова, Е.А.Ковалева, М.Н.Малеиной, А.М.Эрделевского и др.

Отсутствие специальных научных исследований в области защиты права на свободу мысли и слова и одновременно защиты чести, достоинства и деловой репутации кандидатов в период избирательной кампании обусловило цели исследования.

Целью данной работы является исследование проблем защиты и реализации права на свободу мысли и слова в современной России в период избирательной кампании; выявление существующих пробелов в правовой регламентации права на свободу мысли и слова в избирательном процессе; научное осмысление и анализ проблем, связанных с обеспечением и защитой конституционных прав на свободу мысли и слова, а также защиты чести, достоинства и деловой репутации кандидатов на основе изучения общепризнанных принципов и норм международного права, законодательства Российской Федерации, положений конституционной науки и юридической практики; обобщение основных направлений совершенствования законодательного регулирования защиты исследуемых прав, выработка практических рекомендаций и предложений по изменению российского законодательства; определение основных направлений совершенствования гарантий защиты конституционного права на свободу мысли и слова в современной России, а также соблюдения баланса между обеспечением свободы слова и гарантий защиты таких важнейших для политических деятелей благ, как честь, достоинство и доброе имя.

Научная новизна работы обусловлена тем, что она представляет собой исследование защиты права на свободу мысли и слова и гарантий его реализации в период избирательной кампании, а также соотношение конституционных прав на защиту свободы слова и защиту чести и достоинства кандидатов.

### **§1. Теоретические и исторические аспекты соотношения права на свободу мысли и слова и права на защиту чести, достоинства и деловой репутации в избирательном процессе**

Свободные выборы, свобода слова и печати, свобода массовой информации относятся к основополагающим ценностям современного демократического общества. В концентрированном виде соответствующие свободы проявляются в избирательном процессе в период предвыборной агитации, которая является одной из важнейших, наиболее конфликтной и политизированной стадией избирательной кампании. Степень свободы предвыборной агитации во многом предопределяет уровень демократизма всего института выборов и практики его реализации. При этом необходимо исключить возможность злоупотребления свободой слова для защиты чести, достоинства и деловой репутации кандидатов на выборную должность. Право на предвыборную агитацию следует отнести к одному из важнейших избирательных прав граждан как разновидности политических прав и свобод. Данное право позволяет гражданам реализовать через выборы возможность влиять на формирование органов государственной и муниципальной власти, на определение направлений их последующей деятельности и, в конечном счете, на политическую линию развития общества и государства. В период проведения предвыборной кампании личные и деловые качества кандидата на выборную должность являются объектами повышенного внимания со стороны избирателей. В это время неизбежным становится столкновение интересов средств массовой информации по свободному и всестороннему освещению избирательной кампании с заинтересованностью кандидатов в формировании достойного и положительного политического имиджа.

Одно из первых упоминаний о свободе мысли и слова, закрепленное в законодательном акте Российского государства, относится к середине XVI века. Глава 3 Соборного уложения 1649 года предписывала правило поведения, запрещающее произносить речи, поро-

чащие честь и достоинство другого человека при Дворе Государя: «Будет кто при Царском Величестве, ... кого обесчестит словом;... посадити его в тюрьму на две недели, чтобы на то смотря иным неповадно было впредь так делати»<sup>1</sup>.

В Наказе императрицы Екатерины II, данном комиссии о составлении проекта нового уложения (1767 г.) указывалась общественная опасность публичного распространения «опасных» произведений: «Запрещаются ... в самодержавных государствах сочинения очень извительные ... и весьма беречься надобно изыскания о сем далече распространять»<sup>2</sup>.

В период правления Александра I им был подписан Цензурный устав, который формально устанавливал свободу мысли и слова, хотя практика его реализации, особенно после 1812 года, характеризовалась жесткой цензурой.

Для второй половины XIX века характерно развитие идей о праве на свободу мысли и слова в тесной взаимосвязи с политическими правами. П.П.Шувалов придерживался идеи о том, что «общественное мнение должно служить опорой государственной власти, иначе та нравственная сила, которая в нем заключена, может послужить основанием для проведения опасных тенденций, обернуться против действующего правителя»<sup>3</sup>.

В ходе дальнейшей истории России проводились попытки провозглашения свободы мысли и слова как в дореволюционный период, так и во времена советской власти, но лишь Конституция Российской Федерации 1993 года провозгласила совершенно иной подход к пониманию и реализации прав и свобод человека и гражданина.

Свобода слова и мысли составляют основу гражданского общества и демократического государства. Отмечая различные значения, придаваемые слову «свобода», Ш.Монтескье в работе «О духе законов» писал: «Нет слова, которое получило бы столько разнообразных значений и производило бы столь различное впечатление на умы, как слово «свобода». Одни называют свободой легкую возможность низлагать того, кого наделили титанической властью; другие – право избирать того, кому они должны повиноваться; третьи – право носить оружие и совершать насилие; четвертые видят ее в привилегии состоять под управлением человека своей национальности или подчиняться своим собственным законам. Некий народ долгое время принимал свободу за обычай носить длинную бороду. Иные соединяют это название с известной формой правления, исключая все прочие»<sup>4</sup>. На самом деле свобода состоит в возможности делать все, что не приносит вреда другому. Границы свободы могут быть определены только законом, который есть мера свободы<sup>5</sup>. Поскольку слово способно оказывать огромное воздействие на сознание людей и формирование общественного мнения, а злоупотребление свободой слова «ведет к дестабилизации обстановки, нарушению общественного согласия»<sup>6</sup>, то существует объективная необходимость нравственных и правовых ограничений, связанных с реализацией конституционного принципа свободы слова. Еще Фукидид писал о том, что «большинство людей не затрудняет себя поиском истины и склонно усваивать готовые взгляды»<sup>7</sup>. И если «большинство людей не пользуется собственными мозгами

<sup>1</sup> Сборник документов по истории государства и права СССР (досоветский период) / Под ред. Т.М.Баженова. Свердловск, 1987. С. 87.

<sup>2</sup> Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии: Сборник документов / Сост. А.В. Гоголевский, Б.Н. Ковалев. М.: Гардарики, 2000. С. 94.

<sup>3</sup> Там же. С. 489.

<sup>4</sup> Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. С. 288.

<sup>5</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1999. С. 155.

<sup>6</sup> Там же. С. 205.

<sup>7</sup> Фукидид. История. Л.: Наука, 1981. С. 234.

активно и продуманно»<sup>8</sup>, то всегда найдутся те, кто сделает это за них и, естественно, в своих интересах.

Европейский Суд по правам человека в 1988 году пришел к заключению, что необходимость может быть связана только с острой общественной потребностью вмешаться в права личности, поэтому ограничения, вводимые государством, должны быть соразмерны соответствующим интересам личности и общества, то есть соразмерны «законной цели»<sup>9</sup>. В свою очередь, цель определяется в соответствии с положениями, закрепленными в международных соглашениях, Конституции, федеральном и региональном законодательстве.

Одним из ограничений свободы слова согласно Конституции Российской Федерации является право каждого на защиту чести, достоинства и доброго имени. При нарушении одного из этих конституционных принципов возникают диффамационные споры. Правовой основой для данной категории дел является ст. 152 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>10</sup>. На основании данной статьи лицо несет ответственность за распространение порочащих сведений утвердительного характера, не соответствующих действительности, а не мнений и оценок<sup>11</sup>. Таким образом, ответственность предусмотрена за злоупотребление свободой слова.

Умаление социальной значимости права на свободу мысли и слова происходит в основном из-за укрепления в общественном сознании идеи о неэффективности реализации, а тем более защиты данного права. Возможно, данная ситуация обусловлена отсутствием культуры свободы слова, которую необходимо создавать, если не на основе отечественного опыта (поскольку в России свобода слова существует совсем недавно), то на основе опыта зарубежных стран (в Англии свобода слова была провозглашена более 300 лет назад, в США – более 200 лет).

Свобода выражения мнений является инструментом прямого участия граждан России в демократическом управлении обществом. Критическое отношение населения к действующей власти также является выражением мнений. Свобода придерживаться собственного мнения не может быть ограничена, так как «любые ограничения, налагаемые на данное право, несовместимы с природой демократического общества»<sup>12</sup>.

В настоящее время в России отсутствует законодательное определение диффамации. Исходя из смысла ст. 152 Гражданского кодекса Российской Федерации, учитывая практику Европейского Суда по правам человека и принципы международного права, можно принять определение, данное Р.Вандеретом: «Диффамация – это утверждение, являющееся ложным и не защищенным привилегиями, порочащее репутацию человека, побуждая других людей осуждать или ненавидеть его или нанося ущерб делу этого человека»<sup>13</sup>.

Политические деятели чаще других граждан выступают истцами в делах о защите чести и достоинства. В период избирательной кампании сохранение баланса двух консти-

<sup>8</sup> Бендлер Р. Используйте свой мозг для изменения. СПб.: Питер, 1994. С.11.

<sup>9</sup> Довнар Н.Н. К вопросу об ограничении свободы слова в международном праве // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 1999, № 4 // [http://evolutio.info/index.php?option=com\\_content&task=view&id=315&Itemid=50](http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=315&Itemid=50)

<sup>10</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ, 1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>11</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2005. №4.

<sup>12</sup> Ван Дейк и Ван Хооф Клувер. Доклад Комитета министров // Теория и практика Европейской Конвенции о правах человека: Сборник. М., 1990. С. 413.

<sup>13</sup> Вандерет Р. Американское диффамационное право и судопроизводство. Обзор законодательства и практики судебной защиты чести и достоинства в США // Современное право средств массовой информации в США / Под ред. А.Г. Рихтера. М., 1997. С.155–164.

туционных принципов – гарантии свободы слова и защиты чести, достоинства и доброго имени – становится все более сложным.

В настоящее время широкое использование «грязных» избирательных технологий представляет собой не только реальную угрозу потери властных полномочий многонациональным народом Российской Федерации как носителем суверенитета и единственным источником власти, но и перехват этих полномочий различными группировками и отдельными личностями, манипулирующими избирателями для достижения своих корпоративных и корыстных целей. В том числе и используя для достижения этих целей средства массовой информации.

Осуществление права избирать и быть избранным невозможно без эффективной реализации свободы политической дискуссии, основой которой является право на свободу слова. Также в период предвыборной агитации важно обеспечить информированность избирателей. Конституционный Суд РФ в постановлении от 30 октября 2003 года указал на то, что выборы могут считаться свободными только тогда, когда гарантированы право на информацию и свобода выражений мнений; поэтому законодательным путем должно обеспечиваться право граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах, однако должен быть установлен баланс между реализацией права на свободу слова и правом на свободные выборы во избежание необоснованных ограничений<sup>14</sup>.

Возможность граждан свободно получать интересующую их информацию делает возможным их участие в общественной и политической жизни. Открытая критика в адрес политических деятелей, не ограниченная рамками цензуры, свидетельствует о подлинности демократических тенденций в стране.

Законодатель, ясно понимая возможность использования «теневых» избирательных технологий, сводящих выборы к конкурсу политической рекламы, пытался предотвратить скрытую предвыборную агитацию, принять меры против манипулирования избирателями. Однако не всегда использованные средства оказывались адекватны поставленным целям. В одних случаях они вообще не достигли никакой цели, в других – частично, в третьих – достигли совершенно противоположных целей<sup>15</sup>.

Реальная роль СМИ в процессе формирования выборных органов власти в значительной степени зависит от того, насколько удачно дополняют друг друга законодательные акты о выборах и о СМИ, насколько минимальны расхождения между ними, насколько восполнены пробелы в правовом регулировании<sup>16</sup>.

## **§2. Реализация и защита свободы мысли и слова при соблюдении и защите права кандидатов на защиту чести, достоинства и деловой репутации в избирательном процессе**

Каждая избирательная кампания ведется в условиях жесткой борьбы с политическими соперниками за право обладать престижными позициями в политической иерархии, за возможность влиять на массы, за доступ к значимым ресурсам. Это в полной мере соот-

<sup>14</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 г. №15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаяна и К.С. Рожкова // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

<sup>15</sup> Постников А.Е. Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 43.

<sup>16</sup> Монахов В.И. Информационные споры в связи с ведением предвыборной агитации через СМИ // СМИ и предстоящие выборы Президента России в 2000 г.: Сб. статей. М., 2000. С. 35.

ветствует сущности власти как реальной способности определенного субъекта проводить свою волю по отношению к другим группам и индивидам, осуществлять общие интересы и достигать общих целей насильственными и ненасильственными средствами. Исследователем политико-психологических оснований власти А.Г. Конфисахором выдвинута гипотеза о том, что обладание властью представляет человеку уникальные возможности для самоосуществления, которых он не может достичь никаким иным образом; что ни в какой сфере деятельности человек не может так полно реализовать свой потенциал, как в политике, при обладании и использовании власти<sup>17</sup>.

В ходе избирательной кампании одним из важнейших моментов является формирование имиджа кандидата. Можно сказать, что избиратель реагирует лишь на имидж кандидата, а не на человека хотя бы по той причине, что большая часть избирателей не имеет с кандидатом непосредственного контакта. Центр политического консультирования «Никколо-М» выделил в образе кандидата, с точки зрения российских избирателей, три аспекта: портретный, профессиональный и социальный.

В портретном аспекте избирателей волнуют следующие качества (в порядке убывания значимости): честность, порядочность, образованность, доброта, человечность, обязательность, решительность, ум, бескорыстие, энергичность, жестокость, напористость, способность вести людей за собой, принципиальность, открытость; в профессиональном аспекте – компетентность, деловитость, работоспособность; в социальном – забота о людях, заинтересованность в судьбе народа<sup>18</sup>. Это не просто автономные от политики характеристики. Именно они в итоге позволяют кандидату осуществлять свои функции, в том числе убеждать население в правильности принятого решения. Имидж нематериален и существует лишь в воображении его создателей и избирателей<sup>19</sup>. Имидж – это целенаправленно сформированный образ, который с помощью ассоциаций наделяет объект дополнительными ценностями (социальными, политическими, психологическими) и благодаря этому способствует более целенаправленному и эмоциональному его восприятию<sup>20</sup>.

Поскольку, как мы уже упоминали выше, большинство избирателей не имеет непосредственного контакта с кандидатами, главным связующим звеном между ними являются средства массовой информации. В соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>21</sup> (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях...») и другими федеральными законами о выборах можно выделить две функции организаций, выпускающих СМИ, в избирательном процессе. Первая связана с предоставлением эфирного времени или печатной площади избирательным комиссиям на безвозмездной основе для информирования избирателей, участников референдума, обнародования решений комиссий и размещения иной информации, а также, кандидатам, избирательным объединениям для обнародования их агитационных материалов. Указанные материалы должны даваться отдельным информационным блоком, без комментариев. В них не допускается предоставление предпочтений кому-либо по времени и объему освещения предвыборной деятельности. Вторая функция указанных организаций связана с обеспечением конституционной гарантии на свободу слова и мысли, права каждого свободно искать, получать и

<sup>17</sup> Конфисахор А.Г. Системно-психологическое описание политической власти: Дисс. ... канд. психологич. наук. СПб.: СПбГУ, 1999. С.160.

<sup>18</sup> Имидж лидера / Под ред. Е.В. Егоровой-Гантман // <http://www.nikkolom.ru/imidg.htm>

<sup>19</sup> Цуладзе А. Формирование имиджа политика в России. М.: Книжный дом «Университет», 1999. С. 58.

<sup>20</sup> Краткий политический словарь. М., 1989. С. 187.

<sup>21</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. № 106 (2974). 15 июня.

распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ)<sup>22</sup>. Эти нормы позволяют средствам массовой информации выступать самостоятельным субъектом избирательного процесса.

В контексте второй функции мы можем рассмотреть ограничение свободы слова, связанное с диффамацией в период избирательной кампании. Существует три причины для такого разграничения. Во-первых, наличие специального субъекта – зарегистрированного кандидата на выборную должность. Во-вторых, специально установленный срок, охватывающий период времени со дня регистрации кандидата до окончания срока предвыборной агитации. В-третьих, наличие административной ответственности, предусмотренной ст. 5.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, за непредоставление возможности обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации зарегистрированного кандидата<sup>23</sup>.

Федеральный закон «Об основных гарантиях...» определяет специальные правовые рамки деятельности СМИ именно в период избирательной кампании. Все ограничения, предусмотренные главой VII данного закона, подчинены одной цели – обеспечению равных возможностей ведения агитации для зарегистрированных кандидатов. Но отличить допустимое освещение выборов от агитации, комментариев от выражения мнения на практике оказывается крайне сложно. По данным мониторинга, регулярно проводимого «Фондом защиты гласности», избирательные комиссии склонны рассматривать любые материалы, содержащие упоминание о кандидатах на выборные должности, как предвыборную агитацию<sup>24</sup>. Данный подход ставит под сомнение свободное освещение борьбы кандидатов в период избирательных кампаний, а жанр аналитических публикаций оказывается под запретом<sup>25</sup>.

Некоторые положения Федерального закона «Об основных гарантиях...» содержат несоразмерные ограничения свободы слова журналиста, а также противоречат международному законодательству, положениям Конституции, федеральных законов и расходятся с практикой Европейского Суда по правам человека.

Из положений п. 2 ст. 48 указанного Федерального закона следует, например: если журналист посвятит свой репортаж прогнозам о возможных последствиях для общества прихода к власти того или иного кандидата, то есть публично выскажет свое мнение и даст собственную оценку без оплаты материалов из избирательного фонда кандидата, то неизбежно привлечение журналиста к административной ответственности. Сравнивая данные нормы с п. 9 ст. 47 Закона РФ от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»<sup>26</sup>, закрепляющим право журналиста «излагать свои личные суждения в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения за его подписью», со ст. 29 Конституции РФ и практикой Европейского Суда по правам человека, можно отметить их явное противоречие между собой.

Европейским Судом по правам человека еще в 1986 году было дано толкование ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>27</sup> по данному вопросу. В решении по делу «Лингенс против Австрии» говорится: «Свобода слова охватывает не только «ин-

<sup>22</sup> Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237. 25 дек.

<sup>23</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (принят ГД ФС РФ 20.12.2001) (ред. от 07.02.2011) // Российская газета. 2001. № 256. 31 дек.

<sup>24</sup> Энтин В. Реализация стандартов 10 в российском законодательстве и судебной практике // Журналистика и право. 2002. № 32 // <http://medialaw.ru/publications/books/echr1/entin.html>

<sup>25</sup> Цыганков А.М. СМИ: средства массовой имитации. Петрозаводск, 2008. С. 21.

<sup>26</sup> Закон РФ от 27.12.1991 г. № 2124-1 (ред. от 09.02.2009 г.) «О средствах массовой информации» // Российская газета. 1992. № 32. 8 февр.

<sup>27</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

формацию» или «идеи», которые встречаются благоприятно или рассматриваются как безобидные либо нейтральные, но также и такие, которые оскорбляют, шокируют или внушают беспокойство. Таковы требования плюрализма, толерантности и либерализма, без которых нет демократического общества. Эти принципы приобретают особое значение в том, что касается прессы... Необходимо проводить тщательное различие между мнениями и суждениями»<sup>28</sup>. Суд также указывает на то, что журналисты могут быть привлечены к ответственности за распространение недостоверных сведений, «если только не сумеют доказать истинность своих утверждений. В отношении оценочных суждений выполнить это требование невозможно, и оно нарушает саму свободу выражения мнений, которая является основополагающей частью права, гарантированного статьей 10 Конвенции»<sup>29</sup>.

Необходимо также обратить внимание на нормы, содержащиеся в пп. «а», «б», «в», «г» п. 5<sup>2</sup> ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях...»: «Зарегистрированный кандидат, избирательное объединение не вправе использовать эфирное время на каналах организаций, осуществляющих телевидение, предоставленное им для размещения агитационных материалов, в целях распространения призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов, списков кандидатов; описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов; распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями; распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов». Возникает вопрос о необходимости исключения данной статьи, поскольку данное положение противоречит праву на свободу мысли и слова, закрепленному в ст. 29 Конституции Российской Федерации. То есть, являясь кандидатом на выборную должность, гражданин не должен быть ограничен в осуществлении своих конституционных прав. А свобода слова означает свободу выражения мнений, в том числе и негативных. Но в то же время выражение политических мнений должно основываться на принципе законности.

Положения пп. «д» и «е» п. 2 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях...» также не соответствуют нормам международного права и практике Европейского Суда по правам человека, особенно если рассматривать их в контексте соотношения понятий частного и публичного лица. Понятие «публичное лицо» имеет большое значение при рассмотрении дел о защите чести, достоинства и деловой репутации, подпадающих под действие ст. 8 и 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Но в настоящее время в российском законодательстве по-прежнему отсутствует данное понятие.

Резолюция 1165 Парламентской ассамблеи Совета Европы о праве на неприкосновенность личной жизни указывает, что «публичными фигурами являются те лица, которые занимают государственную должность и (или) пользуются государственными ресурсами, а также все те, кто играют определенную роль в общественной жизни, будь то в области политики, экономики, искусства, социальной сфере, спорте или в любой иной области»<sup>30</sup>. Ис-

<sup>28</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 8 июля 1986 г. «Лингенс против Австрии» // <http://medialaw.ru/article10/6/2/15.htm>

<sup>29</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 26 апр. 1979 г. «Санди Таймс против Соединенного Королевства» // <http://medialaw.ru/article10/6/2/23.htm>

<sup>30</sup> Резолюция № 1165 (1998) Парламентской ассамблеи Совета Европы о праве на неприкосновенность личной жизни // [http://www.medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/r1165-1998.htm](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/r1165-1998.htm)

ходя из этого, можно предположить, что кандидат является публичным лицом, поскольку его деятельность имеет общественный интерес и влияет на решение общественно важной задачи.

Любой политический деятель должен быть готов к более пристальному вниманию к своей персоне, нежели обычный гражданин. Большинство правовых систем зарубежных стран прямо запрещают политическим, общественным деятелям, депутатам, выборным лицам (публичным деятелям) подавать иски против прессы о защите чести и достоинства. Предполагается, что общественность имеет право и должна знать все о человеке, который влияет на положение дел в городе, области, стране<sup>31</sup>. Европейский Суд при рассмотрении самого первого дела о диффамации подчеркнул: «Пределы допустимой критики... в отношении политического деятеля как такового шире, чем в отношении частного лица. В отличие от последнего, первый неизбежно и сознательно выставляет свои слова и действия под пристальный контроль как журналистов, так и широкой общественности, и поэтому должен проявлять большую степень терпимости»<sup>32</sup>.

Суд подтвердил этот принцип при рассмотрении ряда дел, и он стал фундаментальным в его прецедентном праве<sup>33</sup>. Этот принцип относится не только к критике политиков по поводу их деятельности в рамках занимаемой должности. Вопросы, касающиеся их частных и деловых интересов, также попадают в область повышенного интереса общественности, находящейся под защитой. Например, Европейский Суд отметил, что «факт того, что политический деятель находится в ситуации, где его деловая деятельность пересекается с политической, может стать предметом общественной дискуссии, – даже в том случае, если, строго говоря, в соответствии с внутригосударственным законом не возникает никакой «проблемы несовместимости», то есть нет ничего, что не позволяло бы ему совмещать занимаемую должность с другими видами деятельности»<sup>34</sup>.

Так, в решении по делу «Лингенс против Австрии» говорится: «Свобода печати надеется к тому же общество одним из самых совершенных инструментов, позволяющих узнать и составить представление об идеях и позициях политических лидеров. В более общем виде можно сказать, что свобода политической дискуссии составляет стержень демократического общества... Положения пункта 2 статьи 10 обеспечивают возможность защиты репутации других лиц ... и эта защита распространяется и на политических деятелей ... однако в таких случаях требования такой защиты должны взвешиваться по отношению к интересам открытой политической дискуссии»<sup>35</sup>.

Европейский Суд указал, что любая информация и мнение, которые имеют отношение к выборам и распространяются во время предвыборной кампании, должны рассматриваться как часть дебатов по вопросам, интересующим общественность<sup>36</sup>. При этом в соответ-

<sup>31</sup> Арапова Г.Ю. Право на свободу слова и выражения мнения: проблемы имплементации Европейской конвенции о защите прав человека в российской правоприменительной практике // <http://www.mmdc.narod.ru>

<sup>32</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 8 июля 1986 г. «Лингенс против Австрии» // <http://medialaw.ru/article10/6/2/15.htm>

<sup>33</sup> См., например: Решение Европейского Суда по делу «Лопеш Гомеш да Сильва против Португалии», 28 сент. 2000 г., п.30 // <http://www.echr.coe.int>; решение Европейского Суда по делу «Вабль против Австрии» 21 марта 2000 г., п. 59 // Европейский Суд по правам человека: Избр. постановления 1999–2001 гг. и комментарии. М.: Юридическая литература, 2002. С. 328–339; решение Европейского Суда по делу «Обершлик против Австрии», 23 мая 1991 г., п. 59 // Европейский Суд по правам человека: Избр. решения: В 2 т. Т. 1. М., 2000. С. 684–697.

<sup>34</sup> Решение Европейского Суда по делу «Дичанд и другие против Австрии» № 29271/95 от 26 февр. 2002 г., п. 51 // [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

<sup>35</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 8 июля 1986 г. «Лингенс против Австрии» // <http://medialaw.ru/article10/6/2/15.htm>

<sup>36</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 9 января 2007 г. «Квецень против Польши» // <http://www.sudprecedent.ru/bulletin/archive/8/107/>.

ствии с прецедентной практикой Европейского Суда для оправдания ограничения «политической речи» требуются очень веские причины<sup>37</sup>.

В связи с этим можно предложить ввести административную ответственность за принуждение к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них, добавив статью «Принуждение к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них» в главу 5 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Конституция Российской Федерации гарантирует, что «Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них» (ч. 3 ст. 29). Ответственности за принуждение к выражению мнения или отказу от своих убеждений в законодательстве Российской Федерации пока не установлено, в то время как встречающиеся в конституционной практике случаи нарушения данных положений обуславливают необходимость таких дополнений. Описанный подход соответствует европейскому праву.

Возвращаясь к пп. «д» и «е» п. 2 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях...», можно увидеть прямо противоположный подход, при котором дополнительную защиту и гарантию получают не работники СМИ и сам принцип свободы слова, а кандидат как публичное лицо: является «странным положение пп. «д» п. 2 ст. 48, поскольку существенно ограничивает даже право избирателей на получение достоверной, объективной и всесторонней информации о кандидатах, ведь совершенно очевидно, что для формирования целостного представления о кандидате избирателю необходимо располагать сведениями не только о его служебной текущей деятельности, но и о том, где и как он учился, из какой он семьи, каковы его жизненные взгляды и т.п.»<sup>38</sup>.

Важно отметить, что пп. «в», «д», «е» п. 2 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях...» были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ в октябре 2003 года. Суд признал данные нормы не противоречащими Конституции РФ. Суд аргументировал свое решение следующим образом: «Данные пункты во взаимодействии со ст. 45, подпунктом «а» пункта 2 и подпунктом «ж» пункта 7 ст. 48 не допускают расширительного понимания предвыборной агитации применительно к ее запрету для СМИ... и предполагают, что противозаконной агитационной деятельностью может признаваться только умышленное действие»<sup>39</sup>. То есть информирование избирателей через СМИ не может быть признано агитацией «без выявления соответствующей агитационной цели». Однако критерии для установления или отсутствия данной цели не определены, что на практике приводит к формальному подходу судей при выяснении наличия или отсутствия этой цели.

Указанные выше запреты, вытекающие из расширенного толкования законодателем понятия предвыборной агитации, существенно ограничивают журналиста в его конституционном праве распространять информацию о проблемах, представляющих общественный интерес, что, в свою очередь, лишает общественность возможности получать разноплановую информацию о выборах.

Кроме этого, в п. 6 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях...» предусмотрена обязанность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, предоставить кандидату или избирательному объединению возможность до окончания агитационного периода бесплатно обнародовать (опубликовать) опровержение или иное

<sup>37</sup> См.: Красуля против Российской Федерации: решение от 22 февраля 2007 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 7. С. 62–73.

<sup>38</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 окт. 2003 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Особое мнение судьи В.Г. Ярославцева) // Российская газета. 2003. 31 окт.

<sup>39</sup> Там же.

разъяснение в защиту своих чести, достоинства или деловой репутации. Важно отметить, что эта обязанность возникает у СМИ в случае распространения не только не соответствующих действительности порочащих сведений, но и при опубликовании агитационных и информационных материалов, содержащих достоверную информацию. Аналогичный механизм защиты предусмотрен и ч. 3 ст. 152 Гражданского кодекса Российской Федерации: «Гражданин, в отношении которого средствами массовой информации опубликованы сведения, ущемляющие его права или охраняемые законом интересы, имеет право на опубликование своего ответа в тех же СМИ»<sup>40</sup>.

В качестве яркого примера применения данной нормы можно привести случаи, при которых СМИ сообщают о наличии судимости, реального срока лишения свободы, но не информируют о том, что судимость снята или погашена. Здесь нет диффамационного деликта (отсутствует признак несоответствия действительности), но, очевидно, что права и законные интересы кандидата в депутаты ущемляются, в том смысле, что определенный элемент, порочащий его, имеется, поскольку СМИ сообщили неполную информацию.

Возвращаясь к исследованию института защиты чести и достоинства кандидата во время выборов, можно отметить, что закон обеспечивает кандидату в период предвыборной кампании повышенную защиту, тем самым существенно ограничивая свободу мысли и слова в обществе. В период избирательной кампании законом предусмотрена ответственность журналиста в административном и гражданском порядке. В административном порядке – за проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом (штраф для юридических лиц – от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей) и за не предоставление до окончания срока предвыборной агитации возможности обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации зарегистрированного кандидата (штраф для юридических лиц – от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей). В гражданском порядке – за распространение порочащих честь и достоинство сведений, не соответствующих действительности (ответственность в виде возмещения морального вреда, опубликования опровержения), по ст. 152 Гражданского кодекса Российской Федерации. Еще в XVII веке выдающийся голландский юрист Гуго Гроций указывал: «...возможно также причинение ущерба чести и доброму имени, например, нанесением ударов, оскорблением, злословием, проклятием, насмешкой и другими подобными способами. При них не в меньшей мере, чем при воровстве и иных преступлениях, необходимо отличать порочность поступка от его последствий... Ибо первой соответствует наказание, последней – возмещение причиненного вреда путем признания своей вины, оказания знаков уважения, удостоверения невиновности и тому подобными способами. Хотя и деньги при желании потерпевшего тоже могут оплатить такого рода причиненный достоинству ущерб, потому что деньги есть общее мерило полезности вещей...»<sup>41</sup>.

В постановлениях, затрагивающих баланс избирательных прав, права на свободу мысли и слова, а также прав на защиту чести и достоинства участников избирательного процесса, Конституционный Суд РФ подчеркнул значение свободы слова и свободы выражения мнений в период предвыборных кампаний. «Если в ходе выборов не обеспечена свобода политической дискуссии, не созданы надлежащие условия для свободного обмена мнениями, в котором участвуют не только кандидаты, их представители или представители из-

<sup>40</sup> Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации с постановочными материалами. Части первая – третья / Под ред. Е.Л. Забарчука. М.: Экзамен, 2007. С. 177.

<sup>41</sup> Гуго Гроций. О праве войны и мира: Репринт. с изд. 1956 г. М.: Ладомир, 1994.

бирательных объединений, но и граждане, такие выборы нельзя признать свободными, а образованные в результате их проведения органы – легитимными»<sup>42</sup>.

Таким образом, деятельность СМИ, а также действия кандидатов в период избирательной кампании по информированию избирателей должны осуществляться в рамках обеспечения свободного выражения мнений и убеждений, объективности и достоверности информации.

### Заключение

Свободные выборы, свобода слова и печати, свобода массовой информации относятся к основополагающим ценностям современного демократического общества. В концентрированном виде соответствующие свободы проявляются в избирательном процессе в период предвыборной агитации, которая является одной из важнейших, наиболее конфликтной и политизированной стадией избирательной кампании. Степень свободы предвыборной агитации во многом предопределяет уровень демократизма всего института выборов и практики его реализации. При этом необходимо исключить возможность злоупотребления свободой слова для защиты чести, достоинства и деловой репутации кандидатов на выборную должность. Право на предвыборную агитацию следует отнести к одному из важнейших избирательных прав граждан как разновидности политических прав и свобод. Данное право позволяет гражданам реализовать через выборы возможность влиять на формирование органов государственной и муниципальной власти, на определение направлений их последующей деятельности и, в конечном счете, на политическую линию развития общества и государства.

Для государства и общества значимость данного права выражается в том, что реализация права на свободу слова, а главное, его действенная защита претворяет в жизнь прогрессивные тенденции правового развития государства, является существенной характеристикой российского законодательства.

Выбирая между интересами общества на полную информацию о выборах, правом человека свободно высказывать свое мнение, с одной стороны, и правом кандидата на защиту чести и достоинства, с другой стороны, законодатель в большей степени учел интересы последнего, нарушив баланс между двумя конституционными дозволениями. Что не только приводит к противоречию законов одного уровня (Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» и ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), но и демонстрирует несоответствие Федерального закона «Об основных гарантиях...» принципам Конституции Российской Федерации, нормам международного права и правоприменительной практике Европейского Суда по правам человека.

Свобода слова в избирательном процессе, направленная в нужное русло, может служить эффективным средством обеспечения экономического, политического и социального прогресса. Умаление социальной значимости права на свободу мысли и слова происходит в основном из-за укрепления в общественном сознании идеи о неэффективности реализации, а тем более защиты данного права. Культура свободы слова подразумевает активное использование предоставленного Конституцией РФ и законами права, не выходя за рамки предусмотренных ограничений. Но свобода придерживаться собственного мнения не может быть ограничена, поскольку является самой основой демократического общества.

<sup>42</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. по делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области // СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 2970.

**Докторова Александра Трофимовна,**  
аспирантка Северо-Восточного федерального  
университета им. М.К. Аммосова (г. Якутск)

Научный руководитель:  
**Степанова Альбина Афанасьевна,**  
заведующая кафедрой конституционного,  
муниципального и международного права  
юридического факультета Северо-Восточного  
федерального университета им. М.К. Аммосова  
(г. Якутск), кандидат юридических наук, доцент

### **Механизм реализации отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления гражданами Российской Федерации**

До сих пор в науке отсутствует единый подход к проблеме института отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления. Недостаточно четкое регулирование федеральным и региональным законодательством процедуры отзыва выборных лиц местного самоуправления и вопросов, которые возникают в ходе реализации процедуры отзыва выборных лиц избирателями, обусловили интерес к теме исследования.

Отзыв, являясь мерой конституционной ответственности, представляет собой одну из форм прямого народовластия. В основе понятия «непосредственная демократия», как указывает С.А. Авакьян, лежат идеи прямого правления народа, его руководства собственной жизнью, самоуправления и самоорганизации в общественных и государственных делах. В случае отзыва выражение воли народа может иметь обязательный императивный характер, до есть принятые народом решения не требуют утверждения их кем-либо<sup>1</sup>.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ основания и порядок отзыва выборного должностного лица местного самоуправления не должны приводить к искажению смысла муниципальных выборов. В постановлении от 1 декабря 1998 г. Центральная избирательная комиссия РФ отмечает, что рассматриваемый институт является важной составной частью непосредственной демократии, организации и функционирования системы органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Право на отзыв депутатов, выборных должностных лиц является реальным проявлением принадлежащей народу власти, одним из средств контроля избирателей за деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. М., 2002. С. 26.

<sup>2</sup> Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 1 декабря 1998 г. № 156/1075-П «О практике работы избирательных комиссий по реализации института отзыва депутатов, выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах РФ // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 11.

Отзыв можно считать комплексной формой прямой демократии, которая включает в себя императивную и регулятивную функции непосредственной демократии<sup>3</sup>.

По смыслу Конституции РФ народовластие не ограничивается только высшими формами народовластия (выборами и референдумом), однако, как справедливо отмечают некоторые авторы<sup>4</sup>, не уточняются те формы, которые могут быть использованы в качестве волеизъявления, что создает своего рода проблемы в правовом регулировании и реализации механизма отзыва на практике. В то же время отзыв представляет собой форму ответственности выборных должностных лиц перед населением. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>5</sup> (далее – Федеральный закон) закрепляет меры ответственности в отношении органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Ранее институт отзыва депутатов представительного органа и выборных должностных лиц местного самоуправления практически не регулировался нормами федерального законодательства. Федеральный закон расширил пределы законодательного регулирования института отзыва, определив институт отзыва избирателями депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления в качестве обязательного. Так, Федеральным законом установлены конкретные основания и условия применения данной меры ответственности, а также форма непосредственной демократии (голосование по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления), посредством которой отзыв может быть осуществлен.

Следует отметить, что Центральной избирательной комиссией в 1998–1999 гг. были разработаны два модельных закона<sup>6</sup> о порядке отзыва депутата представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления. Разработанные модельные законы могли бы стать основой для принятия соответствующих законов, но, к сожалению, на сегодняшний момент на федеральном уровне не принят закон, регулирующий именно порядок отзыва выборных лиц местного самоуправления.

Институт отзыва выборных лиц местного самоуправления как форму непосредственной демократии можно определить как волеизъявление избирателей на основе назначенного голосования по отзыву на основе норм федерального законодательства, законодательства субъектов, уставов муниципальных образований, целью которого является досрочное лишение полномочий выборного должностного лица местного самоуправления.

Как справедливо полагает В.Н. Руденко, нерешенной проблемой современного отечественного законодательства об отзыве является отсутствие надлежащих правовых процедур отзыва. Основным здесь является вопрос обеспечения участия большинства зарегистрированных избирателей в реализации своего права на отзыв депутата<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> См.: Горлачев Р.Ю. Конституционно-правовые гарантии непосредственной демократии в РФ: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

<sup>4</sup> Петрова Н.А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2009 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>6</sup> Модельный закон «О порядке отзыва депутата (члена) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации». Одобрен на заседании Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 15 апреля 1998 года // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 7 (61). С. 108–128; Модельный закон «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1999. № 1 (67). С. 37–57.

<sup>7</sup> Руденко В.Н. Институты «отзыва» и «ропуска» в современном российском законодательстве: практика реализации и проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2002. № 4.

Еще в 1995 г. на нее обратили внимание судьи Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглай и А.Л. Кононов. По мнению М.В. Баглая, существующая в демократических государствах процедура альтернативных выборов, изначально предполагающая раскол голосов избирателей, не позволяет установить, кто же конкретно голосовал за данного кандидата в депутаты, а следовательно, имел моральное право претендовать на отзыв не оправдавшего доверия народного избранника. Поскольку все избиратели должны быть признаны субъектами права отзыва такого депутата, неизбежно возникает ситуация, при которой избирали данного депутата одни граждане, а отзывают другие<sup>8</sup>.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации<sup>9</sup> основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и т.п. Сама процедура отзыва должна обеспечивать депутату возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, и гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву.

Именно проблемы процедуры отзыва выборных лиц затрудняют реализацию института отзыва в современной России. Прежде всего, это касается стадий процедуры отзыва<sup>10</sup>. Отметим некоторые недостатки действующего законодательства РФ относительно института отзыва выборных лиц местного самоуправления:

1. Согласно п.2 ст. 24 Федерального закона основаниями отзыва выборного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. В этой связи В.А. Виноградов, А.А. Кондрашев указывают на очевидные недостатки: федеральный законодатель отказался от формулирования оснований и порядка решения соответствующих вопросов ответственности органов местного самоуправления перед населением и стремления предоставить органам местного самоуправления возможность самостоятельно регламентировать процедуру привлечения к ответственности органов местного самоуправления со стороны населения<sup>11</sup>.

В юридической литературе неоднократно подчеркивалось, что требование Федерального закона об установлении оснований отзыва уставами муниципальных образований преимущественно находит отражение лишь в уставах крупных муниципальных образований, а абсолютное большинство муниципалитетов ограничивается фактическим дублированием в уставах текста Федерального закона, в котором упоминается лишь одно основание ответственности<sup>12</sup>. Наиболее приемлемой в данной ситуации видится позиция Конституционного Суда РФ<sup>13</sup>. Так, самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института отзыва предполагает возможность либо установления непосредственно в уставе процедуры отзыва, включая дополнитель-

<sup>8</sup> СЗ РФ, 1997. № 2. Ст. 348.

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. № 21-п «По делу о проверке конституционности закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 5.

<sup>10</sup> См.: Петрова Н.А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

<sup>11</sup> Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С.296; Кондрашев А.А. Особенности реализации конституционно-правовой ответственности в муниципальном праве Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 20. С. 31

<sup>12</sup> См.: Муниципальное право: Учебно-методический комплекс // Под ред. Н.М. Кониной. М.: Норма, 2006.

<sup>13</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 374.

ные гарантии прав его участников, либо отсылки к регулируемому данную процедуру закону субъекта РФ, подлежащему применению при проведении отзыва в муниципальном образовании.

Несмотря на то что п. 2 ст. 24 и п.1 ст.71 Федерального закона<sup>14</sup> предусматривают установление оснований отзыва выборного лица местного самоуправления исключительно в уставах муниципальных образований, последние содержат нормы, отсылающие к соответствующим региональным законам. К примеру, ст. 17 Закона Республики Саха (Якутия) «О местном самоуправлении»<sup>15</sup> в качестве оснований наступления ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления перед населением предусматривает следующее: нарушение ими устава муниципального образования и утрата доверия населения в соответствии с Федеральным законом, в то время как Федеральный закон<sup>16</sup> не использует термин «утрата доверия населения», определяя, что основаниями для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Или, согласно ст.5 Закона Республики Бурятия от 6 октября 2004 г. № 822-III «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия»<sup>17</sup> основания отзыва устанавливаются уставом муниципального образования и не допускается установление оснований отзыва, не связанных с конкретными решениями или действиями (бездействием) выборного лица органа местного самоуправления, которые могут быть подтверждены или опровергнуты в судебном порядке. Большинство исследователей склоняются к тому, что основания отзыва депутата и главы муниципального образования должны быть закреплены именно на федеральном уровне с предоставлением права органам местного самоуправления дополнять и уточнять элементы процедуры отзыва.

Также отдельные исследователи<sup>18</sup> предлагают закрепить следующие основания отзыва в федеральном законодательстве:

- противоправные решения или действия (бездействие), в случае подтверждения в судебном порядке факта причинения вреда гражданам, юридическим лицам, интересам публично-правовых образований;
- систематическое (более двух раз в течение года) нарушение регламента представительного органа местного самоуправления, подтвержденное актом этого органа;
- систематическое (более двух раз в течение года) нарушение установленного порядка и срока письменного ответа на обращения граждан или нарушение установленного порядка приема граждан, подтвержденное в судебном порядке;
- установленные в результате депутатского расследования и подтвержденные в судебном порядке факты грубого нарушения депутатской (должностной) этики.

2. Согласно нормам Федерального закона устав как учредительный документ должен

<sup>14</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2009 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>15</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 30 ноября 2004 г. № 171-3 № 349-III «О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия)» // Ил Тумэн. 2004. № 51. 24 дек.

<sup>16</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2009 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>17</sup> Закон Республики Бурятия от 06.10.2004 г. № 822-III (ред. от 27.11.2006 г.) «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия» (принят Народным Хуралом РБ 22.09.2004 г.) // Бурятия. 2004. № 193. 9 окт.; Официальный вестник. № 50.

<sup>18</sup> См.: Кондрашев А.А. Указ.соч. С.33.

четко регулировать институт отзыва выборных лиц местного самоуправления и содержать в себе основания и процедуру отзыва.

К примеру, законодательство Республики Саха (Якутия)<sup>19</sup> достаточно подробно раскрывает: порядок назначения голосования, образование участков голосования, деятельность комиссий по проведению голосования, гарантии для участников кампании по отзыву, порядок голосования, подсчет и обработку голосов, порядок обжалования действия и решений, связанных с голосованием по отзыву, ответственность за нарушение прав граждан на участие в голосовании по отзыву. Но, к сожалению, уставы муниципальных образований<sup>20</sup> не конкретизируют основания отзыва депутатов представительного органа и главы муниципального образования, дублируя положения Федерального закона.

Как нам представляется, было бы более правильным регулирование института отзыва выборных лиц местного самоуправления специальным законодательством субъекта РФ. Следует отметить, что многие субъекты РФ приняли специальные законы, регулирующие процедуру отзыва выборных лиц местного самоуправления<sup>21</sup>.

3. Одним из этапов в реализации инициативы отзыва является сбор подписей избирателей в поддержку проведения голосования по отзыву. Следует обратить внимание на проблему законодательства субъектов РФ относительно количества собранных подписей, необходимых для инициативы отзыва. К примеру, согласно ст. 11 Закона Республики Бурятия количество подписей, необходимых для регистрации инициативы отзыва, должно составлять 5 процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, где был избран депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления<sup>22</sup>.

В то же время количество подписей должно соответствовать норме, установленной п.1 ст. 37 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>23</sup>. Хотя согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ<sup>24</sup> инициатива отзыва связана с процедурой выдвижения кандидата на выборах. Как известно, проведение референдума осуществляется на территории всего муниципального образования, а голосование по отзыву может проводиться только на территории того округа, в котором избиралось лицо. Указанный округ может и не совпадать с территорией всего муниципального образования. Референдум и отзыв – это принципиально разные формы непосредственного народовластия, однако по существу представляют собой голосование населения по тому или иному

<sup>19</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 30 ноября 2004 г. № 171-3 № 349-III «О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия)» // Ил Тумэн. № 51. 2004. 24 дек.; Закон Республики Саха (Якутия) от 30.03.2005 г. № 210-3 № 423-III (ред. от 15.12.2010 г.) «О местном референдуме в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2005. № 20. 4 мая.

<sup>20</sup> См.: Устав городского округа «Якутск» (с изм. от 16.06.2009 г.) // Эхо столицы. 2008. № 7. 29 янв.

<sup>21</sup> См.: Закон Республики Бурятия от 06.10.2004 № 822-III (ред. от 27.11.2006 г.) «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия» (принят Народным Хуралом РБ 22.09.2004 г.) // Бурятия. 2004. № 193. 9 окт.; Официальный вестник. № 50; Информационный бюллетень Народного Хурала РБ. 2004. № 19; Закон Камчатской области от 11.11.1997 г. № 120 (ред. от 17.03.2005 г.) «О досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления Камчатской области» (принят Законодательным Собранием Камчатской области 29.10.1997 г.) Первоначальный текст документа см.: Официальные ведомости. 1998. № 4.

<sup>22</sup> Закон Республики Бурятия от 06.10.2004 г. № 822-III (ред. от 27.11.2006 г.) «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия» (принят Народным Хуралом РБ 22.09.2004 г.) // Бурятия. 2004. № 193. 9 окт.; Официальный вестник. № 50. Информационный бюллетень Народного Хурала РБ. 2004. № 19.

<sup>23</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 28.12.2010 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>24</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 374.

вопросу, и соответственно именно порядок голосования так или иначе определяет в них сходство<sup>25</sup>.

4. Следует отметить и проблемы правового регулирования назначения голосования по отзыву выборных лиц местного самоуправления.

К примеру, Собрание депутатов Комсомольского муниципального района Хабаровского края не позднее 15 дней со дня поступления необходимых документов принимает решение о назначении даты проведения голосования по отзыву<sup>26</sup>. Как справедливо полагает С.А. Авакьян, если представительный орган сильно политизирован, он может назначить голосование по отзыву, придавая особое значение отдельным не заслуживающим внимания обстоятельствам, и может отказать в назначении голосования по тем же соображениям<sup>27</sup>. Таким образом, нельзя не согласиться с теми исследователями<sup>28</sup>, которые считают, что оптимальным субъектом назначения выступает в данном случае соответствующая избирательная комиссия (комиссия по отзыву). Так, от решения вопроса о назначении голосования по отзыву или отказе в назначении зависит соблюдение гарантий отзываемого лица и лиц, выступивших с инициативой о проведении голосования по отзыву.

5. Одной из существенных проблем процедуры отзыва выборных лиц местного самоуправления является определение результатов голосования по отзыву. Так, согласно п. 2 ст. 24 Федерального закона депутат, член выборного органа, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе). Глава города, депутат городского Совета, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе)<sup>29</sup>.

Следует отметить, что в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г.<sup>30</sup> указано, что процентные показатели, определяющие минимальное число голосов избирателей, необходимое для осуществления отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, должны гарантировать от необоснованного противопоставления голосования по отзыву волеизъявлению избирателей на состоявшихся муниципальных выборах. Поэтому недопустимо, чтобы отзыв мог быть осуществлен в основном голосами граждан, оставшихся на соответствующих выборах в меньшинстве, то есть голосовавших за кандидатов, которые не получили необходимого большинства.

Так, с одной стороны, за отзыв должно проголосовать по крайней мере не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано, чтобы голосованием по отзыву не умалялось значение выявленного в ходе выборов волеизъявления избирателей и обеспечивалась охрана его результатов. С другой стороны, нормы федерального законодательства, устанавливающие, что депутат считается отозванным при условии голосования

<sup>25</sup> Петрова Н.А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

<sup>26</sup> Устав Комсомольского муниципального района Хабаровского края (принят решением Собрания депутатов Комсомольского муниципального района от 25.05.2005 г. № 46) (ред. от 17.11.2010 г.) // Приамурье. 2005. № 32. 4 авг.

<sup>27</sup> Авакьян С.А. Отзыв депутатов (членов) законодательного (представительного) органа государственной власти и выборных должностных лиц субъектов РФ // Избирательное право и избирательный процесс в РФ. М., Норма, 1999. С 596–597.

<sup>28</sup> См: Петрова Н.А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006; Ваганова Н.А. Институт отзыва выборных лиц местного самоуправления: Дисс. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2004.

<sup>29</sup> Устав муниципального образования «Город Олекминск» Олекминского района Республики Саха (Якутия). Принят решением III сессии городского Совета муниципального образования «Город Олекминск» Олекминского района Республика Саха (Якутия) от 1 декабря 2005 г. № 1.

<sup>30</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 374.

за отзыв не менее половины всех избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе), делает важнейший институт представительной демократии нежизнеспособным.

Подобное условие трудно признать обоснованным, так как оно фактически превращает институт отзыва в фикцию, поскольку явка на участки для голосования не менее половины зарегистрированных избирателей в масштабах одномандатного (многомандатного) избирательного округа (не говоря о муниципальном образовании в целом) является в современных реалиях, по сути, невыполнимой задачей<sup>31</sup>.

Мы полагаем, что целесообразнее считать депутата отозванным, если за отзыв подано более половины числа голосов участников голосования и при условии, что это число не меньше числа голосов избирателей, поданных за избрание депутата.

В результате проведенного исследования можно прийти к следующим выводам:

– п.2 ст.24 Федерального закона необходимо дополнить основаниями отзыва депутата и главы муниципального образования с предоставлением права органам местного самоуправления дополнять и уточнять элементы процедуры отзыва. Или, как нам представляется, было бы более правильным регулирование института отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления специальным законодательством субъекта РФ;

– необходимо обратить внимание на проблему в законодательстве субъектов РФ относительно количества собранных подписей, необходимых для инициативы отзыва. Так, для назначения голосования по отзыву выборного лица местного самоуправления должно быть собрано не менее пяти процентов подписей избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, но не менее числа подписей, чем требуется для регистрации соответствующего выборного должностного лица;

– от решения вопроса о назначении голосования по отзыву или отказе в назначении зависит соблюдение гарантий отзываемого лица и лиц, выступивших с инициативой о проведении голосования по отзыву. Нельзя не согласиться с теми исследователями, которые считают, что оптимальным субъектом назначения выступает в данном случае соответствующая избирательная комиссия (комиссия по отзыву);

– одной из существенных проблем процедуры отзыва выборных лиц местного самоуправления является определение результатов голосования по отзыву. Приходим к выводу, что целесообразнее считать депутата отозванным, если за отзыв подано более половины числа голосов участников голосования и при условии, что это число не меньше числа голосов избирателей, поданных за избрание депутата, выборного должностного лица местного самоуправления.

Необходимо расширить пределы научного исследования и совершенствовать правовой механизм реализации отзыва выборных лиц местного самоуправления.

<sup>31</sup> См.: Князев С. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 6. С. 87; Кондрашев А.А. Указ.соч. С.33.

**Иванова Елена Леонидовна,**  
аспирантка кафедры конституционного  
и административного права Байкальского  
государственного университета экономики и права

*Научный руководитель:*

**Игнатенко Виктор Васильевич,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
Председатель Избирательной комиссии  
Иркутской области

## **Роль прокуратуры в защите избирательных прав граждан и совершенствовании избирательного законодательства**

Прокуратура, несмотря на изменение ее функций и полномочий в различные периоды развития нашего государства, всегда ассоциировалась в сознании российских граждан с авторитетным правозащитным органом. Функции по защите избирательных прав были свойственны отечественной прокуратуре еще в начале прошлого столетия. Так, в циркуляре Н.В. Крыленко 1923 г. в качестве одного из направлений деятельности прокуратуры выделяется защита политических прав граждан. В директивном письме краевого прокурора Сибири от 7 октября 1928 г. окружным прокурорам предписывалось выявлять случаи неправильного лишения избирательных прав (на почве сведения личных счетов и ошибок)<sup>1</sup>.

На современном этапе прокуратура, осуществляя надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории государства, выступает органом, играющим значительную роль в защите, обеспечении механизмов реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в России. Среди важнейших политических прав конституционалисты обоснованно указывают избирательные права<sup>2</sup>.

Предусматривая участие органов прокуратуры в осуществлении надзора за соответствием законам правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содер-

<sup>1</sup> Гридунова И.А. Роль прокурорского надзора в защите прав граждан от произвола властей в 1920-е гг. (на материалах Алтайского края) // Известия Алтайского государственного университета. 2008. № 4–3. С. 75.

<sup>2</sup> См., например: Смоленский М.Б. Конституционное (государственное) право России : Учебник. М., 2006. С. 206.; Теоретические основы конституционного права Российской Федерации : Учебник для студентов вузов / Под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсенко. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 166; Конституционное право России : Учебник / Под ред. А.Е. Постникова. М., 2007. С. 159.

жания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (абз. 2 ч. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре), федеральный законодатель отводит прокуратуре одну из важнейших ролей в обеспечении легальности избирательного законодательства. С этой целью органы прокуратуры уполномочены на использование такой важнейшей формы прокурорского реагирования, как протест.

В юридической литературе существует множество определений данной формы прокурорского реагирования. Не вступая в полемику относительно этой дефиниции, возможным видится согласиться с Н.В. Мельниковым, который под протестом понимает официальное возражение прокурора по поводу допущенных нарушений законности и требование их устранения<sup>3</sup>.

Как показал анализ практики использования данной меры прокурорского реагирования в сфере электоральных отношений, чаще всего протест используется городскими и районными прокуратурами, а также прокуратурами субъектов Российской Федерации для обеспечения соответствия региональных и муниципальных правовых актов, регулирующих избирательные правоотношения, актам вышестоящего уровня (в основном федерального).

В большинстве случаев внимание органов прокуратуры привлекали нарушения федерального законодательства в следующих сферах избирательных отношений:

#### **1. Активное избирательное право**

Нередко возможность голосования на региональных или муниципальных выборах неправомерно ограничивалась региональным законодателем в связи с особым статусом избирателей на момент проведения голосования<sup>4</sup>.

#### **2. Пассивное избирательное право**

Были выявлены неправомерные ограничения пассивного избирательного права при проведении муниципальных выборов, связанных с фактом постоянного или преимущественного проживания кандидата на территории соответствующего муниципального образования, поскольку такие ограничения могут быть установлены только Конституцией Российской Федерации<sup>5</sup>.

Фиксировалось случаи установления дополнительных требований к кандидатам на выборные должности в связи с наличием у них гражданства иностранного государства<sup>6</sup>, статуса лица, замещающего государственную или муниципальную должность, государственного или муниципального служащего<sup>7</sup>.

Были выявлены случаи иного понимания по сравнению с федеральным законодательством норм, регулирующих порядок отмены регистрации кандидата<sup>8</sup>.

Прокуратурой Пензенской области был установлен целый ряд серьезных нарушений областным законодателем федерального законодательства о выборах и политических партиях, заключавшихся в закреплении значительного числа необоснованных препятствий для выдвижения кандидатов от политических партий на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления<sup>9</sup>.

#### **3. Право участия в иных избирательных действиях**

Прокуратурой Республики Адыгея было указано на неправомерность ограничения республиканским законодателем прав иностранных граждан на участие в деятельности,

<sup>3</sup> Мельников Н.В. Прокуратура России и ее роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан: дисс. ... д.ю.н. Ростов-на-Дону. 2001. С. 245.

<sup>4</sup> Протест прокуратуры Оренбургской области от 19 января 2006 г. № 7/22-06 (абз. 4).

<sup>5</sup> Протест прокуратуры Рязанской области от 27 декабря 2000 г. № 7-Н7-2000 (абз. 11,12).

<sup>6</sup> Протест прокуратуры Ленинградской области от 26 декабря 2006 г. № 07-19-06 (абз. 6,7).

<sup>7</sup> Протест прокуратуры Республики Адыгея от 26 января 2004 г. № 7/7-2004 (ч. 13).

<sup>8</sup> Там же. (ч. 26); Протест прокурора Ленинградской области от 6 июня 2001 г. № 7-07-01 (абз. 14).

<sup>9</sup> Протест прокуратуры Пензенской области от 12 мая 2009 г. № 22-16-9-2009.

способствующей выдвижению кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов депутатами представительного органа местного самоуправления<sup>10</sup>.

#### 4. Порядок назначения и проведения выборов

Региональный законодатель вопреки федеральному регулированию часто полномочием по назначению муниципальных выборов наделял органы власти соответствующего субъекта Российской Федерации, а не представительный орган местного самоуправления<sup>11</sup>. Кроме этого, нередко законодатели субъектов Российской Федерации устанавливали сроки назначения выборов (в том числе досрочных), отличные от тех, которые императивно закреплены в федеральном законодательстве<sup>12</sup>.

#### 5. Регламентация правового статуса избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных, территориальных, участковых избирательных комиссий и правового статуса их членов

Были выявлены существенные расхождения между федеральным и региональным законодательством в порядке формирования комиссий<sup>13</sup>, порядке принятия ими решений<sup>14</sup>, наборе<sup>15</sup> и сроке<sup>16</sup> полномочий комиссий. Констатируется установление иных по сравнению с федеральным законодательством требований для лиц, замещающих должность председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации<sup>17</sup>, иного порядка привлечения членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации к уголовной и административной ответственности<sup>18</sup>, необоснованное сужение законодателем субъекта Российской Федерации тех ограничений, которые предусмотрены федеральным законодательством для членов избирательных комиссий<sup>19</sup>. Региональный законодатель, вторгаясь в компетенцию федерального законодателя, неверно определял источник финансирования деятельности избирательных комиссий<sup>20</sup>.

#### 6. Сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов

Было установлено, что порядок сбора подписей в поддержку того или иного кандидата, а также порядок оформления подписных листов, определенный региональным законодательством, противоречит порядку, установленному федеральным законодательством<sup>21</sup>.

#### 7. Порядок образования избирательных участков

Прокуратура Республики Адыгея обращала внимание регионального законодателя на расхождение установленных им сроков образования избирательных участков с правилами, установленными федеральным законодателем<sup>22</sup>.

<sup>10</sup> Протест прокуратуры Республики Адыгея от 26 января 2004 г. № 7/7-2004 (ч. 1).

<sup>11</sup> Там же. (ч. 2).

<sup>12</sup> Протест прокуратуры Республики Адыгея от 20 октября 2006 г. № 7/7-06 (абз. 3, 4).

<sup>13</sup> См., например: Протест прокурора Ленинградской области от 6 июня 2001 г. № 7-07-01 (абз. 4, 5); Протест прокуратуры Советского района г. Рязани от 1 февраля 2010 г. № 15а-2010; Протест прокуратуры Республики Адыгея от 26 января 2004 г. № 7/7-2004 (ч. 4, 5, 6, 8); Протест прокуратуры Пензенской области от 7 июня 2010 г. № 22-16-06-2010 (абз. 5-9).

<sup>14</sup> Протест прокуратуры Оренбургской области от 19 января 2006 г. № 7/22-06 (абз. 5).

<sup>15</sup> Протест прокурора Республики Адыгея от 5 марта 2004 г. № 7/7-2004; Протест прокуратуры Приморского края от 12 июля 2006 г. № 7/2-11-06; Протест прокуратуры Приморского края от 1 сентября 2006 г. № 7/2-11-06.

<sup>16</sup> Протест прокуратуры Советского района г. Рязани от 30 июня 2010 г. № 15а-2010.

<sup>17</sup> Протест прокурора Ленинградской области от 6 июня 2001 г. № 7-07-01 (абз. 9, 10); Протест прокуратуры Ленинградской области от 19 августа 2009 г. № 07-50-09 (ч. 3).

<sup>18</sup> Протест прокурора Ленинградской области от 6 июня 2001 г. № 7-07-01 (абз. 9, 10); Протест прокуратуры Ленинградской области от 19 августа 2009 г. № 07-50-09 (ч. 2).

<sup>19</sup> См., например: Протест прокурора Ленинградской области от 6 июня 2001 г. № 7-07-01 (абз. 9, 10); Протест прокуратуры Ленинградской области от 19 августа 2009 г. № 07-50-09 (ч. 1); Протест прокуратуры Пензенской области от 29 января 2009 г. № 22-16-3-2009.

<sup>20</sup> Протест прокурора Республики Адыгея от 5 марта 2004 г. № 7/7-2004.

<sup>21</sup> Протест прокурора Ленинградской области от 6 июня 2001 г. № 7-07-01 (абз. 16); Протест прокуратуры Республики Адыгея от 26 января 2004 г. № 7/7-2004 (ч. 16); Протест прокуратуры Приморского края от 1 февраля 2007 г. № 7/2-8-07 (абз. 2).

<sup>22</sup> Протест прокуратуры Республики Адыгея от 20 февраля 2004 г. № 7/7-2004

## **8. Порядок составления и передачи в участковую избирательную комиссию списков избирателей**

Было установлено, что региональным законом в отличие от федерального в качестве обязательного элемента списка избирателей не предусмотрены суммарные данные по каждому виду выборов<sup>23</sup>, установлены отличные от федерального закона сроки передачи первого экземпляра списка избирателей<sup>24</sup>, понятия недостоверной и недействительной подписи<sup>25</sup>.

## **9. Порядок передачи избирательных бюллетеней**

Были выявлены расхождения в регламентации сроков и превышения допустимого количества бюллетеней, которые могут быть переданы избирательной комиссии сверх зарегистрированного числа избирателей<sup>26</sup>.

## **10. Отдельные вопросы предвыборной агитации**

Как правило, нарушения порядка проведения предвыборной агитации в основном заключались в том, что региональный законодатель устанавливал иные по сравнению с федеральным сроки проведения предвыборной агитации, порядок изготовления, тиражирования и финансирования агитационных материалов<sup>27</sup>. Прокуратурой Пензенской области было выявлено несоответствие самой дефиниции предвыборной агитации, закрепленной в областном законе, определению предвыборной агитации, данному федеральным законодателем<sup>28</sup>.

## **11. Регламентация правового статуса иных участников избирательного процесса (наблюдателей, иностранных (международных) наблюдателей, представителей средств массовой информации)**

Были установлены существенные отличия между федеральным и региональным регулированием в кругу субъектов, которые не могут быть наблюдателями, полномочиями наблюдателей, иностранных (международных) наблюдателей и аккредитованных на соответствующих выборах представителей средств массовой информации<sup>29</sup>.

## **12. Регламентация процедур установления результатов выборов и признание выборов недействительными, проведение дополнительных и повторных выборов**

В нарушение федеральных правил законодатель некоторых субъектов Российской Федерации устанавливал собственные требования к протоколу участковой избирательной комиссии об итогах голосования, вводил иные условия признания выборов недействительными, по иному трактовал нормы, регулирующие порядок решения об итогах голосования, о результатах выборов<sup>30</sup>, устанавливал противоречащие федеральному законодательству правила проведения дополнительных и повторных выборов<sup>31</sup>.

Необходимо также отметить, что одним из основных направлений деятельности прокуратуры, в процессе осуществления надзора за соответствием нормативных правовых актов законам, является отслеживание динамики развития федерального избирательного законодательства и своевременности внесения соответствующих изменений в региональные правовые акты. Так, даже за последние пять лет, когда уже сложились определенные внутригосударственные стандарты функционирования избирательной системы, органам

<sup>23</sup> Протест прокуратуры Ленинградской области от 26 декабря 2006 г. № 07-19-06 (абз. 5); Протест прокуратуры Оренбургской области от 19 января 2006 г. № 7/22-06 (абз. 9).

<sup>24</sup> Протест прокуратуры Оренбургской области от 19 января 2006 г. № 7/22-06 (абз. 2).

<sup>25</sup> Протест прокуратуры Республики Адыгея от 26 января 2004 г. № 7/7-2004 (ч. 19).

<sup>26</sup> Протест прокурора Ленинградской области от 6 июня 2001 г. № 7-07-01 (абз. 17, 18).

<sup>27</sup> Протест прокуратуры Оренбургской области от 19 января 2006 г. № 7/22-06 (абз. 14).

<sup>28</sup> Представление прокуратуры Пензенской области от 26 марта 2004 г. № 7-5-40-04.

<sup>29</sup> Протест прокуратуры Оренбургской области от 19 января 2006 г. № 7/22-06 (абз. 6, 7); Протест прокуратуры Республики Адыгея от 26 января 2004 г. № 7/7-2004 (ч. 21).

<sup>30</sup> См., например: Протест прокуратуры Республики Адыгея от 26 января 2004 г. № 7/7-2004 (ч. 23–26); Протест прокуратуры Ленинградской области от 26 декабря 2006 г. № 07-19-06 (абз. 3).

<sup>31</sup> Протест прокуратуры Приморского края от 1 февраля 2007 г. № 7/2-8-07 (абз. 8–10).

прокуратуры приходилось указывать на несоответствие не только отдельных норм региональных законов, но и целых институтов избирательного права, дефиниций, избирательных механизмов федеральному законодательству. В большей степени это было связано с «отставанием» развития регионального законодательства о выборах от вводимых федеральным законодателем новелл.

Стоит также отметить, что в значительном количестве исследованных протестов указывалось даже не на противоречие, а лишь на неполное соответствие регионального избирательного законодательства федеральному, но которое, в конечном счете, приводило к тому, что в ходе избирательной кампании общественные отношения страдали существенной неполнотой, что влекло правовую неопределенность отношений участников выборного процесса и нарушение важнейших принципов избирательного процесса.

Рассмотренные примеры являются реакцией прокуратуры на уже действующие нормативные правовые акты. И, несмотря на то, что большинство «некачественных норм» избирательного законодательства своевременно «выбраковывается» органами прокуратуры из системы правового регулирования, не исключены ситуации, когда до момента обнаружения существующих противоречий в ряде случаев уже были применены «дефектные» нормы, чем, возможно, были нарушены избирательные права значительного круга лиц. Для предотвращения этого прокуратурой должна активно использоваться не только надзорная функция за действующими нормативными правовыми актами, но и предоставленные законом функции по участию в их разработке и принятию<sup>32</sup>.

Особое значение участия прокуроров в подготовке проектов правовых актов представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации подчеркивает Е.Б. Нехаева, так как именно эти акты определяют состояние законности и правопорядка в регионах<sup>33</sup>. «Деятельность прокуроров по обеспечению законности правовых актов носит упреждающий характер и осуществляется еще на стадии правотворчества в формах: подготовки проектов нормативных актов, проведения их правовой экспертизы и всестороннего обсуждения...», — пишет А.О. Омаров<sup>34</sup>.

Посредством реализации данного полномочия прокуратуры в 2007 году в Приморском крае были внесены изменения в Избирательный кодекс Приморского края, законы края «О референдуме Приморского края», «О местном референдуме в Приморском крае», что позволило предотвратить несоответствие краевого законодательства федеральному.

В Хабаровском крае достаточно эффективно используется метод подготовки и распространения прокуратурой «модельных» правовых актов органов местного самоуправления<sup>35</sup>.

В целом, по данным экспертов, только в 2009 году на основе выявленных нарушений органы прокуратуры в порядке реализации своих полномочий по проведению правовой экспертизы принесли 23 747 протестов, направили 762 заявления в суды, внесли 2731 пред-

<sup>32</sup> Самыми распространенными формами участия прокуратуры в правотворчестве являются: подготовка проектов законов и иных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровня, выражающаяся во внесении их на рассмотрение субъектов законодательной инициативы, самостоятельным выступлением с законодательной инициативой (если органам прокуратуры такое право предоставлено законом субъекта Российской Федерации или муниципальным правовым актом), подготовка заключений на проекты законов, представленные органами государственной власти, государственными органами и органами местного самоуправления, изучение и возможная корректировка планов правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, участие в заседаниях рабочих групп по разработке проектов нормативных правовых актов.

<sup>33</sup> Нехаева Е.Б. Роль прокуратуры при устранении противоречий конституций (уставов) субъектов Российской Федерации федеральному законодательству // Конституционная законность: Материалы II Республиканской научно-практической конференции / Владикавказский институт управления. Владикавказ, 2004. С.71.

<sup>34</sup> Омаров А.О. Роль прокуратуры в обеспечении конституционной законности в Российской Федерации: Дисс. ... к.ю.н. Махачкала, 2005. С. 106.

<sup>35</sup> Аристархова И. Участие прокурора в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления // Законность. 2006. № 6. С. 17.

ставление, предостерегли 464 лица о недопустимости нарушения закона, направили 8534 информационных письма<sup>36</sup>.

Однако, несмотря на впечатляющую статистику, многие нормативные акты, особенно органов местного самоуправления, регулирующие важнейшие сферы общественных отношений, все еще содержат значительное число нелегитимных норм.

Сегодня важно, чтобы органы прокуратуры не просто присутствовали на заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, но и активно участвовали в правотворческой деятельности. Прокуратуре предоставлен широкий круг возможностей влияния на содержание и качество юридической техники, принимаемых нормативных правовых актов еще на стадии их разработки посредством проведения юридических экспертиз. По словам А.И. Баженова, юридическая экспертиза является крайне эффективным инструментом в деле органов прокуратуры по надзору за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления<sup>37</sup>. В целом же все юридические экспертизы, проводимые органами прокуратуры в рамках реализации данного полномочия, сводятся к правовой и антикоррупционной экспертизе, которые должны, по нашему глубокому убеждению, проводиться еще на стадии разработки проектов нормативных правовых актов.

Важнейшей формой участия прокуратуры в правотворческой деятельности является возможность непосредственного выступления с законодательной инициативой. Следует согласиться с авторами, которые полагают, что прокуроры не только вправе, но и обязаны вносить такие предложения, если их принятие будет способствовать укреплению законности, развитию общественных отношений, защите прав человека и гражданина, то есть выполнению задач прокуратуры.

В то же время в юридической науке отмечается, что содержание ст. 9 Закона о прокуратуре не дает гарантий в том, что инициатива прокуратуры будет рассмотрена в обязательном порядке. По словам Н.В. Мельникова, подобные предложения не влекут, как при законодательной инициативе, обязанности соответствующего законодательного органа принять и рассмотреть их в беспорядном порядке<sup>38</sup>.

Важно отметить, что предоставление права законодательной инициативы органам прокуратуры для большинства государств постсоветского пространства не характерно<sup>39</sup>. Однако прокуратуры некоторых государств таким правом все же обладают. Так, прокуратуре Республики Азербайджан право законодательной инициативы предоставлено актом референдума, вступившим в силу 19 сентября 2002 года<sup>40</sup>. В Узбекистане наряду с правом законодательной инициативы органы прокуратуры наделены полномочием по повышению правовой культуры в обществе, что крайне важно в обеспечении развития избирательных правоотношений в духе основных демократических начал<sup>41</sup>.

В этой связи Н.В. Мельников предлагает наделить Генерального прокурора Российской Федерации и прокуроров субъектов Российской Федерации правом законодательной

<sup>36</sup> Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Реализация прокуратурой новых полномочий при проведении антикоррупционной экспертизы // Законность. 2010. № 7. С. 14.

<sup>37</sup> Баженов А.И. Юридическая экспертиза в практике работы органов прокуратуры // Вестник ТГУ. Вып. 8 (76). 2009. С. 391.

<sup>38</sup> Мельников Н.В. Указ. соч. С.213.

<sup>39</sup> Прокуратура в странах СНГ: правовой статус, функции, полномочия: Научное и учебное пособие / Под общ. и науч. ред. проф. С.П. Щербы. М., 2007. С.96.

<sup>40</sup> См.: О прокуратуре: Закон Республики Азербайджан от 7 декабря 1999 г. № 767-ПГ // Прокуратуры стран мира: Справочник / Под общ. науч. ред. проф. С.П. Щербы. М., 2006. С. 15.

<sup>41</sup> См.: О прокуратуре: Закон Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 г. (в ред. от 29 авг. 2009 г.) // Там же. С. 29.

инициативы, закрепив это в Конституции РФ и конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации соответственно<sup>42</sup>. Стоит заметить, что его предложение находит поддержку на страницах юридической печати<sup>43</sup> и частично в законодательстве. В ряде субъектов Российской Федерации региональный законодатель наделяет прокурора субъекта Российской Федерации данным правом<sup>44</sup>. Соглашаясь с высказываемыми предложениями, логичным видится также наделить правом нормотворческой инициативы в органах местного самоуправления прокуроров городов и районов. В сфере регулирования избирательных правоотношений это видится весьма актуальным, в связи с тем, что Федеральным законом от 12 мая 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрены полномочия органов местного самоуправления по вопросам организации и проведения выборов.

До внесения в законодательство предлагаемых изменений сотрудникам прокуратуры при реализации данных полномочий следует руководствоваться п. 2.1 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»<sup>45</sup> и п. 20 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»<sup>46</sup>. Прокурорские работники должны принимать активное участие в подготовке нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан: своевременно запрашивать и изучать проекты региональных, муниципальных нормативных правовых актов с составлением заключений, содержащих их правовой анализ, участвовать в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов публичной власти; своевременно направлять в адрес руководителей указанных органов замечания и предложения об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов несоответствий федеральным и региональным законам. При обнаружении пробелов и противоречий в действующем законодательстве вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов.

В случаях отклонения замечаний прокуроров на проекты законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, противоречащих федеральному законодательству, направлять информацию высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа), главе муниципального образования для использования ими права отклонить законы, муниципальные нормативные правовые акты.

Это позволит обеспечить максимальную результативность участия прокуратуры в обеспечении легальности правовых актов, регулирующих избирательные правоотношения, от федерального до муниципального уровней.

<sup>42</sup> Мельников Н.В. Указ. соч. С. 191–192.

<sup>43</sup> См., например: Омаров А.О. Указ. соч. С. 19; Володина И., Мельников Ю. Право законодательной инициативы прокурора // Законность. 2008. № 5. С. 34; Курманов М.М. Актуальные проблемы взаимодействия прокуратуры и законодательного органа субъекта РФ // Адвокат. 2005. № 2. С. 13.

<sup>44</sup> См., например: Устав города Москвы; Устав Московской области; Конституция Республики Алтай; Конституция Республики Башкортостан; Устав Ставропольского края; Устав Липецкой области; Устав Еврейской автономной области; Устав Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и т.д.

<sup>45</sup> Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155 (в ред. приказа Генпрокуратуры РФ от 23 декабря 2009 г. № 395).

<sup>46</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 // Законность. 2008. № 3.

**Жданова Мария Александровна,**  
адъюнкт кафедры государственно-правовых  
дисциплин Тюменского юридического института

*Научный руководитель:*

**Борноволок Павел Андреевич,**  
старший преподаватель кафедры  
государственно-правовых дисциплин  
Тюменского юридического института,  
кандидат юридических наук

## **Злоупотребление избирательными правами: понятие, формы проявления и противодействие в электоральной практике России**

### **Введение**

Анализ современных общественных процессов свидетельствует о несовершенстве конституционно-правового регулирования политических прав и свобод граждан, а также об их нарушениях<sup>1</sup>. Политические права являются одной из групп основных конституционных прав и свобод граждан, так как определяют их участие в общественной и политической жизни страны. К политическим правам, вместе с прочими, причисляются избирательные права.

Отсутствие либо несовершенство законодательной базы в сфере регулирования избирательных прав и свобод может приводить к их необоснованному ущемлению со стороны государственных органов.

Достижение стабильности, упорядоченности существующих общественных отношений в избирательном праве и обеспечение их дальнейшего поступательного развития невозможны без учета особенностей различных юридических явлений. Одним из таких правовых феноменов, создающих препятствия на пути реализации субъективных прав, выступает злоупотребление правом. Именно по причине того, что, с одной стороны, злоупотребление правом – это явление, которое сегодня пронизывает все сферы социальной жизнедеятельности, непосредственно влияет на состояние законности и правопорядка в обществе, а с другой – имеющиеся теоретические концепции недостаточно точно передают основную суть этого объективно существующего явления правовой жизни.

Интерес к исследованию данного правового явления носит на сегодняшний день во многом фрагментарный характер, что не позволяет составить полное и целостное представление. Существующие в правовой действительности злоупотребления избирательными правами не в полной мере учитываются в правовом регулировании общественных отношений.

<sup>1</sup> Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 2005 г. от 31 января 2006 г. // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // <http://ombudsman.gov.ru>.

### 1. Понятие злоупотребления субъективным правом

Развитие общественных отношений указали на очевидность необходимости ограничения полной свободы осуществления лицом своих прав. Исходя из практической необходимости ограничения свободы осуществления субъективных прав, с тем чтобы действия одного лица не наносили ущерба, вреда другим, зарубежные законодатели и юристы постепенно выделили явление «злоупотребление правом» в особый вид деликта, когда при осуществлении своих прав субъект поступает несправедливо с точки зрения других.

Теория злоупотребления правом известна российской правовой системе, входящей, как известно, в орбиту романо-германского правового семейства. В законодательстве до-советского периода не было специальных норм о запрете злоупотребления правом, однако судебная практика того периода выработала единый подход по данному вопросу, что отмечается исследователями той эпохи. Советская правовая доктрина рассматривала злоупотребление правом как использование субъективного права в противоречии с его социальным назначением, влекущее за собой нарушение охраняемых законом общественных и государственных интересов или интересов другого лица<sup>2</sup>. Советский законодатель вместо термина «злоупотребление правом» использовал «осуществление права в противоречии с его назначением» (ст. 5 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г.; ст. 5 ГК РСФСР 1964 г.). Социальное назначение, если оно прямо не обозначено в соответствующей норме, устанавливалось методом толкования данной нормы путем соотнесения ее с общими принципами права<sup>3</sup>. Проблема злоупотребления правом (полномочиями) находит свое законодательное и правоприменительное воплощение, основанное на постулате: моя свобода заканчивается там, где начинается свобода другого. В национальном законодательстве вышеуказанный принцип, прежде всего, получил закрепление в п. 3 ст. 17 Конституции РФ<sup>4</sup>: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц».

В судебной практике (в актах официального нормативного толкования высших судебных органов) данное понятие также пока не сформулировано. Исходя из этого, суды весьма осторожно подходят к применению данной нормы. Тем не менее арбитражная практика (в отличие от судов общей юрисдикции по гражданским делам) уже пошла по пути применения ст. 10 ГК РФ, хотя отдельной статистики по делам этой категории, к сожалению, не ведется.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, следует отметить, что как иностранный, так и российский законодатель не дают четкого определения понятию «злоупотребление правом» в формулировках закона. Содержание этого понятия определяется в судебной практике (которая весьма обширна за рубежом и только начинает формироваться в современной России) и правовой доктрине, которые имеют между собой тесный взаимосвязанный характер и основываются на оценке подобных действий с позиций добрых нравов, разумности и справедливости.

Злоупотребление правом относится к видам правового поведения, исходя из того, что: оно находится в сфере действия именно права, а не других социальных норм, таких как нормы морали, нормы обычаев и традиций; по основополагающим составным категориям (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона) оно, хотя и близко как к правомерному поведению, так и к противоправному поведению, то есть видам правового поведения, но в то же время имеет свои отличительные черты.

<sup>2</sup> Юридический энциклопедический словарь. М. 1984. С. 115.

<sup>3</sup> Там же. С. 116.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.

Проблема запрета злоупотребления правом напрямую связана с установлением определенных юридических пределов, обозначающих границы допустимого поведения лица при реализации права. И здесь следует согласиться с отмеченной в литературе позицией, что основным критерием для установления пределов реализации интересов определенного лица служат интересы других лиц, в том числе общественные и государственные<sup>5</sup>.

Другим важнейшим критерием, определяющим пределы прав, является требование осуществления этих прав в соответствии с их назначением, то есть целью, для достижения которой предоставлено конкретное право<sup>6</sup>. Однако в большинстве случаев представляется невозможным определить в законе, какое осуществление права будет считаться несоответствующим его назначению или когда право было осуществлено с нарушением пределов его осуществления. Несмотря на множественные попытки на протяжении долгого времени четко сформулировать пределы осуществления прав в законе и научно обосновать их, сделать этого в полной мере не удалось, что не позволило широко применять нормы права для выявления случаев злоупотребления субъективными правами.

Таким образом, можно отметить, что существующие пробелы в праве (законе) дают возможность легально злоупотреблять законом повсеместно, ведь «разрешено все, что не запрещено». Само содержание субъективного права порой позволяет использовать правовые предписания во вред другим субъектам.

## **2. Формы проявления злоупотребления избирательными правами в электоральной практике России**

Сущность и характер избирательных правоотношений таковы, что не всегда представляется возможным и целесообразным устанавливать жесткие рамки и ограничения, детально регламентировать все процедуры<sup>7</sup>.

Наиболее распространены злоупотребления правом в избирательной практике. Например, неисчерпаемый ресурс блокирующих правопользование возможностей дает представителю публичной власти Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», хотя законодатель посчитал более весомыми иные угрозы и ввел в данный Закон ст. 68, которая называется «Недопустимость злоупотребления правом на проведение агитации по вопросам референдума».

Соответствующие основные права и свободы (перечислены в ст.32 Конституции РФ) – одни из немногих прав и свобод, проблематика злоупотреблений которыми стала предметом серьезных конституционно-правовых исследований. Злоупотребления здесь могут быть не только с законно установленными (активными и пассивными) правами, но и с предвыборной агитацией и с финансированием выборов. Особую популярность получили политические технологии, направленные на создание необоснованных преимуществ одному из кандидатов, избирательных объединений, политических партий<sup>8</sup>.

Участие независимых наблюдателей в выборах является необходимым атрибутом избирательного процесса как в государствах со сложившейся политической системой, так и в государствах, создающих или перестраивающих свои политические системы. Наблюдатели выполняют важную функцию, наделены определенными полномочиями, но существуют и ограничения деятельности наблюдателей, они введены законодателем далеко не случайно.

<sup>5</sup> Курбатов А. Н. Недопустимость злоупотребления правом как способ установления пределов реализации (удовлетворения) интересов // Хозяйство и право. 2000. №12. С.37.

<sup>6</sup> Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М., 1972. С.50.

<sup>7</sup> Советников И.В. Злоупотребление правом в избирательном процессе: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М.: РГБ, 2007 (из фондов Российской государственной библиотеки).

<sup>8</sup> Крусс В.И. Злоупотребление правом: Учебное пособие. М.: Норма, 2010. С.97.

Они являются первым барьером на пути недобросовестного наблюдателя, желающего нарушить закон, совершить акт злоупотребления правом в избирательном процессе. В случае нарушения ограничений наблюдатель может быть принудительно удален из помещения соответствующей избирательной комиссии.

И.В. Советников пишет: «Под злоупотреблениями правом в избирательном процессе следует понимать умышленные деяния субъектов избирательного процесса по реализации своих субъективных прав в противоречии с их назначением, формально не составляющие правонарушения, однако направленные на причинение вреда другим субъектам избирательного процесса»<sup>9</sup>.

Вред, причиняемый злоупотреблениями правом в избирательном процессе, имеет свою специфику. Он обычно представляет собой нематериальный вред, который выражается не столько в причинении прямого ущерба другим участникам избирательного процесса, сколько в создании необоснованных преимуществ одному из кандидатов, избирательных объединений.

«Под «политическими технологиями» имеются в виду интеллектуальные комплексы или системы, нормативно определяющие акции, действия и т.д., повышающие эффективность политических групп, организаций, участвующих в борьбе за государственную власть»<sup>10</sup>. Для того, чтобы «раскрутить» политика, нужен неожиданный ход, нужна продуманная система популистских акций, драматургически выстроенных и удобных для телевизионного показа, размещения в региональной или общенациональной прессе и т.д. В последнее же время в ходе проведения избирательных кампаний в России расширилось использование методов, хотя не противоречащих федеральному и региональному законодательству, но явно не соответствующих устоявшимся представлениям об этике политической борьбы в цивилизованном обществе и сущности предназначения права в правовом государстве.

К технологиям такого рода относятся методы политической конкуренции, формально не вступающие в противоречие с действующим законодательством. Под это понятие подводятся и известные ранее методы прямого манипулирования поведением избирателей и давления на конкурентов. Объектом так называемых грязных технологий служат избиратели или кандидаты-конкуренты (с разными целями, например, с тем чтобы заставить снять кандидатуру), целью – обеспечение избрания определенного кандидата или недопущения избрания конкурента<sup>11</sup>.

Чаще всего под «грязными технологиями» подразумевается негативная агитация, действия, направленные на агитацию не «за», а «против». Однако к ним относятся и некоторые действия, имеющие целью поднять популярность кандидата, применяющего «грязные технологии». Резко возрос спрос на специалистов соответствующего профиля. Необходимо отметить, что за применением «грязных технологий» не следовало наказания даже в том случае, когда было возможно установить лиц, их применявших (и прежде всего снятия нарушителя с дистанции). Следовательно, кандидаты и их команды, несмотря на то, что многие из этих технологий не принесли успеха, продолжали их использовать<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Советников И.В. Злоупотребления правом в избирательном процессе: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С.16.

<sup>10</sup> Материалы Всероссийского семинара-конференции «Общество – выборы – СМИ – 1999 год: Между «чистыми» и «грязными» политическими технологиями» // Новые подходы в избирательных технологиях (А.Ю. Кошмаров, Г.С. Кузнецов).

<sup>11</sup> Смирнова А.Ю. Политические процессы и технологии в избирательных кампаниях 1996–2004 гг. как объективная реальность современной России: Дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Кострома: РГБ, 2004 (из фондов Российской государственной библиотеки).

<sup>12</sup> Мальцева И.М. Грязные избирательные технологии. Мифы и реальность. М.: Новости, 2003. С.17.

Специфическим элементом таких технологий может оказаться недобросовестная подача искового заявления или жалобы о защите избирательных прав. Стремление использовать суд в качестве орудия недобросовестной политической борьбы или пиар ресурса, гарантирующего публичную (пусть и скандальную) известность, чрезвычайно зловредно. Определенный эффект от его осуществления достигается всегда. Конкурент-ответчик волей-неволей теряет избирательный темп, испытывает психологический дискомфорт, тратит незапланированные средства и задействует дополнительные ресурсы. При этом варианты и комбинации возможных злоупотреблений фактически неисчерпаемы и постоянно обновляются.

Правонарушения и злоупотребления избирательными правами порой очень близки. Например, подкуп избирателей может быть признан преступлением или административным правонарушением, если наряду с прочими квалифицирующими обстоятельствами он осуществлялся по отношению к избирателям под условием голосования «за» или «против» конкретного кандидата.

Не менее разнообразны и вредоносны публично-властные злоупотребления правом в практике организации и проведения выборов. Они, как правило, ведут к появлению пострадавших лиц. Однако неконституционные последствия таких злоупотреблений выражаются в нанесении ущерба не только конкретным добросовестным кандидатам и избирателям, но и всеобщему общественному благу: дискредитации избирательных институтов и снижении в глазах общественности уровня легитимности и доверия к выборам, избранным представителям публичной власти<sup>13</sup>.

Злоупотребления информационными правами и свободой приобретают специфическое (особенное) содержание и значение, поскольку они оказываются частью предвыборной агитации во время предвыборных кампаний. Здесь, по сути, происходит наложение недобросовестного пользования свободой слова и прав избирать и быть избранным в органы публичной власти.

Последствия неосновательного смещения неправомерных деяний деструктивны. С одной стороны, проверки поступающих в ходе избирательных кампаний заявлений в правоохранительные органы о совершении перечисленных деяний заканчиваются, как правило, отказом в возбуждении уголовного дела по причине малозначимости фактически содеянного. С другой стороны, в соответствии с п.9 ст.45 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательная комиссия вправе обратиться в правоохранительные органы, в суд в случае нарушения СМИ правил проведения агитации.

Злоупотребления избирательными правами совершаются всеми участниками электоральных правоотношений, они возможны на всех этапах избирательного процесса: сбор подписей, регистрация кандидатов, агитационная кампания, голосование, подсчет результатов выборов.

### **3. Противодействие злоупотреблению избирательными правами**

Научная и профессиональная достоверность соответствующих оценок предполагает отсылку к понятию, определению, отражающему сущность явления. Под злоупотреблением избирательным правом мы понимаем умышленное деяние субъекта по реализации любого из видов избирательных прав (активного, пассивного и др.) в противоречии с их назначением, при этом формально правовые предписания не нарушаются, но наносится вред другим субъектам данных правоотношений.

<sup>13</sup> Красс В.И. Указ. соч. С.99.

Первый путь противодействия любым формам злоупотребления правом – это постоянное усовершенствование законодательства, обеспечение максимальной четкости и однозначности терминологии и юридических конструкций при законотворчестве, гарантирование формальной определенности права, то есть единства текста и содержания норм права.

Правовое регулирование в российском обществе – важное условие создания стабильного правового порядка, а также органов, институтов и учреждений, способных обеспечить защиту и охрану от нарушений прав, свобод и законных интересов граждан и иных лиц. Важным условием для недопущения проявления злоупотребления избирательными правами также является системность и последовательность правового регулирования в избирательном праве и избирательном процессе.

Низкий уровень правосознания и правовой культуры, в том числе электоральной культуры, в нашем обществе также создает благоприятные условия для злоупотребления избирательными правами индивидами и группами лиц. Низкая правовая культура, к сожалению, стала уже нормой для нашего общества и требует активных действий со стороны государства. Борьба с правовым нигилизмом среди граждан, самообразование, повышение влияния моральных ценностей, духовное воспитание также должны исходить не только от общества и государства, но и от каждого человека и гражданина.

Различных способов злоупотребления избирательными правами нескончаемое множество, поэтому нельзя не осознавать невозможность отражения в законодательстве защиты от всех его форм. Но закрепить принцип недопустимости злоупотребления избирательным правом на законодательном уровне реально. Для этого при выработке дефиниции «злоупотребление избирательными правами» следует определить значимые признаки (критерии), опираясь на которые можно было бы отграничить дозволенное поведение лица от поведения, противоречащего праву, но формально дозволенного.

Правильная квалификация деяния как злоупотребления правом имеет не только исключительно важное, познавательное, научное, но и практическое значение. Однако проблема квалификации представляется чрезвычайно сложной, поскольку само понятие «злоупотребление правом» в большинстве случаев детально законодателем не определено, а то и вовсе является оценочным. В то же время не решать серьезные вопросы практического характера нельзя.

Для того чтобы выяснить, является ли конкретное деяние злоупотреблением правом, необходимо осуществить анализ правовой ситуации, обратив внимание на следующие вопросы:

1. Обладает ли субъект конкретным правом (свободой, должностными полномочиями)?
2. Совершил ли он действия по осуществлению своего права?
3. Осуществлено ли субъективное право в противоречии с его назначением?

4. Был ли причинен вред личности, обществу, государству в результате осуществления права?

При положительном ответе на все вышеперечисленные вопросы есть основание полагать, что субъект злоупотребил своим правом.

Кратко раскрывая содержание вышеуказанных вопросов, отметим ряд моментов. Субъект считается обладающим субъективным правом лишь в том случае, когда он наделен конкретным правом управомочивающими нормами действующего законодательства. Осуществление конкретного субъективного права представляет собой совершение определенных действий по претворению в жизнь соответствующих правовых предписаний.

Важно подчеркнуть, что право осуществляется в соответствии с его назначением лишь тогда, когда соответствующее правовое поведение совпадает с целью правовой нормы. Например, гражданин реализует право избираться для того, чтобы, став депутатом, осу-

шествовать определенные функции (быть представителем своих избирателей, участвовать в правотворческой деятельности). Право избираться осуществляется в противоречии с его назначением, если кандидат, например, стремится (став депутатом) получить депутатскую неприкосновенность с целью уклонения от уголовной ответственности.

Необходимым признаком злоупотребления правом является причинение вреда другим субъектам посредством осуществления своего субъективного права. Под вредом в данном случае следует понимать ущерб, убытки, нарушение прав и законных интересов граждан либо создание ситуации, при которой их невозможно реализовать<sup>14</sup>.

Осуществление субъективных прав всегда имеет определенные границы, так как при отсутствии границ право превращается в произвол. Четкое отражение исчерпывающего списка критериев злоупотребления правом в законе даст возможность людям на основании этого защищать нарушенные посредством злоупотребления их избирательные права, а судам, в свою очередь, не даст возможности свободно обращаться с категорией «злоупотребление избирательным правом» (подразумевается неправильное признание конкретного деяния злоупотреблением избирательным правом или, наоборот, неправильное непризнание деяния таковым).

Таким образом, можно выделить несколько путей противодействия формам злоупотребления избирательными правами:

- постоянное совершенствование законодательства;
- разработка программ, направленных на повышение электоральной культуры среди граждан, повсеместная борьба с правовым нигилизмом, исходящая от государства, общества и каждого гражданина лично;
- закрепление принципа недопустимости злоупотребления избирательным правом на законодательном уровне посредством выработки дефиниции «злоупотребление избирательными правами», определения значимых признаков (критериев) данного явления, опираясь на которые можно было бы отграничить дозволенное поведение лица от поведения, противоречащего праву, но формально дозволенного.

### Заключение

Противодействие проявлению злоупотребления избирательными правами – очень важная задача, которая стоит перед нашим государством. Ведь при злоупотреблении правом одними индивидами нарушаются права других, и пока это возможно, права человека в нашей стране могут быть нарушены «в рамках закона», а это недопустимо для правового государства.

В своей работе мы указали на несколько отправных точек на пути к решению данной правовой проблемы.

Нельзя не отметить, что недостаточная исследованность правовой категории «злоупотребление правом» дает возможность существованию различных точек зрения по данному вопросу в теории права, что, по нашему мнению, представляется недопустимым, так как имеются самостоятельные, порой противоречащие друг другу, трактовки этого понятия в рамках различных отраслей права. Решение данной проблемы общей теории права видится именно в поступательном движении от частного к общему, в обобщении правоприменительной практики в различных отраслях права. Научное продвижение в этом направлении, несомненно, было бы существенным вкладом в развитие теории права в целом.

<sup>14</sup> Малиновский А.А. Злоупотребление правом. М.: МЗ ПРЕСС, 2002.

## **СБОРНИК КОНКУРСНЫХ РАБОТ**

в области избирательного права и избирательного процесса,  
повышения правовой и политической культуры избирателей  
(участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных  
кампаний, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений  
(юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации  
в 2010/2011 учебном году



*Это издание посвящено памяти Любови Анатольевны Федоровой,  
стоявшей у истоков создания конкурса и осуществлявшей его организационное  
сопровождение на протяжении последних 10 лет*

Редактор  
*Е.С. Ушлина*

Верстка  
*К.В. Сычев*

Подписано в печать 08.09.2011. Формат 70x100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Печать офсетная. Печ. л. 13. Тираж 862 экз.  
Отпечатано в ООО «Миттель Пресс».  
127254, г. Москва, ул. Руставели, д. 14, стр. 6