

ПРАВИТЕЛЬСТВО САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ
САМАРСКАЯ ГУБЕРНСКАЯ ДУМА
ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ
САМАРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
САМАРСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ ФСИН РОССИИ
НЕГОСУДАРСТВЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
«СОВЕТ ПО КОМПЛЕКСНЫМ ПРАВОВЫМ ИССЛЕДОВАНИЯМ»

НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО И ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ КУЛЬТУРА

*Материалы
Международной научно-практической конференции
(20-23 мая 2010 года
г. Самара)*

*Под редакцией кандидата юридических наук,
профессора В.В. Полянского,
кандидата юридических наук В.Э. Волкова*

Самара
Издательство «Универс групп»
2011

УДК 342.8
ББК 67.99(2)05
Н30

Н30 **Народное представительство и электоральная культура :**
материалы Международной научно-практической конференции
(г. Самара, 20-23 мая 2010 г.) / под ред. к.ю.н., профессора
В.В. Полянского, к.ю.н. В.Э. Волкова. – Самара: Изд-во «Универс
групп», 2011. – 326 с.

ISBN 978-5-467-00235-4

В сборник включены материалы Международной научно-практической конфе-
ренции, проведенной 20-23 мая 2010 года.

УДК 342.8
ББК 67.99(2)05

ISBN 978-5-467-00235-4 © Авторы, 2010
© Самарский государственный университет,
2010

ПРЕДИСЛОВИЕ

21 мая 2010 года состоялось пленарное заседание Международной научно-практической конференции «Народное представительство и электоральная культура», посвященной изучению вопросов становления и развития отечественной культуры организации и проведения избирательных процедур.

С инициативой о проведении конференции выступили ведущие российские ученые-юристы, представители органов государственной власти и общественных объединений Самарской области. Учредители форума (Правительство Самарской области, Самарская Губернская Дума, Избирательная комиссия Самарской области, Самарский государственный университет, Самарский юридический институт ФСИН России, Негосударственное учреждение науки «Совет по комплексным правовым исследованиям») определили основной задачей научного форума изучение проблем обеспечения эффективности народного представительства в современных условиях становления национальной электоральной культуры. Интерес к этим темам сегодня проявляется во всем мире, и в Самару приехали ученые из **Пекина, Минска, Киева, Москвы, Санкт-Петербурга, Саратова, Саранска, Твери, Челябинска**. Особое внимание к конференции привлекло участие в ее работе судьи Конституционного Суда Российской Федерации **Сергея Дмитриевича Князева**, руководителей органов государственной власти Самарской области.

В преддверии конференции был проведен конкурс научных работ студентов и аспирантов Самарского государственного университета, других высших учебных заведений России.

ПРИВЕТСТВИЯ УЧАСТНИКАМ КОНФЕРЕНЦИИ

Бендусов Алексей Иванович*,
*заместитель председателя
Правительства Самарской области,
руководитель аппарата
Правительства Самарской области
(г. Самара)*

Добрый день, уважаемые коллеги! Прежде всего, хотелось бы поприветствовать гостей нашей конференции: Чжан Цзюньцзе – профессора юридического института Центрального Национального университета Китайской Народной Республики, Шаповала Владимир Николаевича – председателя Центральной избирательной комиссии Украины, доктора юридических наук, Барабаша Юрия Григорьевича – заведующего кафедрой конституционного права Украины Национальной юридической академии им. Ярослава Мудрого, Плетенёва Дениса Алексеевича, доцента кафедры конституционного права Белорусского государственного университета, Князева Сергея Дмитриевича, судью Конституционного Суда Российской Федерации. Также хотелось бы поблагодарить всех присутствующих за проявленный интерес к нашей конференции. С удовольствием отмечу, что сегодня в этом зале собрались представители органов государственной власти, местного самоуправления, представители научного сообщества и общественных объединений, а также студенты юридических вузов.

Хотелось бы отметить, что к настоящему времени в Российской Федерации на основе конституционных принципов сложилась уникальная электоральная культура, основанная на прочном правовом фундаменте. У нас приняты наиболее важные законодательные акты по всем значимым аспектам избирательного права. Создана и функционирует устойчивая политико-правовая система, основанная на принципе суверенитета народа. Базой для нее стал Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В то же время, несмотря на то, что демократические институты прочно вошли в практику государственного строительства, они требуют дальнейшего концептуального развития. Существующая система правового регулирования данных отношений, во-первых, усложняет законодательство о выборах, во-вторых неизбежно снижает эффективность реализации демократических

* © Бендусов А.И., 2010

процедур. Особенно это относится к процедуре проведения референдума. Небезупречной представляется и обусловленная требованиями федерального законодательства и правовыми актами субъектов Российской Федерации, традиционная структура законов субъектов Российской Федерации о выборах, которые, по сути, кроме собственного предмета правового регулирования дублируют значительную часть положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». Это еще более усложняет систему законодательства о выборах. Оптимальным в данном случае представляется закрепление в законах субъектов Российской Федерации порядка решения вопросов, отнесенных к их ведению по аналогии с законодательством о местном самоуправлении. Кроме того требуют корректировки и положения федерального законодательства, регламентирующие стадии избирательного процесса, в частности, порядок информирования избирателей о выборах, в том числе в соответствии с требованиями, изложенными Конституционным судом Российской Федерации. Это наиболее существенные проблемы российского законодательства о выборах и нам предстоит серьезная работа по их решению. В связи с этим, особо актуальным является обеспечение эффективного взаимодействия представителей органов публичной власти и научного сообщества с целью решения правовых проблем. Мы будем признательны вам, уважаемые коллеги, если вы в ходе работы рассмотрите вопросы, связанные с организацией избирательного процесса на территории Самарской области. Нам очень важно ваше мнение и ваши предложения. В заключение, хотелось бы выразить уверенность в том, что работа нашей конференции будет успешной и благотворной, а также пожелать вам успехов. Благодарю за внимание!

Носков Игорь Александрович*,
ректор ГОУ ВПО

*«Самарский государственный университет»,
профессор, доктор педагогических наук
(г. Самара)*

Уважаемые дамы и господа уважаемые коллеги, уважаемые участники международной конференции! Прежде всего, позвольте приветствовать вас от имени Самарского государственного университета и выразить признательность нашим гостям, ученым, представителям органов власти, общественных организаций, студентам, аспирантам и всем участникам сего-

* © Носков В.А., 2010

дняшней конференции за внимание к непростым вопросам развития институтов народного представительства, проблемам становления электоральной культуры, политико-правовым проблемам демократической организации российского государства.

Отрадно отметить, что наши встречи стали регулярными – 11 сентября 2009 года в этом зале мы проводили V Международную конференцию «Публичная власть: политико-правовые проблемы эффективности» и многие здесь присутствующие принимали в ней активное участие. Наше собрание становится все более представительным. Я рад приветствовать гостей из Китайской Народной Республики, Беларуси, Украины. У нас расширяются контакты с нашими зарубежными коллегами, и мы имеем возможность познакомиться с их опытом.

Совершенствование механизмов народовластия требует тесного сотрудничества ученых и представителей органов публичной власти. Важным и значимым считаю присутствие здесь высоких должностных лиц, парламентариев, представителей региональных и местных властей. Особенно хотелось бы поприветствовать Председателя ЦИК Украины Шаповала Владимира Николаевича, представителя Конституционного Суда Российской Федерации – Князева Сергея Дмитриевича. Участие судей Конституционного Суда в нашей конференции становится доброй традицией.

Ученые имеют возможность всесторонне и объективно анализировать социальные и правовые процессы вне политического контекста, и это способствует формированию гармоничного взгляда на перспективы развития демократических институтов. С чувством глубокого удовлетворения отмечаю, что на наше приглашение откликнулись ученые из Москвы, Саратова, Саранска, Твери, Самары и других городов. Уверен, что активное участие ведущих научных центров Российской Федерации на нашей конференции будет стимулировать широкую дискуссию по вопросам формирования электоральной культуры.

Также приветствую студентов и аспирантов. Выражаю надежду, что ваше участие в конференции сделает обсуждение творческим, откровенным и разносторонним, будет способствовать выявлению новых аспектов политических и правовых явлений.

Важную роль в процессе осмысления электоральной практики играют общественные объединения. Они способны оценить перспективы развития страны, принести понимание принципов демократической организации государства в широкие народные массы. Поэтому мы заинтересованы в расширении диалога представителей всего политического спектра и ждем

конструктивных предложений, способных внести вклад в научное осмысление институтов народовластия в современной России.

Надеюсь, что предоставленная сегодня возможность обменяться мнениями по проблемам народного представительства принесет новые идеи, послужит достаточным импульсом для дальнейшего продвижения в деле формирования электоральной культуры, построения современного гражданского общества, основанного на принципах демократии. Я уверен, что мнения и предложения, высказанные на сегодняшней конференции, будут содействовать повышению эффективности мер, направленных на модернизацию политической системы Российской Федерации.

Желаю успешной и творческой работы всем участникам конференции!

Сычев Сергей Александрович *,
*Главный федеральный инспектор
по Самарской области аппарата
Полномочного представителя Президента Российской Федерации
в Приволжском федеральном округе*

Добрый день, уважаемые коллеги! Я приветствую вас на открытии Международной научно-практической конференции «Народное представительство и электоральная культура». Подобные встречи стали традиционными, мы проводим уже шестую конференцию, посвященную вопросам избирательного права. Я также хочу поблагодарить наших гостей из КНР, Белоруссии и Украины, из других городов Российской Федерации за то, что они откликнулись на приглашения организаторов конференции и смогли принять в ней участие. Также должен с удовлетворением отметить, что сегодня в зале очень много молодежи, студентов юридических вузов Самарской области. Кроме того, я вижу в зале руководителей региональных отделений ряда политических партий. Это радует, так как в нашей научной дискуссии должны быть представлены все точки зрения. Заявленная проблематика конференции является особо актуальной, как для органов публичной власти, так и для научного сообщества. Проблема совершенствования законодательства о выборах – это один из центральных вопросов в политике любого государства. Однако, в нашей стране данная проблема всегда стоит острее в силу, с одной стороны, исторически сложившейся традиции сильного, централизованного государственного аппарата, а с другой стороны, еще не до конца преодоленных проблем низкой

* © Сычев С.А., 2010

электоральной культуры значительной части нашего населения. В современных условиях, когда происходят стремительные изменения в экономике, социальной сфере, культуре, а глобализация превратила конкуренцию между странами фактически в конкуренцию систем управления, обеспечение эффективности нашей государственной правовой системы стало основной стратегической целью развития страны.

В последние годы было немало сделано для совершенствования нашей избирательной системы. Seriously усовершенствована система законодательства о выборах, безусловно, вырастает роль политических партий. Но всех проблем избирательного законодательства, подчас весьма и весьма серьезных, преодолеть пока не удалось. Необходимо, чтобы свое слово сказали специалисты в области конституционного права. Очевидно, что мы более детально, более обстоятельно и подробно сегодня узнаем о научных разработках проблем обеспечения эффективности избирательной системы, о комплексном юридическом моделировании принимаемых решений в сфере организации избирательного процесса. В то же время, необходимы не только концептуальные разработки проблем и обобщенные рекомендации, но и конкретные научно-обоснованные решения, технологии эффективного формирования органов публичной власти. Сегодня востребовано совершенно новое качество научных исследований и прикладных разработок в области публичного права, требуется более тесное взаимодействие представителей органов власти всех уровней и институтов гражданского общества на базе работ ученых-правоведов. Региональные органы публичной власти проводят последовательную политику привлечения научной общественности и институтов гражданского общества к обсуждению и выработке наиболее важных государственных решений. В этих условиях конструктивно проработанные предложения по совершенствованию избирательного законодательства будут не только услышаны, но и получат зеленый свет. Сегодня представительные органы располагают всеми возможностями для обсуждения и решения поставленных вопросов. Успешной вам работы, спасибо за внимание!

Сазонов Виктор Федорович *,
Председатель Самарской Губернской Думы,
кандидат юридических наук

Уважаемые участники международной конференции, разрешите искренне поприветствовать вас от имени депутатов Самарской Губернской Думы! Прежде всего, хочу подчеркнуть, что мне очень приятно выступить на столь представительном форуме, в работе которого участвуют представители ведущих научных учреждений и вузов России, зарубежных государств, а также наши уважаемые студенты. Как руководитель представительного органа государственной власти Самарской области считаю, что выступления на конференции по столь актуальной теме является вдвойне важным и ответственным.

Реализация прав и свобод граждан на основе демократических избирательных стандартов в условиях активного участия избирателей в выборах, повышение квалификации самих организаторов выборов – приоритетные направления развития системы публичной власти. Наша задача – повышение уровня доверия людей к власти в целом и доверия граждан к демократическим институтам, к выборам в частности. Это принципиально важная и ответственная задача всех уровней и ветвей власти. Президент России Дмитрий Медведев, в послании Федеральному Собранию отметил, что рост гражданского самосознания в развитии института гражданского общества возможно только в развитой политической системе. В то же время многие аспекты политической жизни подвергаются общественностью справедливой критике, и поэтому глава государства подчеркнул, что необходимо продолжать работу по улучшению качества народного представительства и создания необходимых условий для этого. Я, в свою очередь, хочу отметить, что весь опыт формирования представительных органов в России с 1993 года и до настоящего времени свидетельствует о том, что эффективность избирательных процессов напрямую зависит от нескольких основных факторов. Это в первую очередь, понимание и осознание избирателями собственной роли в управлении делами государства. Во-вторых, существенное значение имеет поддержание положительной мотивации граждан в участии формирования представительных органов власти. И, наконец, необходимо ответственное отношение граждан к своему праву избирать и быть избранным. Совокупность этих факторов и составляет электорально-правовую культуру избирателей.

* © Сазонов В.Ф., 2010

Что же касается законов о выборах, то они являются одними из ключевых в системе как федерального, так и регионального законодательства. На территории Самарской области действуют соответствующие федеральные законы и законы Самарской области «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы», «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований», «О выборах главы муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления». При комитете Самарской Губернской Думы работает общественная комиссия по изучению практики применения выборного законодательства. Только за последние три года ее члены внесли более пятнадцати изменений в законодательство о выборах глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления.

Уважаемые друзья, хочу подчеркнуть, что Самарская Губернская Дума, как представительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации самым непосредственным образом заинтересована в повышении эффективности регионального избирательного процесса. Наряду с непосредственной законодательной деятельностью, депутаты считают принципиально важной и свою представительскую деятельность. Политика правового просвещения, проводимая областным парламентом, включает в себя разъяснение вопросов как в целом связанных с государственным устройством, так и особенно касающихся формирования представительных органов власти и органов местного самоуправления. При этом наша главная задача – это обеспечение высокого уровня информированности граждан об этих процессах. Мы уделяем этому вопросу особое внимание. Крайне важно убедить граждан в том, что выборы – это не формальность. Я думаю, что это сегодня одна из главных задач для власти, поскольку именно от активной позиции избирателей и от их волеизъявления будет зависеть, каким образом конкретный депутат будет обеспечивать реализацию прав граждан на участие в управлении государством. При этом Самарская Губернская Дума осуществляет политико-правовое просвещение граждан в рамках целого комплекса мероприятий. Мы ищем наиболее эффективные, прямые пути работы с избирателями.

Во-первых, мы разъясняем действующее избирательное законодательство и вопросы его применения в ходе дней Самарской Губернской Думой в муниципальных образованиях и дней муниципальных образований в Самарской губернской Думе.

Во-вторых, данные проблемы рассматриваются в ходе различных парламентских мероприятий: на заседаниях круглых столов, во время думских слушаний и семинаров, проводимых Думой. В них участвуют представи-

тели самых широких слоев гражданского общества, в том числе студенты, учащиеся старших классов образовательных учреждений.

В-третьих, Самарская Губернская Дума заключила договоры о сотрудничестве в сфере правотворческой деятельности с 250 общественными организациями и объединениями регионов. Эти организации наделены правом законотворческой инициативы, вносят десятки, сотни законодательных инициатив и предложений в Самарскую Губернскую Думу. В целях привлечения молодежи к разработке реализации эффективной молодежной политики действует общественный молодежный Парламент при Самарской Губернской Думе. Среди задач этого органа – повышение правовой культуры молодых избирателей, формирование активной гражданской позиции в молодежной среде, приобщение молодежи к парламентским формам защиты своих прав и свобод. Аналогичные молодежные парламенты созданы во всех представительных органах муниципальных образований Самарской области.

Мы стараемся как можно больше советоваться с избирателями, учитывать их мнения при разработке новых законов. У нас в регионе это можно сделать при помощи интернет-портала Самарской Губернской Думы и представительных органов муниципальных образований Самарской области. Здесь постоянно размещаются актуальные материалы в сфере избирательного права, действующая редакция всех областных законов, в том числе и регулирующих избирательный процесс в Самарской области. Вся информация доступна любому пользователю Интернета. Мы должны также формировать представление об институте выборов в молодежной и детской среде. Мы создали детский сайт, доступный для каждого школьника, где представлена самая различная информация о политическом устройстве нашей страны и Самарской области. На данном сайте подрастающее поколение может узнать о том, зачем избираются депутаты, кто им может стать, что такое демократия, политическая партия и т.д. Кроме того, на сайте можно задать вопрос конкретному депутату, оставить свое мнение по социально-значимым темам. Самарская Губернская Дума совместно с Министерством образования и науки в рамках социально-образовательного проекта «Гражданин» ежегодно проводит областной конкурс социальных проектов «Моя законодательная инициатива». Я думаю, многие присутствующие здесь студенты наверняка принимали участие в реализации этого проекта. В прошлом году в нем участвовали более 3 тыс. учащихся образовательных учреждений Самарской области. Происходит и непосредственное общение депутатов Самарской Губернской Думы с молодежью. Народные избранники регулярно проводят парламентские уроки

для учащихся образовательных учреждений в своих избирательных округах, специально для молодого поколения издана серия парламентских уроков, посвященных Конституции страны, истории парламентаризма, правотворческому процессу, государственной и муниципальной символике.

Хочу подчеркнуть, что Самарская Губернская Дума стала настоящей диалоговой площадкой, на которой активно обсуждаются и решаются самые актуальные жизненные проблемы жителей области.

Все вышесказанное не означает, что в Самарской области, как и в любом другом регионе страны, решены все проблемы взаимодействия власти и общества. В программе нашей конференции есть много интересных тем, и все вы являетесь носителями новых интересных предложений. Обсуждая их, мы обсудим многие актуальные проблемы и пути их решения. Желаю всем участникам конференции интересных дискуссий, взвешенных решений, а также здоровья, счастья и благополучия. Спасибо за внимание!

Князев Сергей Дмитриевич *,
судья Конституционного Суда Российской Федерации,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
профессор, доктор юридических наук
(г. Санкт-Петербург)

МЕТОД ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И РЕСУРСЫ

Современное российское избирательное право вне всяких сомнений относится к одному из наиболее значимых институтов публично-правовой действительности, характеризующих актуальное состояние Российской Федерации как демократического правового государства. За сравнительно небольшой, по историческим меркам, промежуток времени, прошедший после принятия Конституции Российской Федерации, выборы и опосредующие их организацию и проведение избирательное законодательство прочно вошли в политическую жизнь нашего общества, став неотъемлемым атрибутом российской государственности. Объём наличного законодательного и сопровождающего его подзаконного регулирования электоральных отношений сегодня стал настолько значителен, что позволяет избирательному праву без преувеличения претендовать на автономный статус в системе российского права и законодательства.

Данное обстоятельство обуславливает повышенный интерес представителей конституционно-правовой науки к уяснению роли и значения избирательного права России, познанию источников образующих его норм и масштабов их воздействия на обеспечение конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Как следствие, в юридической литературе без каких-либо существенных затруднений можно обнаружить работы, посвященные анализу предмета и принципов избирательного права, содержанию электорально-правовых отношений и избирательного процесса, правовому статусу различных участников выборов и особенностям их юридической ответственности за нарушение избирательного законодательства¹. На этом фоне становится особенно заметным, что вопрос о методе правового регулирования избирательных отношений обделён исследовательским вниманием и не получил сколько-нибудь обстоятельного освещения. И это несмотря на то, что метод, наряду с предметом регулирования, традиционно рассматривается с позиций общей теории права в качестве одного из главных кри-

* © Князев С.Д., 2010

териев, обуславливающих структурирование правовой системы, обособление отраслей права и иных относительно автономных нормативных юридических комплексов.

В то время как предмет избирательного права отражает юридически значимые зоны его воздействия на политические электоральные отношения, метод избирательного права связан с инструментарием регулирования, включающим в себя определенный набор специфических юридических приемов и способов, используемых с целью упорядочивающего воздействия на соответствующую область общественных отношений. Методы субстанциональны, неотделимы от правовой материи; они выражают самую суть, стержень того или иного юридического режима регулирования; в системе права они служат тем объединяющим началом, которое компонуется правовую ткань в главные структурные подразделения – в отрасли права². Если это так (что не вызывает в юридической науке заметных возражений), то необходимость более внимательного отношения к изучению вопроса об обладании современным российским избирательным правом собственным методом правового регулирования, особенно с учетом его «претензий» на самостоятельное положение, пусть даже с оговоркой на известную условность, в национальной системе права вряд ли может быть подвергнута сомнению.

Вместе с тем следует признать, что нередко потребность тщательного анализа метода правового регулирования электоральных отношений решительно отвергается на том основании, что никаких отличительных особенностей в юридическом воздействии норм избирательного права на социальную ткань выборов попросту не существует. Так, С.В. Юсов и Н.Г. Мажинская полагают, что используемые избирательным правом средства, приемы и способы опосредования отношений, складывающихся при подготовке и проведении выборов, основываются на властно-императивных началах, сопряженных с включением диспозитивных предписаний, а также сочетают в себе отдельные элементы договорного регулирования вкупе с закреплением условий юридического равенства сторон электоральных отношений. Это даёт им основание утверждать, что метод избирательного права лишён какого-либо своеобразия, тождественен методу отраслевого конституционно-правового регулирования и, как следствие, не позволяет говорить о самостоятельном (или хотя бы автономном) формате избирательного права, являющегося лишь одним из институтов российского права³.

Аналогичного взгляда на метод избирательного права придерживается и А.Е. Постников, при том, что он, в отличие от уже упомянутой точки зрения, и не отказывает последнему в признании за ним суботраслевого

статуса в составе единого конституционного (государственного) права России. Исходя из того, что избирательное право регулирует публично-властные отношения, особенность метода правового регулирования этой подотрасли конституционного права определяется, по его мнению, её принадлежностью к публичному праву⁴. Соответственно, основываясь на посвященных изучению публичного права работах Ю.А. Тихомирова,⁵ делается вывод о том, что избирательное право имеет императивный метод регулирования, который является общим для всех отраслей публичного права. Конечно, нельзя не признать, что данные суждения базируются на очевидной «причастности» избирательного права к юридическому «сопровождению» публичной составляющей государственной и общественной жизни и, вследствие этого, не лишены достаточных логических оснований. Тем не менее, вряд ли подобную характеристику метода правового регулирования электоральных отношений можно признать достаточной, поскольку в ней совершенно игнорируется содержательная сторона приемов и способов юридического воздействия, присущих избирательному праву. Кроме этого, признание за методом российского избирательного права универсального тождественного облика, характерного для всех иных отраслей и институтов публичного права, по существу означает отказ от выявления специфики юридического инструментария, используемого избирательным правом, в сравнении с иными отраслями и другими внутрисистемными элементами российского права.

В этой связи приходится всё же оговориться, что в отечественной юридической науке отсутствует единство мнений по вопросу о методе правового регулирования и его значении для структурирования системы права. Как правило, принято считать, что наличие специфического метода и свойственных ему особых, в известном смысле уникальных, правовых средств является наряду с единством предмета регулирования главным критерием разграничения отраслей права. Так, Л.С. Явич полагает, что как для дифференцирования правовой системы на автономные отрасли важно не всякое подразделение общественных отношений, а лишь то, которое влечет за собой образование специфических методов регулирования, так и для конструирования отраслевого юридического метода следует исключить произвольный набор приемов и способов воздействия права на общественные отношения, нивелирующий различия между отдельными отраслями права⁶. При этом метод отличается известной замкнутостью, своего рода суверенностью и неприменимостью к отношениям, регулируемым определенной отраслью, норм, лежащих за ее пределами⁷. Соответственно этому, метод, как и предмет, регулирования является своеобразной лакму-

совой бумагой любой отрасли (подотрасли) права, указывающей на специфический, оригинальный характер воздействия ее норм на регулируемый круг общественных отношений и позволяющей идентифицировать используемые ей приёмы и способы регуляции в общем арсенале средств, присущих механизму правового регулирования.

Принципиально иную позицию в оценке метода правового регулирования занимают те представители правовой науки, которые полагают, что для всей системы права присущ один и тот же набор инструментов юридического воздействия на социальные процессы, вследствие чего должна быть исключена постановка вопроса о наличии у каждой отрасли своего собственного, специфического метода регулирования. В частности, В.Д. Сорокин считает, что метод правового регулирования отличается высокой универсальностью, которая проявляется, прежде всего, во взаимодействии трех типов правового регулирования, каждый из которых при наступлении соответствующих условий выполняет функцию взаимного обеспечения. Составляющие его элементы – дозволение, предписание и запрет – обладают, способностью выступать в различных вариациях, соответственно характеру тех отношений социально-правовой среды, которые нуждаются в соответствующем воздействии⁸. Логическим следствием подобной конструкции метода правового регулирования является признание того, что воздействие права на общественные отношения может осуществляться только посредством дозволения, предписания и запрета, вследствие чего специфика отдельных отраслей проявляется лишь в наборе (комбинации) этих приемов, составляющих сущность единого метода правового регулирования.

Конечно, подобный подход к оценке правовых способов воздействия на объект регулирования заслуживает внимания, поскольку он строится на имеющей место обусловленности отраслевых методов правового регулирования типичными, едиными для всех элементов структуры российского права, приемами регулирующего воздействия на общественные отношения. Однако из него вовсе не следует вывод об отсутствии у правовых отраслей собственных, не тождественных различным модификациям единого метода правового регулирования, институциональных способов юридического воздействия на соответствующий отраслевой предмет регулирования. Нельзя не согласиться с Л.С. Явичем в том, что формирование отраслевых методов регулирования не ограничивается только установлением запретов, обязанностей и правомочий, и включает в себя, как минимум, определение общего юридического положения субъектов данной отрасли права, их правового статуса⁹. Представляется, что именно потребностью

расширительного, содержательного толкования отраслевых методов регулирования продиктованы попытки выхода при исследовании юридического инструментария отдельных отраслей права за рамки традиционных воззрений на метод правового регулирования, как критерий структурирования автономных юридических систем.

Очевидно, исходя из этих соображений, С.С. Алексеев посчитал целесообразным рассматривать в качестве одного из критериев деления системы права на отрасли не метод регулирования, а специфический юридический режим правового регулирования, понимая под ним особую, целостную систему регулятивного воздействия, которая характеризуется специфическими приемами регулирования – особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм¹⁰. Тем самым отраслевой режим вбирает в себя не только особые приемы регулирования, присущие определенной отрасли права, но и особенности принципов, общих положений, пронизывающих ее интеллектуально-волевое содержание.

Еще более широкая трактовка правовых средств регулирования, влияющих на формирование отраслевых юридических комплексов предложена А.А. Белкиным. С его точки зрения, особенности правового опосредования отдельных областей общественной жизни отражает концепция правового регулирования, заключающаяся в совокупности конструктивных элементов, свойств и взаимосвязей права с социальной действительностью. Он полагает, что «концепция как собственно юридическая характеристика правовых комплексов охватывает их цели, юридическую силу, специально-юридические принципы построения и функционирования, пределы воздействия на общественную жизнь, направленность регулирования на сохранение, развитие одних и подавление, ограничение других отношений, круг субъектов, выступающих в качестве адресатов правовых норм, общий характер правомочий и обязательств государства в его связях с субъектами»¹¹. Думается, что глубокий содержательный анализ отраслей права и иных юридических комплексов имеет все основания подтвердить наличие лежащих в их основе собственных концепций (конструкций) правового регулирования, в соответствии с которыми строится инструментальное воздействие юридических норм на содержание и развитие соответствующих общественных отношений.

По этой причине и метод избирательного права необходимо рассматривать под углом зрения специфической концепции правового регулиро-

вания, которая выражает адекватное прочтение набора и предназначения инструментальных средств воздействия, образующих его юридических норм на электоральные отношения. В этом смысле между методом и концепцией (равно как и режимом) правового регулирования нет принципиального различия. Концепция правового регулирования составляет существенную основу (квинтэссенцию) метода правового регулирования избирательных отношений, вследствие чего они (метод и концепция) с определенной долей условности могут характеризоваться как однопорядковые (хотя и разноуровневые) категории, отражающие своеобразие воздействия избирательного права на электоральные отношения.

Полнота охвата метода избирательного права на основе концепции правового регулирования электоральных отношений, дает основание полагать, что ему присущ целый комплекс отличительных свойств, свидетельствующих об особом электорально-правовом режиме, зафиксированном в нормах избирательного права. При этом важно отметить, что специфика указанного режима складывается из всей совокупности используемых избирательным правом средств и способов юридического воздействия на отношения, связанные с реализацией и защитой конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Взятые по отдельности эти приёмы (их сегменты) могут присутствовать и в иных отраслевых юридических режимах, но только в кумулятивном формате они вызывают особый эффект, обретая признаки особого метода правового регулирования электоральных отношений.

Исходную базу метода избирательного права образует приоритет электоральных прав российских граждан, что полностью соответствует конституционным установкам о выборах, как высшей, наряду с референдумом, форме выражения народовластия (ст. 3 Конституции Российской Федерации). Особое значение юридического обеспечения избирательных прав граждан в контексте содержания электорально-правового режима обусловлено и тем, что право избирать и быть избранным в органы публичной власти, равно как и иные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации, согласно статье 18 Конституции Российской Федерации определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Не случайно Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 9 ноября 2009 года № 16-П по делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 2 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова подчеркнул, что единственными конституционно признанными обладателями права быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (пассивное избирательное право) являются российские граждане,¹² что не может не оказывать самого существенного влияния на правовую регламентацию как самого института, так и процесса их подготовки и проведения. Учитывая же, что в силу статьи 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации эксклюзивная конституционная принадлежность гражданам характерна и для права избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления (активное избирательное право), вряд ли может вызвать какие-либо существенные возражения признание избирательных прав, являющихся одной из важнейших конституционных ценностей демократического государства,¹³ в качестве фундаментального элемента, лежащего в основе всей концепции правового регулирования электоральных отношений.

Ещё одной фундаментальной особенностью метода избирательного права выступает его преимущественная ориентированность на закрепление действенного механизма юридического гарантирования избирательных прав¹⁴. Об этом, в частности, свидетельствует наименование выполняющего системообразующую функцию законодательства о выборах Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных права и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Как следует из его ст. 1 (ч. 1), главным своим предназначением он имеет именно определение развернутой системы мер универсального характера, направленных на создание условий для реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации. Фиксируя избирательные формулы и процедуры, в том числе с учетом особенностей их применения в рамках избирательных кампаний различного уровня и вида, упомянутый Федеральный закон (ч. 3 ст. 1) прямо нацеливает федерального и регионального законодателей на то, что федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться гарантии избирательных прав, дополняющие установленные им основные гарантии.

Говоря о содержательном наполнении метода избирательного права, важно подчеркнуть, что в концентрированном виде он наиболее осязаемо проявляется в отличительных принципах, присущих правовому регулированию электоральных отношений. Именно принципы избирательного права воплощают в себе основополагающие начала (идеи), обусловленные демократической природой выборов как конституционной основы народовластия, определяющие фундаментальные параметры правового регулирования избирательных отношений и, как следствие, несущие главную смысловую нагрузку в характеристике электорально-правового режима.

Для современной науки избирательного права России характерен самый широкий подход к трактовке принципов, формирующих его юридический имидж, вследствие чего наряду с классическими принципами всеобщего, свободного, прямого и тайного избирательного права к ним также причисляются периодичность и обязательность выборов, добровольность участия граждан в выборах, открытость и доступность выборов, альтернативность выборов и состязательность кандидатов (политических партий), допустимость различных избирательных систем, независимость избирательных комиссий (органов), подлинность выборов, территориальный принцип организации выборов и др. Все они оказывают концептуальное воздействие на содержание избирательного законодательства, вследствие чего отказ от любого из них или корректировка устоявшегося интерпретации содержания способны самым существенным образом изменить привычный формат правового обеспечения выборов. Так, в качестве иллюстрации можно представить себе, чем чреват переход от добровольного к обязательному участию российских граждан в выборах¹⁵. Нет нужды доказывать, что это автоматически повлечет за собой изменения в регистрации (учёте) избирателей, характере деятельности избирательных комиссий по организации голосования, юридических последствиях отказа избирателей от реализации права голоса.

Особое значение принципов избирательного права в юридическом обеспечении выборов и избирательного процесса находит подтверждение и в деятельности различных судебных органов. Проведенное Е.И. Колюшиным обстоятельное исследование судебной практики не даёт оснований усомниться в том, что только опора на указанные принципы зачастую позволяет уяснить истинный смысл законодательного регулирования и соответственно определить приоритеты юридического обеспечения избирательных прав граждан¹⁶. Это в полной мере относится и к Европейскому Суду по правам человека, и к Конституционному Суду Российской Феде-

рации, и к Верховному Суду Российской Федерации и иным судам общей юрисдикции.

Ещё одной важной составляющей метода правового регулирования электоральных отношений являются категории (понятия) избирательного права. В них сосредотачивается основная юридическая нагрузка используемых избирательным правом средств специфического воздействия на регулируемые отношения. Исчерпывающе полная и непротиворечивая фиксация в категориях избирательного права таких понятий как выборы, избирательная система, выдвижение и регистрация кандидатов, информирование избирателей и предвыборная агитация, избирательные фонды и т.д., призвана обеспечить не только адекватное восприятие и понимание всего нормативного массива избирательного права, но и необходимую унификацию правоприменительной практики в электоральной сфере.

Уточняя категории избирательного права и наполняя их новым содержанием, законодатель способен серьёзно изменять те или иные акценты правового регулирования электоральных отношений. Достаточно обратиться к модификациям, которые претерпели такие понятия как, «избирательное объединение», «недействительность выборов», «аннулирование регистрации кандидата», «неизбираемость отдельных категории граждан» (при желании этот перечень может быть продолжен), чтобы понять тот потенциал, которым обладает категориальный аппарат избирательного права в арсенале средств, используемых им в целях юридического воздействия на отношения, связанные с подготовкой и проведением выборов. Достаточно повнимательнее посмотреть на суммарный эффект законодательных решений, принятых в сфере выборов за последние 5 – 10 лет, чтобы убедиться в том насколько радикальным образом они через, на первый взгляд, сугубо «точечную» корректировку отдельных электоральных понятий изменили облик всей избирательной системы и, как следствие, сопряженной с ней правовой материи¹⁷.

В этой связи нельзя не отметить, что до настоящего времени отдельные понятия избирательного права не получили своего адекватного нормативного закрепления. В той или иной степени это относится к регистрации (учёту) избирателей¹⁸, отмене (переносу) выборов, дополнительному выдвижению кандидатов, исчислению сроков, установленных законодательством о выборах, и некоторым иным используемым избирательным правом категориальным конструкциям.

Вряд ли можно признать нормальным и тот факт, что определение отдельных понятий избирательного права выведено за его рамки и находит закрепление в законах, являющихся источниками правовых норм иной от-

раслевой (суботраслевой) принадлежности. В этом смысле особенно обращает на себя внимание статья 23 Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой избирательная система представляет собой условия признания кандидата, кандидатов избранными, списка кандидатов – допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов. Мало того, что подобная трактовка избирательной системы никак не стыкуется с положениями собственно избирательного законодательства, так она ещё и вступает в заметное противоречие с Конвенцией о стандартных демократических выборах, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых государств 7 октября 2002 года, определяющей избирательную систему как установленный в законах порядок выборов (ст. 1).

Весьма значимым для метода правового регулирования избирательных отношений является также то, что с его помощью фиксируются юридические права и обязанности участников этих отношений, производные от их роли в политическом электоральном процессе. При этом своеобразие объективного «среза» регулируемых избирательным правом отношений наличествует не только в характере и реестре избирательных прав и обязанностей их участников, но и в особых, присущих именно избирательному праву, субъектах права (избиратели, кандидаты, доверенные лица, избирательные комиссии, наблюдатели и др.). Закрепляя тот или иной перечень действующих в сфере электорально-правового регулирования лиц, законодательство о выборах тем самым обозначает (расширяет или сужает) границы применения избирательного права, а также предопределяет параметры возможных юридических связей субъектов избирательных отношений. Так, если вспомнить об отказе законодателя от такого субъекта избирательного процесса как избирательные блоки, то становится очевидным, что избирательное право до и после такого отказа заметным образом различает юридическое участие политических партий в реализации избирательных прав российских граждан. В этой связи вполне может быть упомянуто и сокращение круга субъектов, наделенных правом выдвижения кандидатов в депутаты и на иные выборные должности. Сейчас он представлен только гражданами, реализующими соответствующую инициативу в порядке самовыдвижения, и политическими партиями (избирательными объединениями), в то время как прежде такое право признавалось ещё и за общественными объединениями и непосредственно избирателями.

Применительно к закреплению круга субъектов избирательного права, а равно каталога их прав и обязанностей нельзя не отметить то обстоятельство, что в законодательном регулировании этих вопросов крайне важно чувство меры. В противном случае весьма значимой может быть опасность избыточного, не обусловленного какими-либо объективными потребностями юридического вторжения в политический избирательный процесс. Примером такой невынужденной детализации политического избирательного процесса может служить закрепление в Федеральном законе от 18 мая 2005 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» адресованной политическим партиям обязанность составлять список лиц, осуществляющих сбор подписей избирателей в поддержку выдвинутых списков кандидатов, по форме, установленной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Как справедливо указывается в научной литературе, подобная «бюрократизация» избирательного права реально может привести к утрате им необходимых качеств законодательного регулирования избирательных отношений¹⁹. Не меньший вред достижению целей качественного правового обеспечения электоральных прав граждан представляет и такой дефект законодательства о выборах, каким является чрезмерно частая его модернизация²⁰.

Немаловажно отметить также и то, что посредством метода избирательного права определяются возможности и пределы юридической защиты электоральных отношений, составляющие охранительный блок этой подотрасли права. При этом могут использоваться как собственные санкции избирательного права (расформирование избирательных комиссий, досрочное прекращение полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, отмена регистрации кандидатов, признание итогов голосования или результатов выборов недействительными и др.)²¹, так и привлекаться средства, находящиеся в распоряжении иных отраслей российского права. Применительно к юрисдикционной составляющей правового обеспечения реализации и защиты избирательных прав немаловажно подчеркнуть и то, что законодатель, учитывая особую конституционную ценность выборов, последовательно придерживается линии на сужение масштаба использования несудебных форм реагирования, следствием которых является выбытие тех или иных субъектов из числа участников избирательного процесса.

От содержания метода избирательного права и качества его законодательного оформления во многом зависит эффект юридического воздействия на отношения, опосредующие воспроизводство государственной и

муниципальной представительной власти на основе регулярно проводимых свободных, справедливых и демократических выборов. Он призван обеспечить имеющимися в распоряжении права средствами и способами адекватное сопряжение юридических и социально-политических характеристик избирательных отношений. Являясь особым, обладающим оригинальным содержанием, средством юридического воздействия на электоральные отношения, метод избирательного права, по сути, красноречиво свидетельствует о том, что по своим юридическим свойствам оно вышло за рамки ординарного института конституционного права и вполне сформировалось как относительно автономная подотрасль российского права, обладающая несомненным внутренним инструментальным потенциалом развития.

¹ См., напр.: Князев С.Д. Современное российское избирательное право: предмет, принципы, источники. – Владивосток, 1999; Веденеев Ю.А., Мостовщиков В.Д. Введение в избирательное право. – М., 2003; Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. СПб., 2003; Штурнев А.Е. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в Российской Федерации. – Иркутск, 2004; Белов С.А. Избирательная система как правовой институт. – СПб., 2005; Лебедева Ю.Н. Субъекты избирательного права России. – Хабаровск, 2005; Игнатенко В.В. Юридическая ответственность участников выборов. – Иркутск, 2006; Арановский К.В., Игнатенко В.В., Князев С.Д. Избирательное право России (понятие и основные институты). – Владивосток, 2007 и др.

² Алексеев С.С. Теория права. – Харьков, 1994. – С. 156.

³ Юсов С.В., Мажинская Н.Г. Избирательное право и избирательный процесс. – Ростов-на-Дону. – 2008. – С. 17.

⁴ Постников А.Е. Избирательное право России. – М., 1996. – С. 13.

⁵ Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М., 1995. – С. 46-52.

⁶ Явич Л.С. Общая теория права. – Л., 1976. – С. 128-130.

⁷ Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х томах. Т.1. – М., 1981. – С. 245.

⁸ Сорокин В.Д. Семь лекций по административному праву. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб., 1998. – С. 19-20.

⁹ Явич Л.С. Общая теория права. – Л., 1976. – С. 130.

¹⁰ Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х томах. Т. 1. – М., 1981. – С. 245.

¹¹ Белкин А.А. Социальное воспроизводство и государственное право. – Л., 1991. – С. 53.

¹² Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 47. – Ст. 5709.

¹³ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. – М., 2005. – С. 27-37.

¹⁴ Справедливости ради следует признать, что правовое гарантирование нередко приписывается к числу особых свойств отраслевого метода конституционно-правового регулирования, обусловленных социальной функцией государства. См.: Мухачев И.В. Проблемы теории российского конституционного права. – М., 1998. – С. 29.

¹⁵ На целесообразность перехода к обязательному участию граждан к голосованию на выборах в литературе давно обращается внимание. См., напр.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред. А.В.Иванченко. – М., 1999. – С. 154.

¹⁶ Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. – М., 2010. – С. 23-34.

¹⁷ Князев С.Д., Арановский К.В. Выборы и избирательное право в современной России: тенденции развития и перспективы // Российское право: образование, практика, наука. – 2009. – № 4.

¹⁸ Ефименко Е.А. Правовой режим регистрации (учёта) избирателей, участников референдума в Российской Федерации. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – Владивосток, 2009. – С. 9.

¹⁹ Нудненко Л.А. Законодательство о выборах и референдумах: детализация и совершенствование // Российский юридический журнал. – 2009. – № 1. – С. 177.

²⁰ Цыбуляк С.И. Дефекты конституционно-правового регулирования избирательных отношений в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2010. – С. 8.

²¹ Игнатенко В.В. Юридическая ответственность участников выборов. – Иркутск, 2006.

Полянский Виктор Владимирович *,
заведующий кафедрой государственного и
административного права
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»,
профессор, кандидат юридических наук
(г. Самара)

ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ КУЛЬТУРА В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ (ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Электоральная культура¹ – один из факторов, предопределяющих политико-правовое качество институтов публичной власти. Влияние электоральной культуры на публично-властную сферу имеет как непосредственный, так и опосредованный характер. Электоральная культура либо содействует гармонизации публичной власти и интересов социальных, политических групп, либо, наоборот, ведет к дисгармонии, разбалансированности общественных отношений, в том числе в системе публичной власти. Поэтому чрезвычайно важно изучать механизм формирования электоральной культуры, ее воздействия на публичную власть и избирательный корпус, средства и способы воспитания такой электоральной культуры, которая обеспечивала бы необходимые предпосылки для осознанного, объективного, адекватного выбора в процессе формирования представительной системы государственно-организованного общества.

Механизм предопределения качеств институтов публичной власти включает в себя субъектов политической деятельности – избирателей, членов избирательных комиссий, аппарат, активистов и рядовых членов политических партий, лоббирующих структур (профессиональные и любительские центры, советы, и т.п. группы политтехнологов, избирательных технологов и т.д.), действующие институты публичной власти вместе с их аппаратом. Все они, в той или иной мере, оказывают воздействие на состояние электоральной культуры населения, в первую очередь, избирателей, хотя политическое и правовое воспитание в этой части направлено и на граждан, не достигших избирательного возраста.

Средства воспитания электоральной культуры разнообразны, однако в условиях информационного общества наиболее существенными являются печатные, электронные ресурсы, в числе которых особую роль играет Интернет, становящийся решающей мобилизующей силой, чаще всего не поддающейся контролю со стороны общества и публичной власти. Через

* © Полянский В.В., 2010

блогосферу и другие ресурсы Интернета идет активное влияние на сознание и поведение участников информационного обмена, используемого, в том числе и в заданных определенным образом целях. Как общество, так и публичная власть становятся объектами электронного шантажа, манипуляций, имеющих цель формирования выгодного кому-либо электорального поведения. Со временем результатом таких манипуляций является возникновение устойчивого социально-психологического типа поведения людей в электоральной сфере, воспитанного на искаженных представлениях о смысле политических и правовых (демократия, публичная власть, выборы, конституционные права и свободы, парламентаризм и т.д.) ценностей.

Специалисты по политическим, в том числе избирательным технологиям выработали целые комплексы формирования у избирателей представлений о политических приоритетах и ценностях посредством так называемого имидженезма. Имидженезм представляет собой систему средств, методов, приемов формирования соответствующего ожиданиям, чаяниям избирателей, их потребностям и интересам в преддверии избирательной кампании либо в период ее проведения образа кандидата на выборную должность, политической партии либо движения. Имидженезм имеет избирательную структурированную направленность воздействия на электорат: на всех избирателей – в рамках страны при пропорциональной избирательной системе, на избирателей округа при мажоритарной избирательной системе, социальную группу – пенсионеров, молодых избирателей и т.д. при обнаружившихся в электоральной статистике элементах девиационного поведения этих групп. Манипуляционные технологии разрушают личностную самостоятельную основу электоральной культуры избирателей, искажают качественные характеристики кандидатов и партий, движений, что, в конечном счете, ведет к формированию электорального нигилизма, распространению абсентеистских настроений и отказу от участия в голосовании. Такое отношение избирателей к выборам неизбежно, поскольку после избрания депутатов и иных выборных лиц вскрывается несоответствие имиджевой картинки реальным профессиональным, моральным качествам избранных лиц, не способных выполнить заявленные предвыборные обещания (зачастую и не рассчитанные на их исполнение).

Если исходить из того, что электоральная культура – системно-сложное явление, обладающее свойствами устойчивости и эволюционирования, развивающееся под воздействием системных политико-социальных и духовных факторов функционирования общества², можно утверждать, что электоральная культура испытывает на себе синергетическое влияние

сложных процессов социально-экономического, политического духовно-нравственного характера.

Существует многовекторное влияние механизмов публичной власти на гражданское общество в плане воспитания электоральной культуры. Гражданское общество с отраженными в нем результатами публично-властного электорального воспитания, в том числе воспринятыми через политические партии и избирательные объединения пропагандистскими идеями и лозунгами, воздействует на публичную власть, благословляя ее на легальное управление гражданским обществом своей поддержкой при голосовании. Такая легальная поддержка партийно-политических сил осуществляется на основе искаженных представлений о достоинствах и недостатках партий, кандидатов на выборные должности. Порочная электоральная культура во многом предопределяет воспроизводство негативных проявлений всего аппарата публичной власти – исполнительных органов, судебных и иных, которые формируются должностными лицами на основе мандата, полученного непосредственно от избирателей. Такая ситуация выгодна корыстным социально-экономическим и политическим группам, поскольку в системе искаженных ценностей, неверных представлений о принципах выборов, личностных качествах кандидатов и партий проще манипулировать избирателями в определенных целях, которые не могут сделать осознанный выбор.

Пространственная среда приложения электоральной культуры – общефедеральные, региональные, муниципальные выборы, в которых имеются особенности формирования и проявления электоральной культуры. Здесь следует учитывать особенности «этнического паспорта» субъектов избирательного процесса, религиозные принципы и постулаты, которые исповедуют участники избирательных отношений, как организаторы, так и рядовые избиратели. На это указывают результаты выборов, когда в одинаковых временных рамках показатели голосования в них отличается в значительной мере в зависимости от доминирования религиозных взглядов, этнического состава избирательного корпуса.

В современном российском обществе развивается идея о том, что электоральная культура – свойство элитарной части общества, а поэтому невозможно добиться высокой электоральной культуры всего избирательного корпуса (в рамках теорий элитарной демократии, массовой и элитарной культуры, в том числе политической, частью которой является и электоральная культура). Такой подход к проблеме имеет мало общего с идеями демократии, против которой открыто никто не выступает. Между тем, с точки зрения задач совершенствования основ демократии, всякое общество

должно создавать условия для политического и правового просвещения и воспитания у населения высокой электоральной культуры, обеспечивающей сознательное поведение избирателя в выборах на основе максимального знания принципов политики и избирательных отношений.

Формирование электоральной культуры должно осуществляться с раннего возраста, поскольку в процессе социализации у ребенка возникает необходимость выбора предпочтений (в самом простом виде – между хорошим и плохим, правильным и неправильным, красивым и некрасивым и т.п.). Со временем предпочтения, условия выбора усложняются, они охватывают самые разнообразные группы общественных отношений. При этом важны ценности, которые формируются у человека в процессе дошкольного и школьного образования, семейного воспитания.

Отсутствие общего образования у избирателей является препятствием к обретению должной электоральной культуры, хотя могут быть примеры высокой политической активности (вплоть до революционных настроений и действий) лиц, не обладающих образованием и образованностью. По крайней мере, отсутствие высокого уровня образования не препятствовало историческим фигурам, как в России, так и за рубежом, – Лех Валенса, например, в Польше, самым серьезным образом влиять на ход истории посредством использования, как легальных выборных каналов, так и революционных инструментов. И не случайно в прошлом вводился образовательный ценз для участия в выборах – при всей его дискриминационности, нельзя отрицать того, что такие лица не обладают достаточной культурой для осознанного волеизъявления и что такой статус избирателя невольно может вести к искажению принципа подлинности выборов.

Принципы избирательного права, определяющие параметры участия граждан в выборах, а также организации выборов (организационные принципы), так или иначе, влияют на процесс формирования электоральной культуры. В частности, свободные выборы позволяют субъектам избирательных отношений манипулировать условием явки на выборы. В зависимости от политической и социально-экономической ситуации избиратели побуждаются к неявке на выборы либо, наоборот – к активному голосованию. При обязательном вотуме имеются предпосылки для проявления воли всего избирательного корпуса, в представительных органах, следовательно, будет представлен весь спектр интересов избирателей, а при выборах отдельных должностных лиц (президентов, губернаторов, мэров и т.п.) будет наиболее полный и определенный мандат доверия большинства избирательного корпуса. Систематически участвующие в выборах в порядке реализации своей обязанности избиратели обретают необходимую полити-

ческую культуру. Оценивая практику швейцарского кантона Шаффхаузен, где установлено обязательное голосование, политолог Изабелла Домокос справедливо утверждает, что «люди в Шаффхаузене знают больше о политике, и этот повышенный интерес тянется сквозь все поколения»³. Широкое участие в выборах предоставляет возможность привнести во власть в опосредованном виде гармонию интересов различных социальных групп населения. Чем выше степень участия населения в избирательном процессе, тем выше уровень гармонизации публичной власти – как в рамках представительных органов, обретающих согласованную основу для компромиссов, для общих решений, так и между отдельными структурами публичной власти – законодательной, исполнительной, судебной, контрольной и т.д.

Выборы – легальное поле социальной и политической борьбы, в рамках которого должны разрешаться противоречия, конфликт интересов, и чем шире круг участников такой борьбы посредством голосования, тем меньше остается скрытого негативного потенциала, в том числе и революционного. Конечно, это не панацея от социальных потрясений (нужны и другие условия позитивного разрешения противоречий), однако как один из инструментов, обязательное голосование неизбежно воспитывает терпимое поведение участников избирательного процесса, выборы в таком случае играют интегрирующую роль в социальных, политических отношениях. Снимается также и проблема бойкота выборов. Поэтому следует формировать у избирателей (и граждан в целом) осознание необходимости выполнять свой гражданский долг по участию в управлении государственными делами через обязательное голосование на выборах с последующим законодательным закреплением обязательного вотума.

В выборах невозможно обеспечить полную гармонию интересов различных социальных групп, наоборот, они обеспечивают проявление разнообразия позиций, вплоть до антагонистических, однако гармоническая функция выборов проявляется в том, что они дают легальную основу для определения позиций по важнейшим социально-экономическим и политическим проблемам жизни государственно-организованного общества, вопросов его духовной жизни и сближению их. Выборы способствуют открытому выражению предпочтений, давая каждому избирателю посредством голосования возможность повлиять на решение волнующих его проблем через своего представителя, выборного должностного лица. Такого результата можно добиться при обязательном голосовании (международные стандарты не запрещают обязательно вотума).

Подлинность и справедливость как принципы выборов есть основание и результат проявления в синтетическом виде электоральной культуры, поскольку только при соблюдении этих принципов обеспечивается адекватное выражение воли избирателей, соответствующей уровню их электоральной культуры, политическим и иным притязаниям. Высокая электоральная культура, в свою очередь, является средством и условием гарантирования реализации принципов подлинности и справедливости выборов, соответствующего выражения воли электоральных групп.

Партийная система и электоральная культура взаимозависимы – в рамках партийных корпораций формируются групповые принципы электорального поведения не только членов партий, но и членов семей партийцев, их профессионального и дружеского окружения, продвигаются партийные предпочтения. Многое в этом процессе определяется ценностями партий, лидеров, которые лежат в основе их программ, деклараций, лозунгов, актуализированных конкретными задачами предвыборной борьбы.

Конкурирующие политические партии (другие общественные объединения, которые сотрудничают с партиями, лоббируют их интересы) воздействуют на электоральную культуру. В этой конкуренции содержатся две несовпадающие тенденции. С одной стороны, она стимулирует линию на просвещение избирательного корпуса о содержании политических и иных ценностей, которые доводятся конкурирующими партиями до избирателей, стоящих перед выбором будущего развития страны в том или ином направлении на основе полученного знания и представления о целях, задачах, ценностях и принципах, вырабатываемых и пропагандируемых соответствующими партийными организациями. С другой стороны, конкуренты, стремящиеся склонить избирательный корпус на свою сторону, манипулируют программами своих противников и истинными целями своей политики, микшируют понимание сходства, различий и противоположностей в программах партий. Кроме того, они перехватывают друг у друга востребованные электоратом идеи и лозунги (на этот счет имеются споры политических конкурентов о приоритете идей), приводя, таким образом, сознание избирателя в понятийный тупик, разрушая системные основы электоральной культуры. Отрицательно влияет на электоральную культуру, с точки зрения ее гармоничности, сложившийся порядок формирования оппозиции, введение в политическое поле искусственных образований («партийные проекты»), поскольку такой подход не ведет к утверждению политической культуры, и, как следствие, не воспроизводится в ее важнейшей составляющей – электоральной культуре.

Политические партии стремятся расширить свое влияние на электорат и за счет различных приемов электорального просвещения, однако к этому следует относиться с осторожностью, поскольку партийно-политический механизм формирования электоральной культуры имеет не столько просвещенческий характер, сколько пропагандистское назначение. Партийное просвещение имеет одностороннее направление – заинтересованно продвигаются собственные программные идеи, необъективно интерпретируются программы политических противников, что ведет к искажению электоральной культуры.

Базис электоральной культуры формируется на основе общей и политической культуры личности, «строительным материалом» культурной основы субъекта политико-правовых отношений являются экономические, политические, нравственные, конфессиональные, правовые, социально-философские, в том числе групповые (элитарные, маргинальные) и иные ценности. Они могут быть общепризнанными, признаваемые отдельными индивидами и социальными группами, используемыми в общих, групповых и индивидуальных интересах. Вся эта сложная структура формирования, принятия и реализации ценностей как основы человеческого поведения, так или иначе, воздействует на электоральную культуру, предопределяет знание и понимание процессов политической жизни общества, правовых форм реализации политических и иных интересов каждого гражданина как участника политической общности – государства.

Сущностным фактором воспитания электоральной культуры являются экономические основы общества, их главная ценность – отношения собственности. Ради собственности многие стремятся во власть, используя механизмы демократии, в том числе выборы. Именно собственность определяет целеполагание действий подавляющего большинства субъектов избирательного процесса. Экономический фактор проявляется, прежде всего, в процессе организации избирательных кампаний, когда кандидаты, партии, избирательные объединения и их штабы, политтехнологи, специалисты PRагентств используют материальные и финансовые ресурсы для склонения к тому или иному электоральному поведению избирателей. Практика подтверждает, что чем беднее электорат, тем ниже электоральная культура, тем зависимее она от финансовых факторов избирательной кампании (подкуп – деньгами, алкоголем и другими материальными ценностями). В этом случае идет процесс разложения, размывания нравственных и правовых ценностей в сознании избирателя, провоцируется устойчивое понимание выборов как средства манипуляции сознанием и поведением рядового избирателя. Негативным результатом в таких случаях явля-

ется дискредитация демократии в целом и выборов как одной из форм ее реализации. Поэтому необходимо совершенствовать электоральную культуру через повышение жизненного уровня избирателей, с одной стороны, и усиление ответственности за подкуп и т.п., с другой стороны, на основе гармонизации экономических интересов граждан.

Одним из средств воспитания электоральной культуры является правовая пропаганда, правовое обучение, консультирование избирателей, поскольку избирательные отношения в основном протекают в правовых формах. Избиратель является субъектом избирательных отношений, наделен законодательством правами и обязанностями, о которых он должен быть осведомлен. Электоральные предпочтения формируются на основе знания и осознания порядка выборов, избирательной системы, законодательства о выборах в контексте полномочий выборных лиц и органов и т.д. Избиратели должны знать не только правила выборов, они еще должны уметь связывать свое электоральное поведение с последствиями своего выбора (голосования). Электоральная культура непосредственно влияет на последствия в избирательном процессе. В частности, каждый избиратель должен знать и осознавать, какой вариант голосования будет влиять на ответственность голосующего за результаты депутатской, президентской и прочей профессиональной деятельности своего избранника: от кого будет зависеть возможность получить работу, достойную пенсию, кто обеспечит разумные расходы на транспорт, коммунальные услуги, бесплатное образование, медицинское обслуживание и т.д.

Обратная связь публично-властных институтов и избирателей и воспроизводство заданности электоральной культуры проявляется в том, что субъекты публичной власти, являясь носителями определенной электоральной культуры, в процессе нормотворчества в области избирательного права, организации выборов стремятся заложить в правовую основу избирательных отношений свой интерес, интересы социальных слоев, представителями которых эти должностные лица являются. Отсюда – законодательное устранение порога явки на выборы, графы «против всех», расширение сфер применения пропорциональной избирательной системы, предложения по введению электронного голосования. Последнее представляется опасным не только потому, что возможно неконтролируемое вмешательство в технологию определения результатов голосования, но и с точки зрения того, что механизация голосования снижает психологическую сопричастность избирателя в непосредственном управлении делами государства и общества в процессе формирования органов публичной власти.

Законодательные ресурсы формирования электоральной культуры истекают, прежде всего, из конституционной формулы, позволяющей гражданам России участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, участвовать в референдуме (ч.ч. 1 и 2 ст. 32 Конституции РФ). А для этого нужна культура создания общественных объединений, в том числе политических партий (ст. 30 Конституции РФ), участия в собраниях, митингах и демонстрациях, шествиях и пикетированиях (ст. 31 Конституции РФ), в голосованиях на выборах и референдумах. Должны быть специальные механизмы формирования правовой грамотности как основы правовой культуры, электоральной культуры, которая не может существовать без знания правил ведения агитации, защиты избирательных прав. Содействуют просвещению избирателей некоммерческие организации, имеющие своей целью оказание помощи избирателям, защиту их прав. Таковыми являются положительно зарекомендовавшие себя комитеты «За честные выборы», «горячие линии», создаваемые под эгидой общественных палат (федеральной, субъектов Федерации) в период избирательных кампаний. Подобные формы способствуют гармонизации избирательного процесса, поскольку в меньшей степени зависимы от сильно политизированных партий и социальных групп, хотя и здесь многое зависит от честности и стойкости гражданской позиции активистов подобного рода общественных структур. Очевидно, финансовая составляющая (экономический фактор!) некоммерческих объединений влияет на направленность идеологии и стратегию воспитания электоральной культуры. Поэтому финансирование НКО должно иметь исключительно отечественные источники. Эффективному воспитанию электоральной культуры могли бы содействовать постоянно действующие программы независимого телевидения (наиболее востребованное избирателями средство информации), просвещенческие брошюры и т.д.

Альтернативы воспитанию высокой электоральной культуры нет, поскольку низкая электоральная культура может вести к искажению воли избирателей в процессе голосования. Незнание либо поверхностное знание избирательного законодательства, законодательства о политических отношениях в целом, о гарантиях политических прав граждан не позволяет избирателю адекватно оценивать сложившуюся политическую ситуацию, создает предпосылки для манипуляций сознанием и поведением избирателя – такой избиратель становится легкой добычей специалистов по «грязным» избирательным технологиям.

¹ В качестве рабочего можно использовать следующее определение электоральной культуры: «Термин «электоральная культура» (населения, территории) подразумевает устойчивые особенности отношения избирателей к выборам и практике их проведения, сложившийся стиль взаимоотношений между избирателями и властью. В узком смысле понятие «электоральной культуры» подразумевает степень реальной зависимости («управляемости») избирателей в процессе выборов» / А.В. Заварзин, Д.Д. Орешкина, В.С. Тикунов. Электоральная культура России: классификации и картографирование в геоинформационной среде / <http://www.gisa.ru/10295.html>

² См.: Данилов Ю. А., Кадомцев Б. Б. Что такое синергетика? // Нелинейные волны. Самоорганизация. – М.: Наука, 1983.

³ Цит. по: Андреева Г.Н. Избирательное право в России и в зарубежных странах: учеб. пособие / Г.Н. Андреева, И.А. Старостина; под ред. А.А. Клишаса. – М.: Норма, 2010. – С. 534.

Василевич Григорий Алексеевич*,
*Генеральный прокурор Республики Беларусь,
Заслуженный юрист Республики Беларусь,
профессор, доктор юридических наук
(г. Минск)*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Только при условии проведения свободных и честных выборов можно говорить о том, что воля народа, как единственного источника власти, и полученные результаты голосования полностью совпадают. Задача обеспечения свободных и честных выборов всегда стояла и стоит на первом месте во всех государствах, в том числе и с устойчивыми демократическими традициями.

В принятом 29 июня 1990 года на Копенгагенском совещании конференции по человеческому измерению СБСЕ документе предусмотрено, что «воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства».

* © Василевич Г.А., 2010

Опыт, по крайней мере, стран молодой демократии, свидетельствует о том, что часто оценки выборов в качестве свободных и честных зависят от того, удалось победить на выборах или нет. Это, кстати, нередко касается и референдумов, когда участники процесса практически повторяют ходы друг друга, а после проигрыша усиливают свои упреки в адрес победивших. У нас редки случаи, когда бы проигравшая сторона обвиняла бы в первую очередь себя.

В связи с тем, что оценка проведения такого важнейшего демократического мероприятия, как выборы, часто имеет преимущественно субъективный характер, необходимо создать не только надежную, хорошо продуманную систему законодательства, гарантирующую права и свободы участников избирательного процесса, делающих большинство его стадий прозрачными за исключением, естественно, самого голосования, которое должно быть тайным, и отдельных важных решений, принятие которых путем тайного голосования способствует более полному и свободному волеизъявлению, но также установить действенный контроль за ходом выборов и проверку их конституционности.

Анализ Всеобщей Декларации прав человека, Международного пакта о гражданских и политических правах, ряда других документов, а также Декларации о критериях свободных и справедливых выборов, принятой Советом Межпарламентского союза в марте 1994 года, свидетельствует, что выборы должны основываться на таких общепризнанных принципах, как всеобщие, равные, прямые выборы при тайном голосовании.

В Конституции Республики Беларусь эти важнейшие демократические, фундаментальные принципы выборов, включая и свободный их характер, закреплены. Сейчас важно, чтобы они были наполнены нормами, которые наиболее точно соответствуют нынешнему пониманию демократии, а практика проведения выборов полностью отвечала требованиям законодательства.

Традиционно ранее среди основополагающих принципов избирательного права не указывался такой как свободные выборы. Полагаю, что пока еще у значительного круга лиц существует узкое понимание этого принципа. Иногда он сводится лишь к праву избирателя делать выбор: участвовать или не участвовать в выборах. Однако это не совсем верно. Если стать на такую позицию, то тогда можно сделать вывод, что в тех западных странах, где устанавливается наказание за неучастие в выборах, нарушается принцип свободы выборов, и наоборот, «вершиной» свободы является порядок, при котором граждане, имеющие право голоса, должны сами заявить о себе как избирателях, т.е. зарегистрироваться в качестве таковых.

Безусловно, этот принцип необходимо рассматривать шире. Свобода выборов должна быть обеспечена всей системой демократических отношений, основными участниками которых являются избиратели, кандидаты на выборные должности, органы, принимающие решения о проведении выборов и их организующие, СМИ, политические партии и т.д. Для этого на конституционном уровне созданы все условия.

Международные документы о правах человека к числу признаков свободного выражения воли человека относят право на свободу мнения, свободу слова, свободу информации, свободу собраний и ассоциаций, право на независимую судебную процедуру и право на защиту от дискриминации. Эти компоненты можно найти в ныне действующей Конституции Республики Беларусь.

В статье 33 отражено, что каждому гражданину гарантируется свободой мнений, убеждений и их свободное выражение. Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них. В этой же статье раскрывается право на свободу информации.

Конституция предоставила право гражданину на свободу собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования (статья 35), а также на свободу объединений (статья 36).

В статьях 14, 16, 31 и 37 Конституции предусматривается равенство перед законом и уважение прав и интересов социальных, национальных и других общностей, а также праву на свободу вероисповедания, на управление делами государства.

Достоинством Конституции Беларуси является то, что в ней, в отличие от Основных Законов некоторых других стран, есть специальная глава, посвященная избирательной системе.

Реализация установленных в международно-правовых актах и нормах Конституции принципов свободных и честных выборов во многом зависит от применяемой в стране избирательной системы.

Нормы Конституции Республики Беларусь здесь достаточно гибки: они позволяют в законе определить избирательную систему мажоритарную или пропорциональную. При этом необходимо учитывать то обстоятельство, что выбор этот не может быть произвольным, что в основе его должны лежать объективные факторы, реальные условия гражданского общества и уровень развития его политической системы, сложившиеся традиции.

Обе системы имеют свои преимущества и недостатки. В этом контексте отмечу, что предпочтительнее совершенствовать ту систему, которая уже прижилась, обеспечивать более строгий контроль за проведением вы-

боров по той системе, которая уже апробирована, устранив имевшие место недостатки. Любая новая система выборов при ее внедрении наоборот может привести к появлению нарушений законодательства, которые ранее даже не были известны.

Обязательность периодического проведения выборов – очень важная проблема. К сожалению, о ней вспоминают тогда, когда это касается оппонентов. Опыт Беларуси 1995 г. об этом свидетельствует. Поэтому установление в Конституции по существу фиксированного срока выборов и начала работы первой сессии позволяет свести к минимуму отступления в этой сфере. По существу в Конституции идет речь о времени начала работы первой сессии по праву.

Как говорил бывший Президент Франции Ф.Миттеран, слишком сильный парламент угрожает нормальному функционированию государства, а слишком слабый – демократии. Не лучшим вариантом является неформирование парламента.

В редакции Конституции, принятой на референдуме 1996 года, вопросы назначения выборов разделены: о выборах в Парламент решение принимает Президент, о выборах Президента – Парламент. В принципе это позволяет в большей мере исключить случаи необоснованного, т.е. помимо установленных сроков нахождения у власти. Отмечу, что еще в 1995 году автор писал в одной из своих статей о том, что срок полномочий Верховного Совета двенадцатого созыва истекал в марте 1995 г. Он же пробыл у власти сверх установленного срока почти год. Поэтому, анализируя нынешнюю ситуацию, всегда берем в расчет, какие были оценки той ситуации.

В ст. 93 Конституции в целях исключения повторения ситуации 1995 г., когда парламент сохранял свои полномочия по окончании пятилетнего срока, прямо предусмотрено, что первая после выборов сессия палат Парламента созывается Центральной избирательной комиссией не позднее чем через 30 дней после выборов. Отсчет тридцатидневного срока для созыва и начала работы первой сессии Палаты представителей осуществляется со дня второго тура голосования по выборам ее нового состава. Если второй тур голосования не проводится, отсчет тридцатидневного срока осуществляется со дня проведения первого тура общих выборов в Республике Беларусь. Решен в Конституции и вопрос о времени созыва первой сессии Совета Республики.

Безусловно, что и такая конституционная норма не исключает мажоритарную систему ни относительного, ни абсолютного большинства.

Заслуживает пристального внимания и изучения опыт тех стран, где используется мажоритарная система относительного большинства (США,

Англия, Франция, Индия и др.). Такая избирательная система всегда результативна, так как кто-то из кандидатов всегда набирает относительное большинство голосов избирателей. Мажоритарная система относительного большинства получила распространение и потому, что она позволяет формировать парламенты с устойчивым большинством, на которые может опираться правительство.

Однако мажоритарная избирательная система относительного большинства в чистом виде допускает избрание депутата от избирательного округа меньшинством голосовавших избирателей. В результате состав представительного округа не всегда отражает реальное соотношение политических сил в стране. Поэтому более предпочтительным является опыт, при котором сочетаются элементы мажоритарных систем абсолютного и относительного большинства (Франция).

Имеется в виду, что в первом туре голосования его результаты определяются по мажоритарной системе абсолютного большинства, а во втором (если в этом возникнет необходимость) – по мажоритарной системе относительного большинства. Необходимость в проведении повторных выборов при таких условиях либо отпадает, либо становится редким исключением.

Честность выборов должны обеспечивать избирательные комиссии. На них ложится основная нагрузка по организации и проведению выборов.

Поддерживаем подход определения на законодательном уровне правового статуса Центральной избирательной комиссии. В Конституции исключен односторонний порядок формирования этого органа. Центральная комиссия формируется Президентом и Парламентом по существу на паритетных началах, что содействует принятию комиссией объективных решений.

Следует в законодательстве о выборах предусмотреть механизм равного представительства и в территориальных избирательных комиссиях. Видимо, мы еще не готовы в полной мере использовать опыт Германии, где существует чисто правительственный подход к организации выборов: ответственность за их проведение возложена на Министерство внутренних дел, должностные лица, организующие выборы, назначаются из числа государственных служащих. Считается, что эти лица обладают большими навыками и знаниями, чем те, кто выдвигается населением.

Обеспечению справедливости избирательной кампании, в данном случае имеем в виду осознанность гражданами своего выбора, будет способствовать установлению механизма, при котором уменьшается вероятность участия в качестве кандидатов на государственные должности случайных лиц. Этому может способствовать установление избирательного

залога. Трудно разобраться избирателю в программах кандидатов, когда по округу баллотируется 2-3 десятка кандидатов, задача усложняется, когда выборы в Парламент и местные Советы совпадают. Сейчас в соответствии с законодательством действует трехзвенная система местных Советов. Полагаю, что следовало бы вернуться к вопросу о функционировании двух звеньев местных Советов. Это только усилило бы интерес избирателей к выборам, а также статус органов местного самоуправления.

Честные и свободные выборы предполагают честные сведения кандидата о себе. Избиратели должны лучше знать кандидатов. Нежелательно, чтобы повторяли опыт других стран, когда значительная часть определяется, за кого голосовать, только на избирательном участке в день голосования. Необходимо расширить перечень данных, которые обязательно заносятся в бюллетень. Среди этих данных должно быть и указание о судимости, если она не снята или погашена. Установление таких требований – во все не посягательство на закрепленный в Конституции принцип всеобщности выборов.

Кстати, у нас нет ограничений по признаку пола, расы, языка, социального и имущественного положения, профессии, политических убеждений, отношения к религии. Вполне демократичными представляются требования о достижении 18-летнего возраста (для избрания в Палату представителей – возраста 21 года), наличии гражданства, о дееспособности, ограничении тех, кто находится в местах лишения свободы.

В Беларуси нет ценза оседлости, который существует во многих странах, за исключением избрания Президента, а также членов Совета Республики. На практике даже в развитых странах доля избирателей, не внесенных в избирательные списки и не допущенных к выборам по этой причине, составляет от 6 до 8% от числа избирателей.

У нас не лишают избирательных прав тех, кто объявлен банкротами, хотя может быть это по примеру некоторых стран и следовало делать.

Еще одним из проблемных вопросов избирательного законодательства является вопрос о финансировании выборов.

В предшествующее время в условиях господства государственного регулирования и однопартийной политической системы финансирование избирательного процесса, включая расходы на содержание избирательных комиссий, обеспечение подготовки выборов, предвыборной агитации, оборудование избирательных участков и прочее, как правило, осуществлялось за счет специальных государственных бюджетных ассигнований. Определенные расходы несли предприятия, учреждения, организации, выделяя на эти цели дополнительные средства, которые по сути своей были государ-

ственными средствами. Это отражалось и в соответствующих нормах избирательного законодательства.

Однако, уже выборы Президента, Верховного Совета двенадцатого и тринадцатого созывов показали, что существовавшие правовые нормы, регулирующие вопросы финансирования избирательных компаний не отвечают новым реалиям, складывающейся многопартийности и фактическим различиям в возможностях кандидатов на выборные должности в государственных органах.

Резюмируя собственный опыт прошлого, опыт зарубежных стран, направления и тенденции в формировании законодательства, можно выделить четыре подхода в решении этих вопросов:

когда избирательная компания финансируется из средств, вносимых в соответствующую Центральную комиссию по выборам, и последняя распределяет эти средства между участниками избирательной гонки;

когда средства поступают на счет общественных объединений, партий, комитетов или групп поддержки по выборам кандидатов с учетом их политической активности и результатов, но при этом осуществляется контроль за их расходованием с установлением максимальной суммы расходов на выборы;

когда все участники выборов напрямую финансируются государством с предоставлением отчета о расходовании полученных средств;

когда государство возмещает расходы, понесенные кандидатами или партиями с учетом результатов выборов. Анализ указанных подходов необходим, чтобы определиться, какой же путь финансирования выборов наиболее оптимален для республики.

Основной Закон Республики Беларусь предложил решать эти проблемы в соответствии со статьей 70 Конституции, предусматривающей, что расходы на подготовку и проведение выборов осуществляются за счет государства в пределах, выделяемых на эти цели средств. Однако, в случаях, предусмотренных законом, расходы на подготовку и проведение выборов могут осуществляться за счет средств общественных объединений (каковыми являются и партии), предприятий, учреждений, организаций, граждан.

Нарушение финансирования опасно не только тем, что нарушаются права других кандидатов, но и появлением зависимости от «доноров» в процессе работы на выборной должности. Именно в сфере финансирования выборов должен быть обеспечен строгий контроль, гласность.

Честные выборы состоят не только в том, чтобы кандидаты пользовались исключительно равными правами, но и в том, чтобы данные кандидатами обещания неукоснительно выполнялись. Трудно понять избирателям

метаморфозы, когда кандидат заявляет о своей приверженности к какой-то стратегической идее, а, став депутатом, меняет к ней отношение на 180 градусов. Понятно, что нельзя в наше время стоять на месте. Поэтому для «сверки» курса можно в этом случае проводить референдумы.

Насколько честны кандидаты на государственные должности, можно узнать о выполнении ими своих предвыборных программ. Для того чтобы каждый мог ознакомиться с предвыборной программой кандидата, следовало бы издавать сборник программ тех из них, кто выиграл выборы.

Следует в Избирательном кодексе оговорить допустимые формы и методы агитации для того, чтобы обеспечить равные возможности для всех кандидатов. Здесь до мельчайших подробностей следует регламентировать весь процесс, в том числе количество используемого транспорта, размеры плакатов, нагрудных знаков, досок объявлений, пользование залами, клубами, общественными помещениями для встреч с избирателями. Определить время возможного посещения избирателей на дому. Митинги не должны мешать спокойствию граждан, движению автотранспорта и др. Надо в законодательстве подробно регламентировать порядок пользования СМИ. Конечно, здесь сложно влиять на негосударственные средства массовой информации.

Избирательный кодекс закрепляет принцип гласности при проведении выборов. Это проявляется не только в обязанности избирательных комиссий информировать граждан о своей работе и иных решениях, которые происходят в связи с их организацией, но и вправе присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, в день голосования – в помещениях для голосования депутатов, представителей политических партий, трудовых коллективов, доверенных лиц кандидатов и др. По приглашению компетентных органов могут приглашаться и иностранные наблюдатели, статус которых должен быть регламентирован, надо конкретизировать полномочия доверенных лиц. Эти нормы в целом отвечают названному документу Копенгагенского совещания, где указано на присутствие иностранных и национальных наблюдателей как важнейшего условия повышения авторитета избирательного процесса в стране.

Если представители средств массовой информации и иностранные наблюдатели в результатах выборов не заинтересованы и тем самым обеспечивают независимый контроль, то остальные из вышеназванных представителей сами являются участниками выборов и, следовательно, выступают одновременно и объектом и субъектом контрольной деятельности.

Роль средств массовой информации действительно очень высока. Однако проводить механически водораздел между государственными и него-

сударственными средствами массовой информации по принципу, что только вторые всегда объективны и дают правдивую информацию, многие считают недопустимым. Очень важно определить отношение к опубликованию различного рода и рейтингов кандидатов на выборные должности. Желательно установить, что в преддверии выборов они не должны публиковаться.

В Республике Беларусь обеспечивается оперативное рассмотрение в судебном порядке жалоб общественности на нарушения избирательного законодательства.

Свободным и честным выборам может способствовать повышение правовой культуры избирателей. Эффективность избирательного процесса будет тогда наибольшей, когда избиратели, как уже отмечалось, будут делать осознанный выбор. Важнейшими слагаемыми являются ответственность избирателя (желание разобраться, понять значимость выборов) и компетентность (умение сопоставить программу кандидата со своими представлениями и интересами). Уровень ответственности может быть обусловлен пониманием участия в выборах, как гражданского долга, так и местом в системе власти того органа, куда проводятся выборы.

Необходимо решить вопрос о том, кто осуществляет контроль за конституционностью выборов, кто может опротестовать результаты выборов (избиратели, кандидаты в депутаты).

Во Франции протест подается в Конституционный Совет в 10-дневный срок после объявления результатов голосования. Конституционный Совет при выявлении нарушений правил проведения выборов может аннулировать результаты голосования или даже изменить результаты, признав победителем ставшего жертвой фальсификации выборов кандидата. Парламент, как и во Франции, не должен иметь права выносить решение о правильности избрания депутатов и проводить проверку мандатов депутатов. В противном случае есть элементы круговой поруки, когда никто даже из конкурирующих политических сил в парламенте, может не выступать с претензиями о неконституционности выборов.

Полагаю, что правом проверки конституционности выборов, референдумов может быть наделен Конституционный Суд Республики Беларусь. До сих пор он, в отличие от аналогичных органов других стран, таким правом не обладает.

Реализация права избирать и быть избранным будет тогда наиболее полной, когда весь спектр вопросов, возникающих в связи с проведением выборов, будет обеспечен нормами права, отвечающими международным стандартам. Это касается правового статуса политических организаций

(партий), общественных объединений, проведения массовых общественных мероприятий, обсуждения важнейших вопросов государственной и общественной жизни, статуса средств массовой информации. Поэтому совершенствование избирательного и иного тесно связанного с ним законодательства два взаимосвязанных процесса.

В демократических государствах, где решающая роль принадлежит Президенту, обычно создается система, уравнивающая силу власти с приоритетом Конституции, права, существованием дееспособного парламента, развитым гражданским обществом, развитым общественным мнением, независимой прессой и правовой культурой населения. Именно в этом направлении должны быть сосредоточены усилия тех, кто заинтересован в проведении честных и свободных выборов.

Цзюньцзе Чжан*,
*профессор юридического института
Центрального Национального университета
Китайской Народной Республики,
доктор юридических наук*

ЭВОЛЮЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В КНР

Институт выборов является опорой народной демократии, право выбора – основа политических прав граждан, хозяев государства. В рамках настоящего доклада мы проанализируем эволюцию избирательного права в Китайской Народной Республике.

В КНР было принято два закона о выборах депутатов Всекитайских и местных органов власти – в 1953 и 1979 году. Основными принципами выборов в соответствии с Законом 1953 года были:

1. Всеобщее избирательное право.

В соответствии со статьей 1 Закона 1953 года, депутаты различных уровней избирались многонациональным народом Китая посредством всеобщих выборов. В то же время, крупные помещики, как и недееспособные лица, были лишены политических прав. Активным и пассивным избирательным правом наделялись все граждане Китая, достигшие 18 лет независимо от уровня образования, наличия имущества в собственности, религиозных взглядов, национальности, расы, пола, социального положения, ценза оседлости.

* © Цзюньцзе Ч., 2010

2. Равное избирательное право. Статьей 43 закона было предусмотрено, что избиратель мог быть зарегистрирован на одном избирательном участке и получить один избирательный бюллетень. В то же время, соотношение числа депутатов от города и деревни было неравным: если в городе 1 депутат избирался от 100 000 избирателей, то в деревне это соотношение составляло 800 000 к одному.

3. Прямые многостепенные и косвенные выборы. Статьей 3 было определено, что прямым голосованием избираются представительные органы низового (волостно-поселкового) и уездного уровня. Выборы собраний провинциального уровня и Всекитайского собрания народных представителей были многостепенными.

4. Использование при голосовании способа поднятия руки или баллотировочного (избирательного) бюллетеня. Избиратели в городах и уездах голосовали поднятием руки, в провинциях при голосовании использовали оба способа: путем поднятия руки и подачи избирательных бюллетеней.

5. Выборы проводились на безальтернативной основе: количество кандидатов должно было соответствовать количеству избранных кандидатов.

Закон о выборах 1953 года действовал длительное время и неоднократно изменялся. В частности, дополнительно были предусмотрены квоты для малочисленных народов, представителей Народной Армии Китая и лиц, проживающих за рубежом.

В соответствии с Законом 1953 года были создана система избирательных комиссий – органов организующих и проводящих выборы. Они регистрировали избирателей и публиковали списки избирателей. Кандидаты выдвигались по территориальному и организационному принципу – в избирательных округах или (и) в организациях, учреждениях. Кроме того, нормы закона регулировали порядок голосования избирателей и определения результатов выборов. Были предусмотрены санкции за нарушение правил организации и проведения выборов.

Нельзя не отметить, что при подготовке проекта Закона о выборах 1953 г. был использован положительный опыт государственного строительства в СССР.

В 1979 г. Всекитайским собранием народных представителей был принят новый Закон о выборах Всекитайского собрания народных представителей и местных Собраний народных представителей, который существенно модифицировал институт выборов и избирательного права. В 1982 г., 1986 г., 1995 г., 2004 г. и 2010 году в закон были внесены измене-

ния, которые способствовали дальнейшему развитию институтов непосредственной демократии в Китайской Народной Республике.

Главной новеллой Закона 1979 г. стало сочетание в избирательной системе КНР прямых и многостепенных выборов. Согласно его первоначальной редакции, прямым голосованием избирались представительные органы низового (волостно-поселкового) и уездного уровня. Выборы собраний провинциального уровня и Всекитайского собрания народных представителей проводились как многостепенные, не прямые.

Вторым основным изменением стало проведение выборов на альтернативной основе, то есть число кандидатов в депутаты должно было превышать число подлежащих избранию депутатов в полтора или два раза. Если же производится избрание депутатов в вышестоящие собрания народных представителей нижестоящими собраниями, то число подлежащих избранию депутатов должно быть более на $1/5$ (одну пятую) – $1/2$ (одну вторую).

Законом 1979 года гарантировано всеобщее избирательное право, никакие ограничения социального характера не предусмотрены. Выборы объявлены равными: численный состав Всекитайского собрания представителей не может превышать 3500 депутатов. Распределение депутатских мандатов осуществляется Постоянным комитетом ВСНП. Местные собрания народных представителей сами определяют количество депутатов от их уровня и представляют предложения в Постоянный комитет ВСНП. В то же время существует квота для национальных меньшинств: им обязательно предоставляют не меньше одного мандата. Также существуют исключения из принципа равенства в зависимости от типа избирательного округа. Один депутат в сельской местности представляет в 4 раза больше избирателей, чем депутат из города.

Для выдвижения кандидата требуется согласованное волеизъявление трех избирателей. Они должны предварительно обсудить кандидатуру и представить ее. Существует так называемый «день тишины» – в день голосования агитация запрещена. Все избиратели голосуют посредством заполнения и подачи бюллетеней.

Важной новеллой явилось введение элементов императивного мандата – института отзыва, контроля и надзора со стороны выборщиков, граждан и общества в целом.

Общепризнано, что Закон 1979 стал этапом на пути развития института выборов, отразил переход китайского общества к большей демократии в условиях реформ и открытия экономики.

В декабре 1982 г. в Закон о выборах ВСНП были внесены изменения, которые модифицировали порядок выдвижения кандидатов. Депутаты от партии, профсоюзов или избирателей проводили беседы со своими выборщиками. Депутат не мог баллотироваться от другого района, до тех пор, пока не прекратит исполнение своих полномочий в качестве депутата от того района, который представляет. В случае досрочного прекращения полномочий назначались дополнительные выборы.

Второй закон о внесении изменений в Закон 1979 г. был принят в декабре 1986 г. Основные поправки касались выборов местных собраний народных представителей. Новеллой стала отмена предварительных выборов. Теперь собрания избирателей самостоятельно обсуждали и определяли кандидатуры. С 1986 г. также введено ограничение численного состава ВСНП в 3000 депутатов.

В феврале 1995 г. были внесены очередные поправки: унифицировано количество депутатов местного собрания народных представителей, которое теперь не подлежит изменению. Снова введен институт предварительных выборов, но только в отношении кандидатов, избираемых прямым голосованием. Несколько модифицирована процедура отзыва, введен институт отставки. Сокращена разница в представительстве избирателей в городе и сельской местности до четырех к одному.

В октябре 2004 г. была внесена четвертая серия поправок: введена обязанность кандидата проводить встречи кандидатов с избирателями для ответа на их вопросы, усовершенствован институт отзыва, введены меры уголовной и административной ответственности для депутатов.

В 2010 году в закон 1979 года были внесены изменения в пятый раз. Был существенно расширен характер народного представительства. Теперь выходец из деревни – рабочий, крестьянин, получал реальную возможность стать депутатом представительного органа. Введено пропорциональное представительство женщин, была признана необходимость его повышения. Изменился порядок финансирования выборов: все расходы по проведению избирательной кампании взяло на себя государство.

В очередной раз был модифицирован порядок формирования организационной основы выборов, постоянные собрания представителей получили право определения кандидатов в члены нижестоящих избирательных комиссий.

Законодательно установлена численность депутатов представительных органов. При численности населения в 2000 человек, избирается сорок депутатов. При повышении численности населения на 1500 избирателей к этой величине добавляется единица, но не более ста шестидесяти депута-

тов. Если население округа менее двух тысяч человек, количество депутатов может быть менее сорока. Предприняты действенные меры для обеспечения равенства избирательных прав. Представительство города и сельской местности уравнено. Кроме того, при различии социального состава населения, должно быть соблюдена пропорциональность представительства разных социальных групп, введена квота для представительства малочисленных народов.

Барабаш Юрий Григорьевич*,
*заведующий кафедрой конституционного права
Национальной юридической академии
Украины имени Ярослава Мудрого,
доцент, доктор юридических наук
(г. Киев)*

ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ ИЗБИРАТЕЛЕЙ УКРАИНЫ

Десять общенациональных избирательных кампаний (5 парламентских и 5 президентских) со времени провозглашения независимости дают возможность сделать предварительные заключения в отношении особенностей электоральной культуры украинского гражданина, которую можно охарактеризовать, как постсоветскую. Используя классификацию, предложенную одними из фундаторов современной теории политической культуры Г. Алмондом и С. Вербой, обозначенный нами тип культуры находится где-то посередине между «подданнической» и «гражданской» культурами¹. При этом «маятник» имеет свойство качаться в сторону той или иной культуры в зависимости от того, какая составляющая в электоральном поведении граждан, эмоциональная или рациональная, доминирует в ходе той или иной кампании. Среди особенностей культуры украинских граждан хотелось бы остановить внимание на таких из них.

1. *Фальшивая инициативность.* Действительно все без исключения государствоведы и политологи отмечают исключительную важность инициативности граждан в политической жизни как предпосылки успешным демократическим преобразованиям. При этом в качестве индикатора приводится процентное соотношение избирателей, которые являются членами политических партий. Каждый раз политологи называют цифру в 2-3 %

* © Барабаш Ю.Г., 2010

от общего числа избирателей. Поэтому, одной из приоритетных задач является поднятие этой планки до уровня соответствующего поддержке партий «на бумаге» (речь идет о том, что решение о создании партии должны поддержать своими подписями не менее 10 тысяч граждан, имеющих право голоса, то есть при общем количестве партий, которое составляет 180 (по состоянию на 30.04.2010г.), таковых, то есть членов партии, должно быть не менее 1,8 млн., что составляет приблизительно 5 % электората).

Одним из достаточно иллюстративных индикаторов истинной заинтересованности и участия граждан в жизни своей политической силы является регулярная уплата членских взносов. Узнать об этой регулярности и о значительности вкладов граждан можно из ежегодных финансовых отчетов, которые согласно действующему Закону Украины «О политических партиях в Украине» должны публиковаться в официальных изданиях. Однако, как показывает десятилетняя практика применения этой нормы закона, исполнять её самые влиятельные акторы политической деятельности вовсе не спешат: за последние несколько лет свои отчеты обнародовали лишь несколько низкорейтинговых политических партий (в частности за 2007 год таких было 8). То же самое можно сказать и о подписке на партийные газеты, которые уже априори считаются нерентабельными.

2. Доминирование эмоциональной составляющей в сознании избирателей. Действительно, каждая новая избирательная кампания вызывает все больше и больше вопросов относительно того какими критериями руководствуются граждане при осуществлении своего выбора. И это все на фоне того, что в украинском обществе и политикуме произошла определенная сегментация самых влиятельных политических сил. Однако при этом важно учитывать тот факт, что эти влиятельные политические акторы способны очень гибко подстраиваться под интересы граждан исходя из действующей электоральной конъюнктуры, жертвуя при этом своими политическими программами, а иногда и одновременно меняя конфигурацию своих союзников.

Что касается первого аспекта, то, исходя из анализа предвыборных программ попавших в парламент политических партий и блоков избранная в 2007 году Верховная Рада Украины является исключительно «левой» по своей идеологической направленности.

Эмоциональная составляющая наиболее проявляет себя в определении для избирателей значимости фигуры лидера для осуществления голосования. Так, по результатам проведенных социологических опросов среди предложенных 11 критериев на первое место граждане ставят личность

лидера. При этом цифра колеблется от 73,4 %, проголосовавших за Блок Юлии Тимошенко, до 46,5 %, отдавших свои голоса за коммунистов.

Все остальные параметры значительно уступают указанной нами позиции. Если взять такой подход к определению выбора, как «программные цели и лозунги», то самым высоким показателем является цифра 37,5 % у Коммунистической партии Украины, наименьше всего интересует предвыборная программа избирателей Партии регионов – 19,6 %².

На этом фоне достаточно проблематичным остается вопрос о сохранении возможности политическим партиям принимать участие в выборах, объединяясь в блоки. Следует указать, что в действующий парламент прошли 5 политсил, из них 2 партии и 3 блока. При этом из 3 блоков два являются именованными, а третий состоит сразу из 9 (!!) партий. Поэтому вполне обоснованным, для снижения фактора «харизмы», может выглядеть предложение воспользоваться российским опытом и запретить блокирование на выборах.

О том, как голосуют избиратели и какими критериями они при этом руководствуются, может свидетельствовать достаточно курьезный случай, имевший место на выборах в Херсонский областной совет в 2006 году. Прежде следует сказать, что в Украине зарегистрированы 3 коммунистические партии, при этом лишь Коммунистическая партия Украины пользуется стабильно высокой поддержкой граждан. Одним из субъектов избирательного процесса на выборах в областной совет стала другая коммунистическая политсила, Коммунистическая партия рабочих и крестьян, которая до этого была мало чем известна. Выдвинула своих кандидатов и Коммунистическая партия Украины. Однако по результатам жеребьевки КПК оказалась на первом месте в бюллетене, а КПУ – на 15 (всего были зарегистрированы избирательные списки 43 политических сил)³. И то, что КПК оказалась на первом месте в бюллетене, стало решающим фактором для преодоления этой партией трехпроцентного барьера и получение 4 мандатов. Для таких выводов об «обдуманном» голосовании избирателей есть все основания: партия вела вялую избирательную кампанию; она не имеет серьезной сети местных организаций, влиятельных людей в своем составе; по идеологическим соображениям очень близка к КПУ; партия не принимала в проходивших одновременно с местными парламентских выборах; не прошла ни в один другой местный совет, как в самой Херсонской области, так и по всей Украины.

3. *Псевдолиберальная экономическая составляющая электоральной культуры.* Об этой проблеме можно говорить сразу в двух аспектах. Пер-

вый – это влияние института личной собственности на электоральное поведение граждан.

Говорить о том, что время независимости принесло с собой ожидаемые изменения в социальной стратификации, не приходится. Действительно процессы в экономической сфере носили больше криминальный, чем продуманно-либеральный характер. Поэтому неудивительным является нигилистическое отношение большинства граждан, как к институту собственности, так и к гарантированной Конституцией неприкосновенности частной собственности. Избиратели охотно голосуют за те политические силы, которые предлагает пересмотреть все приватизационные процессы с целью вернуть большинство противоправно полученного (по мнению агитирующих) имущества в государственную собственность.

Что же касается самого среднего класса, то по данным, обнародованными в докладе Национальной академии наук Украины, процесс появления граждан, которые могут за счет заработанных средств удовлетворять свои основные социальные потребности, происходит довольно интенсивно в сторону увеличения таковых: в период с 1999 по 2005 года количество граждан, имеющих средние доходы, увеличилось с 13,1 до 34 %, то есть в 2,6 раза⁴. Однако является ли это настоящим индикатором того, что в стране появляется средний класс, то есть класс людей не только способных самостоятельно удовлетворять основные жизненные запросы, но и являющиеся собственниками, сказать сложно. Судя по электоральному поведению большинства граждан, происходят обратные процессы. Поэтому на сегодняшний день «рационально-собственническая» составляющая в поведении избирателей практически отсутствует.

Вторым аспектом «экономического» компонента электоральной культуры является рассмотрение большинством граждан избирательной кампании, как периода когда можно заработать деньги. Ни для кого не секрет, что переход на «волонтерский» тип формирования и деятельности избирательных комиссий, не повлек за собой повышение индекса инициативности граждан в избирательный период. Все бремя оплаты труда членов комиссий легло на плечи политических партий и кандидатов, которые их делегировали. При этом чем дальше, тем все меньше стирается грань между бизнесом и проведением избирательной кампании. Впору в терминологию конституционного права вводить категорию «избирательные забастовки». В качестве примера можно привести бунт официальных наблюдателей и членов избирательных комиссий от кандидата на пост Президента И.Г. Богословской в Запорожской области, которые из-за невыплаты обещанных за работу средств в конце января 2010 года штурмом взяли областной штаб

кандидата и длительное время удерживали руководителя штаба, требуя выплаты обещанного⁵.

Не является большим секретом и возможность на платной основе получить даже письменную поддержку со стороны того или иного избирателя. В этом контексте можно вспомнить недавние изменения в законодательстве о выборах Президента Украины, в соответствии с которыми был ликвидирован институт сбора подписей граждан в поддержку того или иного кандидата, как обязательный этап его регистрации. Практика показала, что большинство кандидатов, успешно собравших требуемые полмиллиона подписей, зачастую не получали по результатам выборов даже «собранного» количества голосов. Как пример, на выборах 1999 года кандидат Габер Н.А. собрал 1,17 млн подписей, но получил при этом лишь 32 тыс. голосов (в общей сложности не смогли подтвердить «подписную» поддержку 8 из 13 кандидатов). Аналогичная ситуация имела место и на выборах 2004 года. Тогда кандидат Нечипорук В.П. сумел собрать 580 тыс. подписей и получил при этом 6 тыс. голосов. Как по-другому можно объяснить такую ситуацию в отношении кандидатов, которые гарантировано не могли применить никакого административного ресурса?

4. *Нестабильная ценностная основа электорального поведения.* Достаточно сложно говорить о том, что за 20-ти летний период можно сформировать электорат с устойчивыми ценностными ориентирами. Более того, из-за неудавшихся (или не проведенных реформ) постепенно наступает разочарование в имеющихся демократических завоеваниях. Согласно данным исследования, проведенного в рамках авторитетного Pew Global Attitudes Project, граждане Украины отдают предпочтение сильной экономике (78 % опрошенных) в противовес эффективной демократии (12 %). Опять таки, 69% граждан считают более важным, что бы страной управлял сильный лидер, в то же время, как только 20% опрошенных считают более важным демократический характер управленческих процессов. Только 53% граждан считает очень важным среди демократических ценностей честные выборы (опять-таки очень показательной является 43-процентная поддержка свободы слова гражданами Украины)⁶.

Таким образом, можно утверждать, что сложившаяся на постсоветском пространстве электоральная культура представляет собой результат полнейшего разочарования в демократических мифах, созданных политическими деятелями, благодатной почвой для которого стало отсутствие ценностно-мотивационных ориентиров у большинства избирателей. Единственная надежда, чтобы это постоянное «социальное» заигрывание политиков с чувством неудовлетворенности жизненным уровнем на очередных

выборах не вылилось в еще большее разочарование граждан в самой идее собственной государственности. Тогда уже вопрос об электоральной культуре может спокойно переходить из практической области в историко-теоретическую.

¹. Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии // Полис. – 1992. – №4. – С. 122-135.

². Городецька О.Г. Поняття конфлікту та мотивації вибору в електоральній соціології // Удосконалення навчально-виховного процесу в вищому навчальному закладі, вип. 12 / Збірник науково-методичних праць / Таврійський державний агротехнологічний університет – Мелітополь, 2008. – С.10.

³. Перші п'ятірки кандидатів партійних списків, що беруть участь у виборах до Херсонської обласної ради URL: <http://www.херсон.info/news/view/14755> (дата обращения: 20.05.2010).

⁴. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави. – К.: НАН України, 2009. – С. 267.

⁵. В Запорожжє сотрудники штаба Богословской устроили бунт. URL: <http://ru.tsn.ua/ukrayina/v-zaporozhe-sotrudniki-shtaba-bogoslovskoi-ustroili-bunt.html> (дата обращения: 20.05.2010).

⁶. End of Communism Cheered but Now with More Reservations. The Pulse of Europe 2009: 20 Years After the Fall of the Berlin Wall. URL: <http://pewglobal.org/2009/11/02/end-of-communism-cheered-but-now-with-more-reservations/> (дата обращения: 10.05.2010).

Плетенев Денис Александрович *,
*доцент кафедры конституционного права
юридического факультета
Белорусского государственного университета
кандидат юридических наук
(г. Минск, Республика Беларусь)*

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ

Реформы в политико-правовой сфере, проводимые в последние десятилетия на постсоветском пространстве, выявили насущную потребность во всестороннем осмыслении процедур формирования и осуществления государственной власти. Стремление к достижению демократической модели участия граждан в избирательном процессе предполагает развитие представлений о нем как об ответственном и осознанном выборе политического поведения. Последнее, и в этом мнении сходится большинство ученых, основано на политической культуре избирателя.

Политическая культура выражается в политической деятельности членов общества, функционировании политических институтов, в стабильном и развивающемся качестве политической жизни. Немаловажно для политической культуры и наличие доминирующих политических ценностей и образцов поведения, которые отражают уровень принятия членами общества политических идей, воззрений, программ, концепций. Все вышеперечисленное формирует политические ориентации, а также определяет востребованность политического поведения и роль каждого члена общества в политике.

Политическая культура, включая и электоральную культуру, представляет собой систему исторически сложившихся устойчивых образцов поведения субъектов политической жизни общества. Эти модели поведения основываются на опыте политической жизни, ориентациях и предпочтениях субъектов.

С содержательной стороны электоральная культура включает в себя когнитивные, социально-аксиологические и бихевиористские элементы.

Когнитивные элементы охватывают совокупность знаний субъектов избирательного процесса об основах избирательной системы и избирательного процесса, их правовых началах; формах и способах участия в управлении делами государства, политической и общественной жизни;

* © Плетенев Д.А., 2010

представления о происходящих в стране общественно-политических процессах, их связь с международными событиями.

Социально-аксиологические элементы отражают общий уровень культуры и социализации субъекта избирательного процесса, его отношение и оценку избирательной системы и избирательного процесса, действующих институтов власти, политическую самооценку.

Бихевиористские элементы электоральной культуры определяют сознательное участие субъектов в избирательном процессе и в работе институтов власти, общественно-политической деятельности, членство в политических партиях и общественных объединениях.

Любой член общества выбирает свое политическое поведение, опираясь на социально-политические ценности, правила и нормы, усвоенные им в процессе политической социализации. Понятие политической социализации было выработано на основе учения Г. Тарда и Ф. Гиддингса и введено в оборот в 50-60 годы XX века как процесс восприятия и усвоения индивидами политических ценностей, норм и правил поведения в данном обществе и активного воспроизводства ими политических знаний и опыта, осуществляемых в общении и деятельности. Усвоение политических знаний и опыта, восприятие социально-политических ценностей позволяет индивиду в полной мере участвовать в политических процессах общества, сознательно выбирать модель поведения в сложных общественных и политических процессах. Политическая социализация на протяжении всей жизни индивида привносит, упрочняет или видоизменяет социально-политический опыт индивида, приобщает к политической культуре, формирует политическую активность индивида. Одним из важнейших видов политической активности индивида выступает участие в избирательных кампаниях.

Среди форм политической социализации принято выделять непосредственные и опосредованные. К опосредованным формам следует отнести и меры административной ответственности за нарушение избирательного законодательства. С помощью административной ответственности законодатель, и, в конечном счете, общество и государство, определяет социально негативные установки избирателей и стремится искоренить их.

Законодательство Республики Беларусь об административной ответственности за нарушение избирательного законодательства закрепляет три юридических состава административных правонарушений, содержащихся в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях: статья 9.10 «Нарушение законодательства о выборах, референдуме, об отзыве депутата и о реализации права законодательной инициативы граждан», статья 9.11 «Умышленное уничтожение или повреждение печатных

материалов, относящихся к выборам, референдуму» и статья 9.12 «Нарушение установленного законом порядка подсчета голосов».

Статьей 21 Всеобщей декларации прав человека положение, согласно которому воля народа должна быть основой власти правительства и эта воля должна находить себе выражение в периодических и несфальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других форм, обеспечивающих свободу голосования. Конституцией Республики Беларусь (статья 38) гражданам предоставлено право избирать и быть избранными в государственные органы на основе всеобщего, равного, прямого или косвенного избирательного права при тайном голосовании. Это право может быть реализовано как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. Прямое или косвенное ограничение избирательных прав граждан является недопустимым и влечет установленную законом ответственность. Таким образом, объектом административных правонарушений за нарушение избирательного законодательства являются общественные отношения, опосредующие участие избирателей в избирательном процессе, в процедурах проведения референдума или процедурах отзыва депутата.

Объективная сторона административных правонарушений за нарушение избирательного законодательства выражается в активном поведении, которое создает препятствия свободному осуществлению гражданином Республики Беларусь следующих прав: избирать и быть избранным, участвовать в референдуме, участвовать в голосовании об отзыве депутата, вести предвыборную агитацию, агитацию по референдуму или отзыву депутата, свободного участия (неучастия) в работе Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, избирательной комиссии, комиссии по референдуму или комиссии по проведению голосования об отзыве депутата. Воспрепятствование свободному осуществлению избирательного права может выражаться в совершении различных действий, препятствующих явке избирателя на участок для голосования; выдвижению гражданина кандидатом в депутаты; встрече кандидата в депутаты с избирателями; ознакомлению со списком граждан, имеющих право участвовать в выборах, референдуме, голосовании об отзыве депутата; подаче заявлений о неправильных сведениях, содержащихся в списках; осуществлению деятельности инициативной группы и так далее. Воспрепятствование участию в голосовании может иметь место при незаконном отказе включить гражданина в списки избирателей, предоставить право голосовать досрочно и т.п. Воспрепятствование осуществлению

права быть избранным в органы государственной власти может состоять в незаконном отказе зарегистрировать гражданина в качестве кандидата в депутаты. Нарушение установленного законом порядка подсчета голосов искажает сведений о результатах голосования или референдума и может выражаться как в увеличении, так и в уменьшении количества голосов по сравнению с фактически поданными избирателями в пользу одного из кандидатов либо против него, либо в пользу решения того или иного вопроса на референдуме. Неправильный подсчет голосов может повлечь и неправильные результаты выборов (референдума), когда вопреки закону они признаются недействительными либо наоборот, действительными; а также, когда тот или иной кандидат объявляется избранным, либо наоборот, избранным.

С субъективной стороны данные правонарушения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности. Деяние, влекущее ответственность по статье 9.11 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях может быть совершено только умышленно.

Субъект административных правонарушений за нарушение избирательного законодательства – лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста, либо по статье 9.12 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях – председатель или член комиссии по выборам Президента Республики Беларусь, избирательной комиссии, комиссии по референдуму или комиссии по проведению голосования об отзыве депутата.

Таким образом, полагаем, что электоральная культура любого общества в значительной мере зависит от тех норм и правил поведения избирателя, которые усвоены им в процессе политической социализации. В свою очередь непосредственное влияние на установки личности, вовлеченной в избирательный процесс, оказывают меры административной ответственности за нарушение избирательного законодательства.

Шаповал Владимир Николаевич *,
*член-корреспондент Национальной академии наук Украины,
председатель Центральной избирательной комиссии
профессор, доктор юридических наук
(г. Киев)*

ОСОБЕННОСТИ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ: ИЗ ОПЫТА УКРАИНЫ

Термин «электоральная культура» получил довольно широкое распространение, хотя соответствующее понятие далеко не всегда выглядит определенным. Не вызывает сомнения, что электоральная культура является по существу составляющей более емких по смыслу и содержанию явлений – политической и правовой культур. В любом случае, об электоральной культуре можно говорить относительно соответствующего мышления и поведения тех, кто осуществляет функции государственного управления, и тех, чья роль в управленческой деятельности объективно состоит, прежде всего, в пользовании её результатами. Иными словами, существует электоральная культура тех, кто управляет, и электоральная культура тех, кем управляют. Очевидно, что к первой категории отнесены носители властных полномочий (в первую очередь законодатели), формирующие правовую основу выборов, ко второй – субъекты избирательного процесса (прежде всего избиратели).

Характеризуя электоральную культуру носителей властных полномочий, следует акцентировать внимание на том, что она находит проявление в избирательном законодательстве. При этом значение имеют особенности не только содержания, но и формы такого законодательства. Упомянутые особенности в постсоветских странах обусловлены двумя основными факторами: общими закономерностями общественно-политического развития соответствующих стран и порожденной различными обстоятельствами конкретикой такого развития каждой из них.

Одним из проявлений электоральной культуры носителей властных полномочий в Украине выступает неустойчивость и нестабильность избирательного законодательства, которые, впрочем, нельзя однозначно оценивать. В подтверждение такой характеристики можно указать на тот факт, что практически каждые общенациональные выборы проводились на базе новопринятого или кардинального пересмотренного ранее действовавшего закона. К тому же ревизия избирательных законов осуществлялась в канун

* © Шаповал В.Н., 2010

выборов. Более того, на выборах Президента Украины в 2004/2005 гг. и 2009/2010 гг. соответствующее законодательство было изменено уже в ходе самого избирательного процесса. О неустойчивости и нестабильности избирательного законодательства свидетельствует также то, что на выборах народных депутатов Украины (парламентских выборах), начиная с 1991 г., были применены практически все существующие основные избирательные системы. Имеются и другие подтверждения неустойчивости и нестабильности избирательного законодательства, устанавливаемые путем анализа его содержания.

Еще одним проявлением электоральной культуры носителей властных полномочий является проблемность содержания избирательного законодательства. Достаточно упомянуть о том, что принятая для парламентских выборов пропорциональная избирательная система (ее конкретная версия) слабо согласуется с принципом народного суверенитета. Результаты выборов устанавливаются в едином общенациональном избирательном округе, что предполагает включение в избирательные списки от политических партий (блоков партий) до 450 кандидатов в депутаты соответственно численному составу Верховной Рады Украины. При этом избирательные списки кандидатов в депутаты имеют закрытый характер, в связи с чем, избиратели фактически лишены возможности избирать именно депутатов, по существу доверяя свой выбор политикам, которые персонифицируют наиболее узнаваемые в обществе так называемые лично-партийные «бренды». Добавим, что широко обнародуются персоналии только первых пяти кандидатов из каждого списка.

О проблемности содержания избирательного законодательства косвенно свидетельствуют некоторые проблемные же предложения о его реформировании. В качестве примера можно привести предложения об увеличении так называемого избирательного барьера для политических партий (блоков партий). Согласно положениям действующего законодательства в распределении мандатов депутатов принимают участие партии (блоки), избирательные списки которых по итогам голосования на парламентских выборах набрали не менее трех процентов голосов избирателей, участвовавших в голосовании (до 2005 г. – не менее четырех процентов). И хотя Конституционный Суд Украины определил, что установление избирательного барьера и его количественные параметры являются «вопросом политической целесообразности», который решает Верховная Рада Украины, необходимо по этому поводу сделать существенную оговорку. По нашему мнению, предлагаемое чрезмерное увеличение избирательного барьера приведет к искажению народного волеизъявления, осуществляе-

мого посредством выборов, что повлечет нарушение требований статьи 69 Конституции Украины. Более того, в таком случае можно говорить о деформации самого смысла принципа народного суверенитета, закрепленного в ее статье 5.

Оценивая избирательное законодательство как «среду» проявления электоральной культуры носителей властных полномочий, следует также указать на его фрагментарность и чрезмерную детализированность. В условиях отсутствия избирательного кодекса различные законы соответствующего содержания нередко выглядят коллизионными, что дезориентирует не только избирателей, но и организаторов выборов. В этих законах много взаимоисключающих, а такое дублирование не придает им авторитета. В свою очередь, чрезмерная детализированность приводит к уподоблению избирательных законов техническим инструкциям, в которых иногда теряется смысл демократических принципов избирательного права и главное подменяется второстепенным. Известно, что «дьявол прячется в деталях». К тому же наиболее часто и просто нарушаются правила, установленные именно в инструкциях, даже невзирая на их формально-юридические качества закона.

Оценивая неустойчивость, нестабильность и проблемность избирательного законодательства, необходимо, прежде всего, указать на определенность таких проявлений электоральной культуры. Во-первых, в Украине, как и в других постсоветских странах, отсутствует делящийся опыт демократического по направленности правового регулирования организации и проведения выборов. Это объективно предполагает поиск оптимальных решений по содержанию такого регулирования. Во-вторых, общенациональные выборы в Украине практически постоянно обнаруживают высокий уровень конкурентности. В свою очередь, сфера избирательных правоотношений не может не привлекать внимание политических сил, конкурирующих на выборах. Отсюда многочисленные предложения относительно ревизии избирательного законодательства, в основу которых нередко положено стремление создать юридические по форме предпосылки для достижения поставленных на выборах задач. Можно утверждать, что избирательное законодательство в Украине является объектом постоянного внимания со стороны политикума, но, как отмечалось, результативным это внимание обычно становится в канун выборов.

Отдельного упоминания заслуживает вопрос о влиянии на содержание избирательного законодательства тех политических сил, которые в конкретные периоды времени являются правящими. Очевидно, что такие силы, опираясь, в частности, на парламентское большинство, могут исходить

из узко понимаемой политической целесообразности и стремиться создать себе соответствующие предпочтения. Отметим, что подобная практика присутствует во всех странах мира, о чем свидетельствуют различные источники. Масштабы такой практики являются одним из критериев оценки организации и проведения выборов и их правового регулирования в конкретной стране на предмет демократичности, а также уровня развития её политической системы в целом. В Украине упомянутая практика корректируется высоким уровнем политической конкурентности, причем некоторые конкретные проявления этой конкурентности могут восприниматься как нетрадиционные с позиций опыта так называемых старых демократий.

Подводя итог, необходимо подчеркнуть, что рассмотренные особенности электоральной культуры являются прямым следствием состояния социума. В процессе развития будут объективно происходить изменения во всех сферах общественно-политической жизни, что приведет к изменениям в содержании и проявлениях политической и правовой культур, включая электоральную.

Андрианова Валерия Валерьевна*,
*преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин
филиала «Угреша» Международного университета
природы, общества и человека «Дубна»,
кандидат юридических наук*

ЗАЩИТА ЛИЧНЫХ ПРАВ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ (В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА)

Международное право в последнее время приобретает все большее значение, как в национальных правовых системах, так и на «наднациональном» уровне. Когда правовые средства защиты в рамках одного государства исчерпаны, а результаты не являются удовлетворительными на первое место выходит один из центральных судебных органов Европейского сообщества – Европейский Суд по правам человека. Его предназначение состоит в контроле по заявлениям граждан за соответствием нормативно-правовой базы конкретного государства общепризнанным принципам и нормам международного права. Международное право тесно связано с

* © Андрианова В.В., 2010

правом национальным. В таком ракурсе юридическая ответственность в избирательном процессе, как и любой правовой институт российского законодательства умеренно заимствует некоторые новеллы из права «наднационального». Примечательно, что при выявлении сущностной стороны такой рецепции обнаруживается, что немалую роль в ней играют сами решения Европейского суда по правам человека, которые строго говоря, **не являются источниками права**. Поэтому представляется наиболее целесообразным осветить основные европейские тенденции избирательного процесса и место, которое занимает в нем юридическая ответственность, ориентируясь на анализ решений Европейского суда.

Рассмотрим дело «Фере против Бельгии по материалам Постановления Европейского Суда по правам человека от 16 июля 2009 года». Обстоятельства дела: 1. Заявитель, председатель политической партии «Национальный фронт», во время рассмотрения дела, был членом бельгийской Палаты представителей. Брошюры, плакаты, распространенные его партией в ходе избирательной кампании, вызвали жалобы на пропаганду ненависти, дискриминации и насилия. В этих агитационных материалах сообщества неевропейских иммигрантов высмеивались, представлялись преступно настроенными и стремящимся использовать преимущества, получаемые от жизни в Бельгии. В связи с этим, по ходатайству прокурора заявитель был лишен парламентского иммунитета, и в отношении него, как главного редактора и составителя этих листовок было возбуждено уголовное дело. В итоге он был приговорен к 250 часам обязательных работ, 10 месяцам лишения свободы условно и к 10 – летней дисквалификации. Кассационная жалоба была отклонена.

Суд установил: 1. С одной стороны, такое решение явило собой «вмешательство в право» заявителя на свободу выражения мнения, предусмотренное законом о расизме и ксенофобии; 2. С другой стороны, обеспечение мирного социального климата, поддержание стабильности общества, его безопасности, реализация гарантий уважения чести и достоинства всех без исключения граждан является приоритетной целью любого правительства; 3. Данная агитация не была связана с политической деятельностью заявителя, а была направлена на прямую дискриминацию, которая прикрывалась избирательной кампанией, и, следовательно, не могла пользоваться парламентской защитой; 4. В такой ситуации, ориентируясь на общественное мнение, ограничение прав заявителя было объективно необходимым в демократическом обществе. Таким образом, положения статьи 10 Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» не были нарушены (Решение принято 4 голосами за и 3 против)¹.

Неправомерная предвыборная агитация, содержащая аморальные, дискриминационные призывы или унижающая честь и достоинство отдельных социальных групп является, по сути, международной проблемой, поскольку проявляется, даже в решениях Европейского Суда по правам человека. Отметим, что, несмотря на неотъемлемое, присущее всем гражданам конституционное право на выражение своего мнения в подлинно демократическом обществе существуют определенные рамки. Одним из таких ограничителей служит юридическая ответственность, которая является базовым правовым средством, предупреждающим нарушения и защищающим избирательные права и свободы граждан. Немаловажную роль в исследуемом деле сыграло и общественное мнение, которое способствовало назначению действительно соразмерного наказания. На наш взгляд, это хороший пример реализации истинно демократических основ в избирательном процессе, демонстрирующий эффективный правовой инструментарий способствующий осуществлению правосудия. И таким образом, обеспечивается баланс между публичными и частными интересами.

Рассмотрим дело «Петков и другие против Болгарии по материалам Постановления Европейского Суда по правам человека от 11 июня 2009 года (вынесено V Секцией)»². Обстоятельства дела: 1. Три заявителя были зарегистрированы в качестве кандидатов на парламентских выборах, назначенных на 17 июня 2001 г. Примерно за два с половиной месяца до выборов вступило в силу новое законодательство. В нем содержалось положение, регламентирующее возможность отстранения от участия в выборах лиц, предположительно сотрудничавших с бывшими органами государственной безопасности; 2. На основании этого заявители были исключены из списка кандидатов всего за 10 дней до выборов, при этом данные решения были в дальнейшем признаны недействительными Высшим административным судом Болгарии. Однако избирательные органы не восстановили их в списке, вследствие чего они не смогли участвовать в парламентских выборах. Суд установил: 1. Избирательные органы посчитали свои решения окончательными, а поэтому сознательно проигнорировали решения судебной власти, чем произвольно лишили всяких процессуальных гарантий заявителей и, по сути, попрали нормы, как национального, так и международного законодательства; 2. Отмечена не рациональная политика властей, которые ввели новый закон всего лишь за два месяца до выборов, а предусмотренный им порядок отзыва кандидатов разъяснили сторонам всего за двенадцать дней до даты выборов; 3. В Болгарии на тот момент не существовало действительно эффективных средств правовой защиты на национальном уровне. Присужденную в

дальнейшем материальную компенсацию заявителям не следует считать адекватным восстановлением нарушенных прав, поскольку при этом, по мнению Европейского Суда по правам человека, не обеспечивается развитие демократического процесса. В данном случае наиболее целесообразной мерой юридической ответственности следовало бы считать отмену результатов выборов через компетентный судебный орган. Таким образом, было допущено нарушение требований статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции (Решение принято пятью голосами «за» и двумя – «против») и статьи 13 Конвенции (Решение принято пятью голосами «за» и двумя – «против»).

Обеспечение действительно эффективных средств правовой защиты в избирательном процессе является залогом развития демократических начал, стабильности общества в целом и легитимности избираемой власти. Не менее значимым видится **разработка действенных компенсаторных механизмов, реализующих в практической деятельности не только возмещение морального вреда, но и право избирать и быть избранным в органы государственной власти, что сможет обеспечить, как отметил Европейский Суд по правам человека, развитие демократического процесса.**

Рассмотрим дело «Ковач против Украины по материалам Постановления Европейского Суда по правам человека от 7 февраля 2008 года (вынесено V Секцией)». Обстоятельства дела: 1. Заявитель выставил свою кандидатуру на парламентских выборах 2002 года в одномандатном избирательном округе, где он согласно первым результатам получил незначительное большинство голосов. Наблюдатели, действовавшие от имени соперника, заявили, что несколько дополнительных избирательных бюллетеней (меньше 10) были незаконно поданы неизвестными лицами на трех избирательных участках. На этом основании окружная избирательная комиссия объявила результаты на этих трех участках недействительными. Также недействительными были признаны результаты на другом участке на том основании, что члены избирательной комиссии незаконно открыли опечатанный избирательный участок и забрали оригиналы отчетов и несколько недействительных избирательных бюллетеней. На данных четырех участках заявитель получил значительное большинство голосов. Благодаря аннулированию голосов на этих участках главный соперник заявителя был объявлен избранным в парламент от данного избирательного округа. По жалобе заявителя Центральная избирательная комиссия Украины отменила решение об аннулировании результатов голосования вследствие отсутствия убедительных доказательств предполагаемых нарушений закона, то есть того, что количество избирательных бюллетеней, поданных

незаконно, превысило 10% голосов на каждом избирательном участке, как предусмотрено статьей 70 Закона «О выборах в парламент» (далее Закон) в части признания голосования недействительным. Вскоре после этого окружная избирательная комиссия объявила недействительными результаты голосования на четырех участках на тех же основаниях, что и прежде, отмечая, что нарушения закона, которые были доказаны и отмечены наблюдателями, могут быть расценены как «иные обстоятельства, не позволяющие установить волю избирателей» в соответствии со статьей 72 Закона. Это решение было поддержано Центральной избирательной комиссией (далее ЦИК) и Верховным судом Украины, которые пришли к следующему выводу: установление «иных обстоятельств», предусмотренных вышеупомянутой статьей Закона, относится к исключительной компетенции окружной избирательной комиссии (далее ОИК). Суд установил: 1. При признании выборов недействительными компетентные органы руководствовались статьей 72 Закона, исходя только из своего понимания ее положений, поскольку на тот момент не было никаких законодательных разъяснений или правоприменительной практики; 2. В своих решениях такое понимание закона ЦИК, ОИК и Верховным Судом ничем мотивировано не было, содержание нормы, регламентирующей неоднократное голосование уже учитывалось положениями статьи 70, но при этом не принималось во внимание возникающее противоречие между статьями 70 и 72 того же закона; 3. Таким образом, решение было принято произвольно, чем нарушены требования статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции (члены Европейского Суда по правам человека проголосовали за принятие решения единогласно)³.

Законодательные коллизии всегда представляли собой проблему. И наиболее остро эта проблема стоит именно в избирательном праве, поскольку посредством выборов реализуется такое основополагающее для демократического общества понятие, как народовластие. Примечательно, что в исследуемой проблеме проявляются признаки произвольно принятых решений независимых от законодательных положений. Часто используемое понятие «иные обстоятельства» требует ясной трактовки, которой, как правило, не существует, а это в свою очередь способствует произвольному толкованию закона. Представляется необходимым отразить и то, что подходы к пониманию «иных обстоятельств» должны быть ориентированы не на формальное выявление несущественных нарушений, а на реальную невозможность достоверного определения итогов голосования. Это позволит учесть интересы граждан и обеспечить действительно подлинное волеизъявление.

^{1.} Фере против Бельгии (№ 15615/07) По материалам Постановления Европейского Суда по правам человека от 16 июля 2009 года (вынесено II Секцией) // Консультант Плюс.

^{2.} Петков и другие против Болгарии (№ 7756X/01 и другие. По материалам Постановления Европейского Суда по правам человека от 11 июня 2009 года (вынесено V Секцией) // КонсультантПлюс.

^{3.} Ковач против Украины (№ 39424/02). По материалам Постановления Европейского Суда по правам человека от 7 февраля 2008 года (внесено V Секцией) // КонсультантПлюс.

Боброва Наталья Алексеевна*,
*профессор кафедры государственного
и административного права
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»,
депутат Самарской Губернской Думы,
доктор юридических наук
(г. Самара)*

АБСЕНТЕИЗМ В РОССИИ И САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

За рубежом политическую депрессию и вызванное ею неучастие населения в выборах называют абсентеизмом, означающее в переводе «отсутствии».

Наше общество столкнулось с этим явлением в 1990 году, 20 лет назад.

99 – процентная явка избирателей на выборах при советской власти стала притчей во языцех: уж «демократы» – то вволю поиздевались над избирательной активностью советских граждан и, в особенности, деятельностью власти по обеспечению высокой явки избирателей на выборы.

Сейчас мы со всей отчётливостью понимаем, что безальтернативность как единственный недостаток советских выборов с лихвой покрывался достоинствами: жёстким отбором кандидатур в трудовых коллективах, голосованием за них на открытых собраниях, представительством всех социальных слоёв населения (рабочих, крестьян, рядовых учителей, врачей, женщин...).

* © Боброва Н.А., 2010

Нормой было то, что не уважаемый в коллективе человек, тем более, ранее судимый или психически неуравновешенный, не мог проскочить в депутаты.

И вот стали выборы альтернативными, да ещё любой может выдвинуть собственную кандидатуру, были бы деньги, – и вышло на поверхность такое!... Солженицын называл самовыдвижение едким словом «самовыкрик».

В результате люди перестали ходить на выборы.

Вот как объяснял причины этого ещё в 1998 году С.Кара-Мурза:

«Люди в целом устали... Неизвестно, сами ли «реформаторы» догадались так утомить народ или им подсказал кто-то умный. Людей утомили мутным потоком «гласности», двумя тысячами партий, маскарадом мэров и президентов – невыносимой всепроникающей пошлостью. Людей утомили бедностью, подлым и наглым ограблением, которое сопровождается глумливыми обещаниями «выплатить, индексировать, адресно помочь»... Не то чтобы гордость людей была сломлена – они попали в иной, отделённый от их «работодателей» мир. Даже нет смысла протестовать и требовать – перед кем, у кого? **То положение, в котором очутился сегодня русский работник, не имеет аналогов в истории и не описано ни в каких учебниках классовой борьбы. Если бы режим Ельцина не довёл нас до такого состояния, он бы долго не продержался.** Общая усталость определяет и состояние оппозиции. Она не имеет ни притока свежих сил, ни давления снизу»¹.

Общее состояние, в котором оказалось наше общество, можно назвать политическим анабиозом, когда общество «замерзает», подобно той лягушке, над которой творят новые и новые эксперименты.

Прошли страшные 90-е годы, проросли нулевые...

Ярый демократ конца 80-ых – начала 90-ых годов, редактор «Общей газеты» Егор Яковлев заявляет: «Из безбрежного, как тогда казалось, моря демократии осталось ее жалкое пересохшее болотце»².

Сегодня на выборах мы наблюдаем катастрофическую политическую депрессию граждан, их апатию, выражающуюся в нежелании принимать участие в выборах. Ядро и сущность этого явления – отнюдь не природная лень или вполне понятная политическая индифферентность (за рубежом лишь одна треть граждан интересуется политикой, а две трети не интересуются ни политикой, ни выборами, то есть являются политически индифферентными). Если учесть, что в России всегда был высок интерес населения к политике, то упадок интереса к ней коренится в том, что люди перестали верить во власть и в то, что посредством выборов её можно сделать лучше.

Более того, люди очень хорошо запомнили, что именно посредством выборов они привели к власти Бориса Ельцина. Разочарование в Ельцине (а его рейтинг в 1998 году падал до двух процентов!) было настолько сильным, насколько сильной когда-то была вера в него. Не сотвори себе кумира!

Но всё-таки на выборах Президента России, на выборах мэров явка ещё более-менее сносная (губернаторские выборы «замочили в сортире»). Не было ещё такого, чтобы на выборах исполнительной власти явка была сорвана, и выборы были бы признаны несостоявшимися. Значит, во власть одного человека русский народ верит больше, чем в коллегиальную власть представительного органа. В депутатов верят значительно меньше, что тоже имеет свои закономерные причины и требует отдельного разговора.

Первые симптомы политической депрессии советских (тогда еще – советских) граждан начались давно, ровно через год после мощного всплеска активности на выборах народных (тогда ещё – народных!) депутатов СССР, состоявшихся 26 марта 1989 года.

Итоги же выборов республиканских и местных представительных органов 4 марта 1990 года показали снижение политической активности. Выходит, не прошло и года, как апофеоз первых альтернативных выборов не просто закончился, а вообще иссяк и сменился апатией.

Обозреватель «Известий» Вячеслав Щепоткин в своей публикации, подводящей первые итоги выборов 4 марта 1990 г. в России, Украине и Белоруссии, с горечью признал, что год назад ошибся в своем политическом прогнозе, полагая, что после выборов народных депутатов СССР выборы в республиканские и местные советы будут еще более накаленными, а позиция граждан – еще более равнодушной. «Если обстановку перед выборами и на них можно определить одним словом, то подойдет слово «апатичная»³.

Таким образом, неучастие в выборах, политическая апатия избирателей проявились еще в 1990 году. Интересно отметить, что график самоубийств оказался обратно пропорционален росту и спаду политических надежд населения: с 1985 по 1989 годы самоубийства уменьшались, с 1990 – кривая суицида поползла вверх.

Результаты выборов 4 марта 1990 г. беспрецедентны для истории СССР: новая власть в большинстве городов и областей не избрана, и новое голосование было объявлено на 18 марта, перевыборы – на 22 апреля 1990г. Так, из двухсот депутатов Самарского горсовета были избраны только 60 (а для кворума нужно не менее 2/3), облсовета – 88 из двухсот пятидесяти (35%).

Власти были не на шутку обеспокоены. В радио- и телепередачах звучала мысль о том, что нынешняя ситуация «безвременья», «безвластия», если повторное голосование и повторные выборы опять не позволят созвать первые сессии советов, может привести к кризису власти. В обществе витала атмосфера несбывшихся ожиданий и надежд.

Игнорирование избирателями выборов было непривычным. Это – своеобразный мировоззренческий шок. Ровно год назад – 26 марта 1989 г. – впервые в СССР состоялись альтернативные выборы, которые прошли в атмосфере подъема и эйфории. **И понадобился всего год, чтобы политическая эйфория закончилась политической депрессией.**

После разгона (под видом самороспуска) областных, городских и районных Советов **осенью 1993 года абсентеизм накрыл Россию второй волной.** Например, на выборах Самарской Губернской Думы первого созыва в марте 1994 года Дума не была избрана, так как выборы состоялись лишь в 13 округах, а в 12 округах явка была ниже 25% и на 4 июня 1994 года были объявлены довыборы, в результате которых Самарская Губернская Дума была сформирована. Такая же картина была и на выборах в Самарскую городскую Думу, в Тольяттинскую городскую Думу.

В прежние советские времена, когда участие в выборах достигало высоких показателей, наша пресса и вузовские учебники с жаром критиковали за высокий абсентеизм буржуазные страны.

За рубежом давно уже, в каждой стране по-своему, вырабатывались меры борьбы с абсентеизмом, ибо даже для благополучных стран выборы – дорогое удовольствие. Там для привлечения избирателей чего только не придумывают: например, розыгрыши лотерейных билетов с пикантными выигрышами (билет на концерт популярной певицы). Разрешают голосование по почте, за супруга (супругу), по нотариально заверенной доверенности. Существует даже избирательный залог для активного избирательного права в тех странах, где списки избирателей формируются по инициативе самих избирателей: при включении своей фамилии избиратель вносит небольшую сумму, которая возвращается избирателю вместе с вручением ему избирательного бюллетеня.

Но, пожалуй, все эти зарубежные меры борьбы с абсентеизмом – не для нашего менталитета. Наше законодательство пошло по пути отмены института явки как основы для признания выборов состоявшимися (несостоявшимися).

На мой взгляд, барьер явки следовало было отменить только на довыборах в представительные органы власти, когда очень трудно создать информационный поток, аналогичный основным выборам, и, вообще, просто-

напросто вызвать интерес к выборам. Так, в 2001-2003 годах мне пришлось три раза подряд избираться в Самарскую Губернскую Думу, так как власть делала всё мыслимое и немислимое для срыва 25-процентной явки (например, распространялись листовки об угрозе террористических актов на избирательных участках). И каждый раз не хватало сотых и даже тысячных долей процента до 25-процентной явки, и в результате дважды (в декабре 2001 и в мае 2002 года) довыборы в Самарскую Губернскую Думу по Промышленному избирательному округу №7 признавались несостоявшимися. Между тем, число полученных голосов за кандидата Н.А.Боброву оба раза было самым высоким по сравнению с числом голосов, полученным победившими кандидатами в других 24-х избирательных округах (в то время Дума состояла из 25 депутатов). В итоге при полученных голосах за кандидата Н.А. Боброву в 64% (декабрь 2001 года) и 77% (май 2002 года) данный кандидат не признавался победившим из-за признания выборов несостоявшимися по причине отсутствия нужной явки.

А теперь мы столкнулись с фактом, когда интерес даже к мэским выборам не превышает 20-25%. И сам институт выборов спасает лишь то, что отменён барьер явки. В других субъектах Российской Федерации были случаи, когда выборы признавали состоявшимися при явке всего нескольких человек.

Отмена барьера явки позволяет манипулировать ею, когда власть предпринимает всевозможные меры либо к её повышению, либо, наоборот, снижению.

Скомпрометировавшей себя исполнительной власти большая явка невыгодна. Ей выгодна самая низкая явка, чему, кстати, способствует также и отмена строки «против всех».

Ведь раньше протестный электорат с помощью этой строки мог хоть как-то выразить свой протест в случае, если ни один из кандидатов не нравится. «Голосование ногами», то есть неявка на выборы, абсентеизм, также было способом выражения электорального протеста, пусть пассивного, но всё же протеста. Тем более что в советские времена неявка избирателей на выборы была одним из важнейших показателей эффективности (неэффективности) власти, почему власть и старалась эту явку повысить, выполняя перед выборами все малейшие пожелания избирателей, буквально шантажировавших представителей власти обещанием не прийти на выборы, если не отремонтируют дверь, не обеспечат подачу воды на верхние этажи и т.п.

И вот мы дожили до того времени, когда власть не только перестала думать об обеспечении высокой явки и, соответственно, перестала забо-

тяться об этом, но и задумалась уже о противоположном – о том, чтобы явка была как можно меньше, что обеспечивает власти приход к избирательным участкам наименьшего количества её противников, так сказать, оппозиции. Власти достаточно привести к избирательным участкам свой административный ресурс. И её победа обеспечена.

Взаимосвязанная с этой целью (привлечение административного ресурса) задача – это нейтрализация и обезоруживание оппозиции, что достигнуто, как это ни странно, с помощью ликвидации института избирательного залога. В самом деле, ликвидация избирательного залога, которая была преподнесена как уничтожение лазейки для преимущества богатых, «денежных мешков», на самом деле решала вовсе не эту, а как-раз-таки даже противоположную задачу.

Забраковать или не забраковать подписные листы можно в зависимости от кандидата, а есть разнообразные избирательные технологии, снижающие возможность реально оппозиционному кандидату зарегистрироваться по подписям, начиная с «засланных казачков» в стан противника при сборе подписей (на выборах в 1997 году мои молодые политические поклонники нарисовали мне тысячу подписей) и заканчивая купленными графологами и членами избиркомов. Опротестовать же решение об отказе в регистрации кандидата через суд практически нереально.

Так, выборы Главы города в Самаре являются блестящим образцом бросания избирательных механизмов из крайности в крайность: если в 2006 году было зарегистрировано 24 кандидата благодаря анекдотично низкому избирательному залому (всего 100.000 руб.), то на выборах Главы Самары в 2010 году подали заявки на регистрацию всего 7 человек: трое от партий («ЕР», «СР», ЛДПР) и четверо самовыдвиженцев, из которых не все зарегистрированы.

Иными словами, одно лишь изменение избирательного законодательства, осуществлённое всего лишь за четыре года, позволило многократно снизить количество кандидатов на один и тот же выборный пост.

Ликвидация избирательного залога многократно снизила количество оппозиционных самовыдвиженцев. Иными словами, реальные шансы на выборах имеют преимущественно кандидаты от партий, ведь им не надо собирать подписи. Кроме того, их избирательные действия не будут рассматриваться через увеличительное стекло с целью не зарегистрировать их в качестве кандидатов или снять с избирательной дистанции под любым предлогом.

В свою очередь, уменьшение количества оппозиционных кандидатов является дополнительной причиной, усугубившей ситуацию с абсентеизмом на выборах до предела.

К традиционным причинам абсентеизма (когда избиратели считают, что «от их голоса мало что зависит или ничего не зависит») прибавилась ещё и та, что избиратели кожей почувствовали отсутствие заинтересованности самой власти в их голосе: если это будет потенциальный голос против власти, власть, наоборот, заинтересована в том, чтобы данный избиратель не пришёл.

В результате особенностью выборов Главы Самары 2010 года является борьба электоратов: электората действующего мэра В.А. Тархова, представляющего «Справедливую Россию» и административный ресурс города, и электората кандидата от «Единой России» Д.И.Азарова, представляющего административный ресурс области ...

При этом остальные кандидаты (от ЛДПР и самовыдвиженцы) имеют реальный шанс торговаться с обоими этими ресурсами между I и II турами выборов: вряд ли кто-либо из этих смельчаков реально претендует на победу. Ведь даже самовыдвиженец М.Н.Матвеев, после того как был вынужден прибегнуть на этапе сбора подписей к помощи ресурса В.А.Тархова, с этого момента перестаёт быть самостоятельным игроком на избирательном поле.

Такими образом, самостоятельных кандидатов не остаётся вообще, а кандидатов, покрывающих весь спектр электоральных симпатий, в совокупности становится всё меньше, что также усиливает абсентеизм. Ну, зачем избирателю вообще идти на выборы, если ему никто из кандидатов не нравится?

Выразить же свою активную позицию в случае, если ни один из кандидатов не нравится, можно только одним способом – прийти на выборы и испортить бюллетень (кстати, это какая-никакая, но всё-таки гарантия против того, что вашим голосом воспользуются недобросовестные члены комиссии).

К тому же такая позиция увеличивает совокупную достоверность волеизъявления избирателей.

¹. Кара-Мурза С. Взглянем ли правде в лицо? // «Советская Россия», 1998.

². Колонка редактора // «Общая газета», 2002.

3. Щепоткин В. Кому поможем равнодушием своим? // «Известия», 1990.

Бурмистров Александр Сергеевич*,
*доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
ГОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»,
кандидат юридических наук
(г. Москва)*

ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

На современном этапе развития и совершенствования российского законодательства административному (инстанционному) порядку разрешения избирательных споров стало уделяться пристальное внимание со стороны ученых юристов.

Использование административного порядка разрешения избирательных споров прямо предусмотрено законодательством. Статья 75 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав устанавливает, что решения и действия (бездействия) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в непосредственно» вышестоящую комиссию.

Несмотря на то, что статья 75 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан закрепляет административный порядок рассмотрения избирательных споров, нельзя не отметить тот факт, что законодатель не предусмотрел процедуры рассмотрения избирательных споров избирательными комиссиями.

Избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации в связи с отсутствием единых процессуальных правил приходится формировать свои процедуры рассмотрения избирательных споров, что ведет к нарушению принципа правового равенства субъектов избирательного процесса.

Административный порядок рассмотрения избирательных споров не ограничивается только избирательными комиссиями. Большую роль при рассмотрении избирательных споров играет прокуратура.

Включение в раздел 3 закона о прокуратуре специальной главы «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина», с одной стороны, говорит об особой актуальности для России соблюдения прав и свобод

* © Бурмистров А.С., 2010

граждан, и с другой – о повышении роли прокуратуры как органа надзора в обеспечении этих прав и свобод в переходный для государства период¹.

В соответствии с пунктом 1 статьи 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» При осуществлении возложенных на него функций прокурор: рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина, разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба.

В соответствии с Приказом Генерального прокурора № 195 от 12 декабря 2007 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», основным направлением надзорной деятельности является надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина. На основании п. 7.3. данного Приказа, в период проведения избирательных кампаний федерального, регионального и муниципального уровней прокуратура должна уделять повышенное внимание вопросам соблюдения законодательства о выборах и о проведении публичных мероприятий, обеспечивать должное взаимодействие с избирательными комиссиями и правоохранительными органами.

Порядок рассмотрения обращений и приема граждан в органы прокуратуры Российской Федерации, чьи права были нарушены, регламентируются инструкцией, которая утверждена Приказом Генерального прокурора от 17 декабря 2007 г. № 200 «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации».

Данная инструкция устанавливает единый порядок рассмотрения и разрешения в системе прокуратуры Российской Федерации обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, обращений и запросов должностных и иных лиц о нарушениях их прав и свобод, прав и свобод других лиц, о нарушениях законов на территории Российской Федерации, а также порядок приема граждан, должностных и иных лиц в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации.

Положения Инструкции распространяются на обращения, содержащие сведения о нарушениях законодательства, охраняемых законом прав, свобод и интересов человека и гражданина, интересов общества и государства, полученные в письменной или устной форме на личном приеме, по почте, телеграфу, факсимильной связи, информационным системам общего пользования.

Это означает, что граждане, чьи избирательные права были нарушены, могут подать жалобы в органы прокуратуры. В этом случае последними могут быть применены меры по защите нарушенных прав (протест, представление, предостережение о недопустимости нарушения закона и т.д.).

Так, например, 26 октября 2005 г. в прокуратуру Иркутской области в ходе кампании по выборам в органы местного самоуправления (которые состоялись 9 октября 2005 года) поступило 57 жалоб о нарушении избирательного законодательства. Наибольшее число обращений, поступивших от кандидатов и их доверенных лиц, касались нарушений правил предвыборной агитации. Кроме того, обжаловались единичные нарушения при составлении списков избирателей, отказ в предоставлении помещений для проведения встреч с избирателями, оказание давления, связанного с выдвижением кандидата².

Подводя итоги исследования административного порядка рассмотрения и разрешения избирательных споров, хотелось бы отметить положительные и негативные аспекты. Достоинством административной процедуры разрешения избирательных споров является ее оперативность. В качестве положительного момента также необходимо отметить тот факт, что разрешение споров проводится высококвалифицированными специалистами в области избирательного права, обладающими специальными знаниями и навыками. Также необходимо отметить, что законодательством предусмотрен порядок рассмотрения прокуратурой жалоб граждан, чьи избирательные права были нарушены.

В то же время административный порядок разрешения избирательных споров имеет негативный момент. В современном законодательстве отсутствуют процессуальные правила рассмотрения избирательных споров комиссиями. Необходимо включить в Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав специальную главу, посвященную правилам рассмотрения и разрешения в комиссиях избирательных споров. В нормах данной главы следует четко определить все специальные процессуальные правила по разрешению избирательных споров, подлежащих рассмотрению в выше стоящих избирательных комиссиях всех уровней. Данные правила должны носить универсальный характер и применяться избирательными комиссиями на всех уровнях при рассмотрении любого избирательного спора. В данных правилах должны найти отражение следующие элементы процедуры рассмотрения избирательных споров: порядок подачи и принятия жалобы, форма и реквизиты жалобы, порядок извещения и вызова заинтересованных сторон на заседание комиссии по рассмотрению избирательного спора, процессуальный порядок ведения производства по

рассмотрению избирательного спора, процедуру принятия решения и вступления указанного решения в силу, порядок обжалования в вышестоящую избирательную комиссию принятого решения по избирательному спору (в случае, если субъект избирательного спора отдает предпочтение инстанционному обжалованию перед судебным порядком).

По мнению Е.П. Ищенко, в федеральном законодательстве необходимо закрепить единые правила рассмотрения избирательных споров конкретных категорий в административном и судебном порядке. При этом при законодательном разделении полномочий судов и избирательных комиссий предпочтение должно быть отдано праву последних рассматривать основную массу избирательных споров в последовательности от низших инстанций к высшим. Суды должны разрешать споры в том случае, когда возможности административного рассмотрения реализованы полностью, либо в случае несогласия гражданина с решением, принятым по его заявлению избирательной комиссией. Это исключит ненужное дублирование, более четко разграничит компетенцию избирательных комиссий и судов при рассмотрении избирательных споров, повысит их ответственность за принимаемые решения.

В соответствии с современным российским законодательством, рассмотрение и разрешение избирательных споров осуществляется в рамках гражданского судопроизводства³. Производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме возникают из публично-правовых отношений. Данные дела рассматриваются и разрешаются судом единолично, исключение составляют дела о расформировании комиссий. В соответствии с п.6 ст. 31 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав дела о расформировании комиссии рассматриваются судом коллегиально.

В настоящее время право на судебную защиту содержится в нормах Конституции Российской Федерации и в нормах международного права. Статья 14 Международного пакта о гражданских и политических правах закрепляет равенство перед законом и судом, справедливое судебное разбирательство: беспрепятственный и независимый суд, равенство и состязательность сторон, гласность и презумпцию невиновности. Право доступа в суд содержится в статье 8 Всеобщей декларации прав человека, отсутствие обратной силы закона устанавливающего или отягчающего ответственность закреплено в пункте 2 статьи 11 указанной декларации.

Реализация избирательных прав регулируется не только гл. 26 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, но и другими федеральными законами: от 12 июля 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных га-

рантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴.

Необходимо отметить, что нормы выше перечисленных законов регулирующие рассмотрение избирательных споров дублируют друг друга.

Статья 46 Конституции Российской Федерации гарантирует судебную защиту прав и свобод человека и гражданина. Судебная власть должна стоять в стороне от конкурентной борьбы кандидатов на выборные должности в государственные органы и в органы местного самоуправления.

Она формируется иначе, чем законодательная и исполнительная ветви власти, а потому должна выступать гарантом законности проведения выборов любого уровня. Таким гарантом во время проведения избирательных компаний выступают суды общей юрисдикции.

Им отводится важная роль как инструменту пресечения нарушений законодательства, допускаемых в ходе выборов, обеспечения законности действий и решений организаторов избирательного процесса.

Современный судебный порядок предусматривает защиту как активного, так и пассивного избирательного права, и весь комплекс избирательных прав, предусмотренный действующим избирательным законодательством России.

Судебными органами, осуществляющими рассмотрение и разрешение дел, связанных с защитой избирательных прав, является Конституционный Суд Российской Федерации и система судов общей юрисдикции⁵.

Для более четкого выявления особенностей процессуальных средств, применяемых судом при разрешении конкретного избирательного спора, определенное значение имеет классификация этих споров.

В настоящее время классификации избирательных споров уделяется пристальное внимание со стороны ученых юристов. Так, например И.В. Минникес подробно рассматривает исторические аспекты избирательного законодательства и выделяет избирательные споров исходя из ретроспективного анализа: споры процессуального характера, споры о материальном праве, споры, возникающие между избирателем и государственной структурой, споры между двумя властями или группами граждан⁶.

Э.И. Девицкий рассматривает классификацию избирательных споров, которая позволяет выявить общие признаки избирательных споров, глубже познать сущность этого правового явления.

1. В зависимости от характера защищаемого избирательного права:

- а) споры о защите пассивного избирательного права;
- б) споры о защите активного избирательного права.

Проведенный анализ судебной практики рассмотрения избирательных споров при проведении выборов в органы местного самоуправления в Иркутской области за период с 2000 по 2008 года, позволил по данной классификации выявить определенную динамику увеличения и снижения возникновения споров.

2. В зависимости от объекта спора:

а) споры, связанные с оспариванием решений, действий (бездействий) избирательных комиссий.

б) споры, не связанные с оспариванием решений, действий (бездействий) избирательных комиссий.

3. В зависимости от стадии избирательного процесса, в рамках которой возникает спор:

а) избирательные споры, возникающие в ходе выдвижения и регистрации кандидатов;

б) избирательные споры, возникающие в ходе предвыборной агитации;

в) избирательные споры, возникающие в ходе установления итогов голосования и определения результатов выборов⁷.

М.К. Треушников, считает возможным выделить классификационную группу в зависимости от стадии развития избирательного процесса. Такая классификация избирательных споров, безусловно, обоснована, но, как представляется, не может считаться исчерпывающей в связи с многообразием избирательных споров, как по субъекту защиты, так и по объекту спора.

а) споры о формировании избирательных округов;

б) о правильности списков избирателей;

в) о выдвижении и регистрации кандидатов в депутаты;

г) проведения предвыборной агитации;

д) проведения голосования и подсчета голосов;

е) закрепления результатов голосования.

С.Д. Князев и Р.А. Охотников предлагают в своих исследованиях классификацию, которая позволяет отследить территориальные и иные особенности избирательных споров.

1. В зависимости от уровня проводимых выборов:

а) федеральных выборов;

б) региональных выборов;

в) муниципальных выборов.

Также в зависимости от порядка рассмотрения и разрешения избирательных споров.

а) судебные избирательные споры:

Споры, связанные с обжалованием действий (бездействия) и решений органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, нарушающих избирательные права граждан;

Споры, связанные с расформированием избирательных комиссий.

б) административно-судебные.

Указанная классификация основана на положениях Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, который закрепляет, что заявитель вправе обратиться для разрешения избирательного спора в вышестоящую избирательную комиссию в соответствии с пунктом 6 статьи 75 которая будет рассматривать, и разрешать избирательный спор в административном порядке. В то же время заявитель имеет установленную законом возможность в любое время направить аналогичную жалобу в суд либо обратиться в него сразу, не прибегая к административному порядку рассмотрения избирательных споров. Каждая из рассмотренных выше классификаций, безусловно, не может считаться исчерпывающей, так например, есть мнение, что существуют локальные избирательные споры, под которыми понимают споры, возникающие при проведении выборов в органы территориального общественного самоуправления⁸.

Однако каждая из них помогает при разрешении спора, как в административном, так и в судебном порядке четко определить по какой причине возник спор, было ли на самом деле нарушено избирательное право либо было нарушение другого права, или вовсе нарушение отсутствует, и вынести правильное решение по заявленным требованиям.

¹. Прокурорский надзор: учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. ред Ю.Е. Винокурова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Высшее образование, 2006. – С.174.

². Муниципальные выборы в Иркутской области. – 2005. Электоральная статистика. – Иркутск, 2006. – С.115.

³. Гражданский процесс: учебник / Под ред. д.ю.н., проф. А.Г. Коваленко, д.ю.н. проф. А.А. Мохова, д.ю.н., проф. П.М. Филиппова. – М., 2008. – С. 214.

⁴. См.: Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995-2000): в 2 т. / отв. ред. О.Ю. Вельяшев. – М., 2001.; Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Фе-

дерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. – 2001. – М., 2002.

^{5.} Избирательное право в вопросах и ответах / Сост. В.Е. Подшивалов; Под ред. В.В. Игнатенко; Избирательная комиссия Иркутской области. – Иркутск, 2008. – С. 144.

^{6.} Минникес И.В. Избирательные споры в российской электоральной практике: историко-правовой анализ // Ежегодник избирательного права 2007. – Иркутск. – 2008. – С. 112.

^{7.} Девицкий Э.И. Особенности судопроизводства по делам о защите избирательных прав граждан // Ежегодник избирательного права 2006. – Иркутск. – 2007. – С. 34.

^{8.} См.: Ищенко Е.П., Ищенко А.Е. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение. – М., 2002. – С. 16.

Волков Владислав Эдуардович,
*доцент кафедры государственного
и административного права
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»,
кандидат юридических наук
(г. Самара)*

ПРОБЛЕМА ОХРАНЫ ИЗОБРАЖЕНИЯ КАНДИДАТА В КОНТЕКСТЕ ОСОБЕННОСТЕЙ СОВРЕМЕННОЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

Характерная черта политико-правового процесса состоит в двойственности роли права, выступающего одновременно и объектом (целью, задачей) и средством политического воздействия. В рамках политико-правовых отношений, право перестает быть лишь средством решения социально-политических задач, стоящих перед государством, и само становится объектом такого воздействия. В силу исключительно тесной связи политики и избирательного права, интересной представляется оценка эффективности некоторых мер государственной правовой политики Российской Федерации в сфере реализации прав граждан на участие в свободных выборах.

Из конституционного определения выборов как одной из высших форм выражения власти народа вытекает цель избирательного законода-

тельства – обеспечение правового механизма участия граждан Российской Федерации в демократичных и свободных избирательных процедурах. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно и настойчиво подчеркивал связь свободных выборов с реализацией принципа равного избирательного права. В то же время, принцип равенства избирательных прав традиционно рассматривается в контексте равенства правовых возможностей равных субъектов – избирателей применительно к реализации активного избирательного права, и кандидатов – в отношении права быть избранным. Полагаем, что многообразие реальных избирательных отношений не позволяет ограничиться классической дихотомией. Современная избирательная кампания – это поле столкновения интересов не только самих кандидатов и избирательных объединений, но и многочисленных групп давления, финансово-промышленных групп, медиахолдингов, наконец, простых избирателей с активной жизненной позицией. Они обладают ресурсами, позволяющими оказывать воздействие на сознание избирателей и тем самым, определять результаты выборов. В то же время, складывается убеждение в том, законодатели старательно не замечают этого. Они не просто оставляют кандидатов, обремененных соответствующим правовым статусом, а значит и особой ответственностью, один на один со специалистами, искушенными в манипулятивных приемах. У кандидатов зачастую не остается и правовых средств, позволяющих привлечь недобросовестного участника избирательной кампании к юридической ответственности. Хороший пример – реализация нормы части 9 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях...»), направленной на защиту изображения кандидата от использования оппонентами в целях контрагитации. Парадоксальная ситуация – закон ограничивает в использовании изображений оппонентов только кандидатов и избирательные объединения. Но любой, кто не обременен этим статусом, может свободно распространять информационные материалы с изображением кандидата, в том числе, и в целях достижения определенного результата на выборах. Например, во время кампании по выборам главы городского округа Самара 2010 года на территории избирательного округа массово распространялись печатные материалы, рекламирующие дебаты кандидата на выборную должность Т. с гражданином Л., утратившим незадолго до этого статус кандидата. Постер (см. Приложение №1) содержал изображение Т., использованное без его согласия. Графическое исполнение печатного материала не позволяло усомниться в негативных намерениях организаторов акции по отношению к

кандидату. Но конструкция нормы части 9 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях...» не позволяет воспрепятствовать такой деятельности.

Другие юридические средства обеспечения равенства участников избирательной кампании могут быть применены, лишь ограничено. Частно-правовой механизм защиты изображения гражданина от несанкционированного использования, предусмотренный нормой статьи 152.1 Гражданского кодекса Российской Федерации², вряд ли может рассматриваться как адекватное и полноценное средство противодействия в силу лишь опосредованной связи с публично-правовым процессом реализации избирательного права. В условиях избирательной кампании его практические применение затруднено. Во-первых, по причине необходимости участия кандидата в гражданском процессе, который с высокой долей вероятности будет затяжным и выйдет за временные пределы избирательной кампании. Даже в случае положительного исхода процесса для кандидата, цель обращения за юридической защитой не будет достигнута: оперативно воспрепятствовать распространению материала вряд ли удастся, свое негативное влияние на сознание избирателей он уже окажет. Это дело нескольких дней, а иногда и часов. Во-вторых, в гражданском процессе оказывается невозможным должное административно-правовое воздействие на изготовителей и распространителей таких материалов. Это порождает иллюзию безнаказанности и стимулирует к достижению электорального результата методами, сомнительными с этической точки зрения.

Обоснование несанкционированного использования изображения как формы злоупотребление правом на распространение информации также неэффективно. Несмотря на то, что по своей сущности деяние представляет собой именно злоупотребление правом, сам по себе этот институт сейчас находится в таком состоянии, которое исключает возможность его применения в избирательно-правовой процедуре.

Наиболее адекватной мерой ликвидации возможных элементов неравенства юридических и фактических участников избирательной кампании в целом и защиты кандидата от несанкционированного использования его изображения для достижения определенного результата на выборах в частности, могла бы стать универсализация запрета, предусмотренного частью 9 статьи 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». В то же время запрет должен быть распространен лишь на использование изображения кандидата исключительно в агитационных целях. Иное бы необоснованно ограничивало право человека на распространение информации, гарантированное статьей 29 Конституции Россий-

ской Федерации. Методологическая основа применения ограничительных мер на основе доказывания «специальной агитационной цели» введена в научный оборот Конституционным Судом Российской Федерации и применяется на практике³.

¹. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: [Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №24. – Ст. 2253.

². О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации: [Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. №231-ФЗ] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – №52. – Ст. 5497.

³. См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова: [Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. №15-П] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – №44. – №4358.

Зевайкина Анна Николаевна,
*доцент кафедры гражданского процессуального
и предпринимательского права
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»,
кандидат юридических наук
(г. Самара)*

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ

В условиях проводимой реформы отечественной финансовой системы вполне ожидаемо возрастает роль парламентского финансового контроля, который призван на основе принципов независимости, гласности, публичности обеспечить объективную оценку финансовой деятельности уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления

по использованию бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов для выполнения соответствующих государственных и муниципальных функций.

Лимская Декларация руководящих принципов контроля Всемирной организации высших органов финансового контроля начинается словами: «Организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Контроль – не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования»¹, что указывает на исключительную важность финансового контроля в публично-правовых отношениях, поскольку именно парламент как институт народного представительства несет ответственность перед гражданским обществом за законность и эффективность формирования, распределения и использования общественных финансов. Соответствующие органы (подразделения), выполняющие функции финансового контроля законодательного (представительного) органа представлены формируемыми счетными (контрольно-счетными) палатами законодательных и представительных органов.

В связи с этим необходимо определить разумный компромисс в построении системы правоотношений с участием избирателей, депутатов законодательных (представительных органов) и счетных палат как субъектов парламентского финансового контроля, который видится во введении института наказа избирателей региональных и местных парламентов.

При обеспечении баланса частных и публичных интересов при выполнении конкретных потребностей населения соответствующей территории за счет общественных финансов, с одной стороны, как справедливо было отмечено, нельзя превращать депутата исключительно в промежуточное звено между органами исполнительной власти, уполномоченными решать соответствующие проблемы, и избирателями, жалующимися на нерешенность указанных проблем². С другой – необходимо обеспечить реализацию конституционной нормы о том, что и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ (ст. 3 Конституции РФ), поэтому избиратели должны участвовать в финансовой деятельности, особенно на уровне субъекта Федерации и муниципального образования, и их финансовые интересы которых должны представлять депутаты, которых они избрали в парламент.

В ряде субъектов Федерации действуют законы об исполнении наказов избирателей (Орловская, Новгородская области, Республика Бурятия)³, «суть которых заключается в том, чтобы депутаты обладали реальной возможностью настаивать на определенных строках в бюджете в рамках оди-

наковой для всех депутатов суммы (например, в сумме одного, двух, пяти, десяти миллионов рублей на каждого депутата)»⁴. Причем, в них нередко фиксируется принцип публичности в качестве одного из ключевых принципов взаимодействия депутатов с избирательным корпусом⁵.

Практика принятия нормативных правовых актов о выполнении наказов избирателей имеется в Самарской области. Так, например, в Решении Тольяттинской городской думы Самарской области от 16.02.2000 № 736 «О бюджете г. Тольятти на 2000 год»⁶ в Приложении № 21 были предусмотрены мероприятия по выполнению наказов избирателей, данных депутатам городской Думы второго созыва на 2000 год.

Постановлением Сызранской городской Думы от 29.06.2005 г. № 77 было утверждено Положение «О наказах избирателей депутатам Сызранской городской Думы»⁷, которое устанавливает порядок осуществления деятельности по исполнению наказов избирателей, а также осуществления контроля за их выполнением. В соответствии со ст. 2 названного Положения (в ред. Решения Думы г.о. Сызрань Самарской области от 27.10.2009 г. № 128⁸) указы даются кандидату в депутаты в ходе встреч с избирателями во время предвыборной кампании. Наказы действующим депутатам Думы подаются на собраниях с избирателями, а также в обращениях. Перечень наказов депутатам Думы утверждается на весь срок полномочий депутата. Перечень может быть дополнен наказами избирателей депутату Думы один раз в год до формирования плана мероприятия по выполнению наказов депутатам Думы на очередной финансовый год (абз. 5 ст. 3). Ход выполнения наказов депутатам ежеквартально рассматривается на заседаниях профильного комитета городской Думы. Депутат вправе обращаться в органы местного самоуправления, предприятия, организации, учреждения по вопросам выполнения наказов и принимать участие в их реализации. Депутат на встречах со своими избирателями информирует их о ходе выполнения данных ему наказов (ст. 9 Положения).

На наш взгляд, введение института наказов депутатам и установление контроля со стороны гражданского общества за их выполнением будет иметь положительное значение, поскольку позволит повысить активность избирателей при участии в предвыборной и выборной кампании, т.к. граждане смогут реально участвовать в решении местных вопросов, связанных с использованием общественных финансов – определять необходимость строительства и ремонта дорог, благоустройства территории проживания и прочих вопросов, с которыми постоянно сталкиваются избиратели и которые могут быть решены в силу их масштабности только за счет общественных финансов. Кроме того, это повысит ответственность депутатов

перед избирателями в условиях политической конкуренции, поскольку избиратели смогут оценить по итогам деятельности избранного ими депутата его профессионализм и заинтересованность в решении местных вопросов населения, проживающего на конкретной территории. Также введение института наказов депутатам позволит повысить уровень политической культуры российского гражданского общества, возможно, будут созданы, по примеру зарубежных стран, общественные организации, оценивающие эффективность и целесообразность сделанных вложений и распределения общественных ресурсов для выполнения неотложных нужд населения. Так, например, для населения необходим ремонт системы освещения на улицах, а народные избранники на имеющиеся средства построили дорогу, которая не получает загрузки.

Поэтому считаем необходимым поддержать принятие законопроектов, предусматривающих введение института наказов депутатам, а также на федеральном уровне урегулировать возможность введения института наказа избирателей региональных и местных парламентах с тем, чтобы установить единообразный порядок и исключить имеющиеся в настоящее время различного рода спорные ситуации.

Например, в Самарской области Правовое управление Самарской губернской Думы дало отрицательное заключение на проект Закона Самарской области «Об исполнении наказов избирателей» (за основу был взят соответствующий Закон Тверской области), внесенный депутатом Н.А. Бобровой со ссылкой на противоречие действующему законодательству⁹.

В Смоленской области судебная практика выявила пробел в законодательстве, связанный с отсутствием реального механизма контроля исполнения наказа избирателя. Так, постановлением Смоленской областной Думы от 29.05.1997 г. был принят, 01.07.1997 г. главой администрации области подписан Закон Смоленской области №19-3 «О статусе депутата Смоленской областной Думы» и официально опубликован 22.08.1997 г. в издании «Вестник Смоленской областной Думы» № 4. Постановлением Смоленской областной Думы от 27.03.2003 г. №80 утверждено Положение о порядке внесения, рассмотрения и утверждения для исполнения наказов избирателей депутатам Смоленской областной Думы и о финансировании мероприятий, связанных с исполнением наказов избирателей депутатам Смоленской областной Думы, которое было опубликовано в издании «Смоленская газета» № 42 от 23.10.2003 г. В. обратилась в суд с заявлением о признании указанных нормативных правовых актов недействующими. В обоснование своих требований указала на то, что в апреле 2008 года обратилась к депутату Смоленской областной Думы К. с заявлением о выде-

лении ей денежных средств в размере 50000 рублей для выпуска аудиокассеты с записью ее лирико-патриотических песен «Оглянись вокруг». Постановлением Смоленской областной Думы от 24.04.2008 года № 248 был утвержден наказ о выделении ей указанных денежных средств и передан на исполнение в Департамент Смоленской области по социальному развитию, который 01.09.2008 г. перечислил 50000 рублей муниципальному образованию «Ярцевский район» Смоленской области. Однако данный выполнен не был и денежные средства ею не получены. Ее неоднократные обращения к депутату К., в Смоленскую областную Думу, в органы исполнительной власти и к губернатору Смоленской области к восстановлению ее прав не привели. В принятии же заявлений об оспаривании бездействий указанных органов и должностных лиц к производству суда ей было отказано в связи с тем, что оспариваемые нормативные правовые акты не дают избирателю права обратиться с такими заявлениями в суд. Исходя из изложенного, В. просила суд признать данные нормативно-правовые акты противоречащими положениям ГПК РФ и Закона РФ от 27.04.1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» в части запрета гражданину обжаловать нарушения его прав и свобод, связанных с неисполнением наказов избирателей. Суд первой и кассационной инстанции отказал В. в удовлетворении ее заявления. Суд указал, что из положений федерального законодательства следует, что по вопросам определения статуса депутата органа законодательной власти субъекта РФ, порядка и форм деятельности указанного органа, его полномочий субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование, следовательно, оспариваемые В. правовые акты приняты в пределах полномочий законодательного органа государственной власти Смоленской области. Суд также пришел к выводу, что каких-либо положений, запрещающих либо иным образом ограничивающих право граждан на обращение в суд в целях защиты их прав и законных интересов, нарушенных в том числе, действиями (бездействием) депутата областной Думы, оспариваемые нормативно-правовые акты не содержат¹⁰.

Кроме того, в условиях крайне низкой активности гражданского общества аудит финансовой эффективности наказов депутатам, который за рубежом осуществляют общественные организации, следует в настоящее время поручить проводить счетным палатам соответствующего уровня бюджетной системы, которые обладают необходимыми для этого методами проведения и квалифицированными кадрами. Также следует проводить публичные обсуждения наказов депутатам с привлечением средств массовой информации во время избирательной кампании.

Депутат должен быть ознакомлен с отчетом счетной палаты о результатах финансового контроля выполнения мероприятий в рамках института наказов избирателей и донести их до электората, что обеспечивает реализация принципа гласности парламентского финансового контроля.

^{1.} Лимская декларация руководящих принципов контроля // Контроллинг. – 1991. – №1. – С.56.

^{2.} Боброва Н.А. Парламентские формы борьбы с коррупцией / Н.А. Боброва, Д.А. Заикин // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – №1.

^{3.} См., например: Закон Орловской области от 26.01.2007. «О наказах избирателей депутатам Орловского областного Совета народных депутатов» (с изм. и доп.) // Собрание нормативных правовых актов Орловской области. – 2007. – № 36; Закон Республики Бурятия от 08.07.2008 г. «О наказах избирателей депутатам Народного Хурала Республики Бурятия» // Бурятия. – 2008. – 12 июля; Областной закон Новгородской области от 07.11.2008. «О наказах избирателей депутатам Новгородской областной Думы» // Новгородские ведомости. – 2008. – 12 ноября.

^{4.} Боброва Н.А. Указ. соч.

^{5.} Гуцев П.Ю. Публичность государственной и муниципальной деятельности как гарантия противодействия коррупции / П.Ю. Гуцев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – №6.

^{6.} Решение Тольяттинской городской думы Самарской области от 16.02.2000 № 736 «О бюджете г. Тольятти на 2000 год» // Городские ведомости. – 2000. – 7 (73).

^{7.} Постановление Сызранской городской Думы от 29.06.2005. № 77 «Об утверждении Положения «О наказах избирателей депутатам Сызранской городской Думы» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

^{8.} Решение Думы г.о. Сызрань Самарской области от 27.10.2009. № 128 «О внесении изменений в Положение о наказах избирателей депутатам Думы г.о. Сызрань» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

^{9.} Боброва Н.А. Указ. соч.

^{10.} Определение Верховного Суда РФ от 17.02.2010. №36-Г09-19 // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

Комарова Валентина Викторовна *,
*профессор кафедры конституционного
и муниципального права российской федерации
ГОУ ВПО «Московская государственная
юридическая академия» им. О.Е. Кутафина,
доктор юридических наук
(г. Москва)*

ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ КУЛЬТУРА КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

Образно и точно отмечал в свое время В.О.Ключевский: «Не виноват я, что в русской истории мало обращают внимания на право: меня приучила к такому русская жизнь, не признававшая никакого права»¹. Правовой нигилизм, как антикультура и феномен отрицания права, в данном случае, рассматривается как фактор, вызванный к жизни в публично-правовом пространстве общества спецификой, своеобразием цивилизационного развития России.

Исторически и Российское государство, и в целом политико-правовой сегмент общества находятся под мощным воздействием, с одной стороны, системоцентризма (державность, патернализм и др.), с другой – правового нигилизма, широко, с большим размахом, демонстрирующим себя и в обществе, и в государстве. Это факт, который невозможно замалчивать или игнорировать.

В чем же причина? Главным фактором правового регулирования публичной деятельности граждан является публичный интерес. Поскольку нормирование отношений, возникающих в политике, в сфере деятельности государства и институтов гражданского общества должно быть оправданно в качестве справедливого и целесообразного с публичной точки зрения. Право выступает, таким образом, как объективно-существующая регулятивно-охранительная система общества, которая присутствует и действует в социуме независимо от субъективной оценки многочисленных индивидуальных субъектов².

Важным для эффективного функционирования в обществе публично-го права, органов публичной власти вообще и в частности представительных органов, является состояние и уровень общественного сознания, сознания рядовых граждан государства, уровень освоения ими ценности самого государства как факта общественной жизни, публично-властной

* © Комарова В.В., 2010

формы организации социально-стратифицированного общества. Ценности организации³, которая, с одной стороны, охватывает всех членов данного общества, с другой – «претворяется в систему отношений, учреждений публичной власти», регулируемых нормами именно права, разрабатываемого и принимаемого представительными органами и выборными должностными лицами.

Будущее представительного органа или выборного должностного лица, их плодотворность в национальной правовой системе связаны, прежде всего, с духовной революцией, с принятием и утверждением в сознании граждан ценностей политико-правовой культуры, ценностей государственности, с гражданско-нравственной позицией людей и «продиктованной» этой позицией активностью в устройении политико-правового пространства. Каковы в действительности они сами (каждый в отдельности и вместе взятые) – таково и государство ими образуемое.

Права человека, выраженные в нормативной форме, устанавливая пределы активности личности в публичной сфере, одновременно предоставляют возможности для реализации ею своего потенциала, свободу человека располагать своими действиями по собственному усмотрению, в том числе в сфере политических отношений.

В.П. Малахов резонно утверждает, что политико-правовая «реальность предстает как свидетельство реализованности правовых ценностей, некоторое оптимальное состояние общественной жизни, синтезированное в правопорядке (понимаемом в широком социально-философском смысле); она предстает как условие, основание развертывание **идеальной** модели права в действительности общественных отношений»⁴.

Политическое отчуждение и его влияние на уровень представительства

Политическое отчуждение, без сомнения, влияет на уровень представительства. В отношении качества выборных процедур в условиях квазидемократического политического режима, установившегося на постсоветском пространстве, в том числе и в России, в частности отмечается, что ее апофеозом стали «сомнительные личности, рвущиеся к власти, потоки лживых обещаний, PR- технологии, попытки использовать то административный ресурс, то силовое давление, обезумевшая, потерявшая последнюю совесть пресса, учителя, голосующие за Фурсенко, жертвы пирамид, голосующие за Мавроди, поход на избирательный участок как повод по пьянствовать и др.»⁵.

Показательным является мнение самих граждан Российского государства, принявших участие в одном из экспертных опросов. Респонденты настаивали на том, что в должной мере их интересы не представляет и не защищает ни одна из ветвей власти: ни законодательная, ни исполнительная, ни судебная. Некоторых граждан власть не представляет вообще. Реальная власть в стране принадлежит президенту и исполнительной власти, но и они могут находиться под влиянием групп давления, вследствие чего не в состоянии выполнять в полном объеме свои функции перед обществом, государством, гражданами в полном объеме⁶.

Трудно спорить с тем, что процессы политического отчуждения в России сегодня достигли угрожающего масштаба. Однако полагаем, что причины первого порядка образовавшегося зазора, «люфта» между политической элитой, ее деятельностью, «служением» на благо народа в целом и каждого отдельного гражданина в отдельности состоят, главным образом, в инертности, неучастии, основной части населения страны и граждан государства в решении вопросов публичного характера, прежде всего в выборах, иных формах непосредственного народовластия. Отстраненность граждан от активного участие в политико-правовой жизни общества, их фактический отказ активно реализовать закрепленные в законодательстве политические права и свободы наблюдается и на всех трех уровнях публичной власти.

Антиинтеллектуальность вытесняет индивидуальных участников политико-правовых отношений за пределы политического процесса, что, безусловно, обедняет его, лишает его необходимого человеческого, личностного ресурса. В таких условиях под сомнение ставится реализация активного поведения граждан, поскольку прямой зависимости между актами внутренней и внешней активности не существует. Более того, активная внутренняя деятельность личности, обусловленная функционированием ее сознания, нравственность, интеллектуальность являющиеся проявлением ее состоятельности, могут потребовать вовсе отказаться от каких бы то ни было актов поведения, имеющих общественный резонанс.

Следствием описанных явлений и процессов является уход человека в себя, его политико-правовая пассивность, что вызывает к жизни такое социально-политическое явление как абсентеизм – отток граждан из политического процесса⁷.

Данные Центральной Избирательной Комиссии РФ демонстрируют, что в 2006-07 гг.. в более чем 50 субъектах Федерации прошли выборы региональных депутатов, не совмещенных с федеральными выборами, однако только в 6 субъектах явка избирателей превышала 50%, в более полови-

ны случаев она была ниже 40%. В некоторых субъектах (Свердловская область) явка граждан на избирательные участки составила 28 %, что является абсолютно отрицательным рекордом для выборов, проводимых с использованием пропорциональной избирательной системы)⁸.

Прошедшие 3 года, к сожалению, не изменили сложившиеся, без сомнения, негативные тенденции. Последние официальные данные ЦИК РФ, описывающие участие граждан РФ в выборах марта 2010 г. в процентном выражении, красноречиво демонстрируют, что средняя явка на избирательных участках составила 42,78%. Лишь в трех из восьми субъектах, в которых проводились выборы 14 марта 2010 года явка превысила 50% (Республика Алтай – 59,63%, Воронежская область- 56,32%, Ямало-Ненецкий автономный округ-51,43%). Вновь, в более чем половине регионов, в которых проводились выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ явка граждан на избирательные участки составила менее 50%, точнее от 44 до 35%⁹.

Особенности «человеческого фактора»¹⁰.

Недоверие к власти усиливается в немалой степени благодаря негативным последствиям деятельности индивидов – выборных должностных лиц, депутатов.

Объективные факторы: предвыборные программы при пропорциональной избирательной системе не касаются каждого конкретного депутата, не персонифицируются, и, как следствие, никто конкретно ни за что не отвечает. Вся партия и никто в отдельности.

А.Г. Бережнов обращает внимание и подчеркивает, что в современных условиях развития общества наряду с объективными факторами, возрастает значение и иных, т.е. субъективных факторов, непосредственно порожденных, например, нравственностью. Это справедливость, гуманность уважительное отношение к другим людям, терпимость, солидарность и другие этические ценности, формально выраженные в правовой материи при позитивировании прав человека¹¹.

Красноречивым примером основания для негативного отношения избирателей к их представителям могут служить различные типы специфического слоя профессиональных управленцев или государственной бюрократии, которые задаются исключительно субъективными личностными особенностями, человека, наделенного должностными полномочиями, связанными с принятием управленческих решений (субъективист, волюнтарист, формалист, прожектер и др.)¹².

Известный российский ученый дореволюционного этапа развития отечественной науки Л.И. Петражицкий, создавший синтетическую (по его собственной терминологии) теорию права, критикуя «наивные рационалистические» представления о праве и государстве как о неких объективных явлениях, наделенных психикой человека антропоморфных образований, предложил собственное понимание государства и права как особого рода психической реальности. По мнению знаменитого отечественного ученого государственная власть, к примеру, – это особый вид права, предписанного правовой психикой определенным лицам. Л.И.Петражицкий подчеркивал в своем популярном среди специалистов труде «Теория права и государства в связи с теорией нравственности», что государственная власть не есть «воля», могущая делать что угодно, опираясь на «силу», но представляет собой «приписываемое известным лицам правовой психикой ...общее правило поведения и иных воздействий на подвластных для исполнения долга заботы об общем благе»¹³.

Проблема информированности

По результатам исследования, проведенного Фондом общественного мнения, россияне полагают, что 63 % СМИ выражают интересы финансово-промышленных групп; 27 % – собственные интересы; 10% – интересы государства¹⁴.

Мнение российских граждан о специализированных журналах не прибавляет оптимизма, поскольку наши соотечественники полагают, что 28% ловят «жареные факты»; 15 % являются прислужниками властей и богатых, информационными их привратниками; 14% – манипулируют общественным мнением¹⁵.

Именно поэтому политические ценности, выраженные посредством правовых норм предписаний, не всегда понятны, доступны, легко наблюдаемы. И, как следствие, эти ценности (демократия, свобода, взаимная ответственность, справедливость, солидарность, гуманизм, и др.) необходимо не только пропагандировать, но и популяризировать – демонстрировать, объяснять, раскрывать. Это важно для того, чтобы граждане обрели личный опыт, ощутили и пережили значимость своего участия в государственной и общественной жизни¹⁶.

Понятие «публично-правовая активность гражданина»

Используемые в значении принадлежащих человеку¹⁷ по факту рождения (имманентны), права человека трансформирует представления о своем носителе, «заявляют» о присутствии в его мотивационной сфере, ва-

ляющие на субъективные представления (потребности, интересы, знания, чувства, идеалы, воля и др.). Права человека в качестве системообразующего фактора, актуализируют проблему эффективного функционирования всего сложного механизма политико-правовой активности личности¹⁸.

Таким образом, публично-правовая активность гражданина представлена единством поведенческих актов, совершенных под влиянием правового мотива – осознанной потребности осуществлять поступки в политической сфере в соответствии с предписанием норм права, фундированных принципами, в которых отражается их родство с ценностями права и прав человека. Такие поведенческие акты политической деятельности, направленной на реализацию публичного статуса, основаны на убежденности в необходимости соотносить свое поведение со стандартами, зафиксированными правовыми нормами о политических правах и свободах, закрепленными международными и национальными правовыми источниками, специальными структурами в области статусного публичного права на уровне правовой национальной системы.

Для того чтобы правовой мотив занял доминирующие позиции в сложной субъективной реальности личности, находящейся в состоянии постоянной «войны мотивов», необходима его трансформация в систему персональных ценностей и идеалов. Думается, это едва ли возможно без высокого уровня развития правосознания и политико-правовой культуры¹⁹: знание юридических норм, регулирующих политический процесс в обществе в соответствии с принципами права путем установления публичных прав и обязанностей членов государственно-организованного сообщества, уважительное отношение к этим нормам, умение применять их на практике и подчинять свое поведение требованиям, выходящим за пределы собственной саморегуляции и др.

Демократические тенденции и нравственные преобразования

Формирование гражданина-носителя властных, государственных начал представляет собой сложный, комплексный процесс, имеющий объективные причины, и обусловленный многочисленными субъективными факторами. Он может состояться только при условии, «если каждый самостоятельно (путем большой интеллектуальной и эмоциональной работы над собой) преодолет в себе раба (божьего или царского), свою боязнь ответственности и перестанет перекладывать ее на кого-то другого (вождя, лидера и т.д.), вылезет из своей, порой удобной, «норы» маленького человека»²⁰.

«Развитие демократических тенденций в должно сочетаться с глубокими нравственными преобразованиями, ибо все определяется не столько политическим устройством общества, сколько его нравственным состоянием. В воровском обществе и демократию приспособят для воровства»²¹. Соотношение моральных и правовых запретов²² – вопрос в большей мере для сегодняшнего дня, теоретический. Функциональную достаточность публичной (политико-правовой) активности гражданина обуславливает неразрывное единство внешней (объективной) стороны деятельности лица – индивидуального субъекта политико-правовых отношений и его внутренней (субъективной) стороны²³, социального и личностного факторов.

«Ценности, роднящие людей, состоят в благоразумии (деятельности, бережливости, воздержании), в справедливости (взаимном добре и воздержании от зла), в доброте (сострадании, благотворительности, любви к людям). Воплощенные в правовых нормах и обеспечивающих их организационных структурах, они тогда становятся действенными, когда превращаются в мотивы и установки поведения. Сколько бы общество ни создавало (общественно навязываемых и принудительных) регуляторов, всегда внутренний импульс (интерес, идеал, ценностная ориентация, убежденность в чем-то) будет определяющей в человеческих поступках и действиях»²⁴.

¹. См: Ключевский В.О. Афоризмы. Исторические портреты и этюды. Дневники. – М., 1993. – С. 68.

². См: Ромашов Р.А. К вопросу о соотношении нравственного и юридического начал в современном Российском праве. Нравственные основы Теории государства и права. Материалы Международной научной конференции // Государство и право. – 2005. – С.96 – 97.

³. См: Мамут Л.С. Государство в ценностном измерении. – М., «Норма». – 1998. – С.9.

⁴. См: Малахов В.П. Философия права и юридические науки // Философия социальных и гуманитарных наук / Под ред. С.А. Лебедева. – М., 2006. – С. 268.

⁵. См: Ибрагимов Р. Взаимодействие избирательной и правоохранительной систем: проблемы и перспективы // Вестник ИК РХ. – 2008. – №2. – С. 35.

⁶. См: Яковлев Ю.Ю. Измерение демократии. Экспертный опрос // Антропологическое измерение институтов народовластия. Труды теоретического семинара юридического факультета СПИВЭСЭП. Выпуск 8. – СПб., 2005. – С.72.

^{7.} См: Политология. Курс лекций / Под ред. М.Н. Марченко. – М., 1997; О политическом отчуждении // Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Т.1. Теория государства. – М., 1998. – С.350 и далее.

^{8.} См: Модификация в деятельности Федеральных органов как выражение универсальных и специфических тенденций развития государственности в условиях глобализации // Государство и право. – 2009. – №5. – С.7.

^{9.} <http://www.cikrf.ru>. 26.03.2010

^{10.} См: American court system: Readings in judicial process and behavior / Ed. By. Goldman A. Sarat. San Francisco. 1978.

^{11.} См: Бережнов А.Г. Теоретические проблемы правопонимания и формирования содержания права // Проблемы теории государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. – М., 2005. – С.342-353.

^{12.} См: Мальцев Г.В. Бюрократия как правовая и нравственная проблема. – М., Издательство РАГС. – 2009. – С.48-63.

^{13.} См: Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. – СПб., 2000. – С. 181.

^{14.} См: Смолина И.Г. Выборы и информационная политика: качество и эффективность // Вестник ИКРХ. – 2007. – №2. – С.24.

^{15.} Смолина И.Г. Там же.

^{16.} См: Смолина И.Г. Правовая культура избирательного процесса в Российской Федерации. – Новосибирск. «Наука». – 2007. – С.26.

^{17.} См: Рудинский Ф.М. Универсальная концепция прав человека и современная Россия // Право и права человека. Сборник научных трудов Юридического факультета МГПУ. Книга 1. – М., 1998. – С. 38.

^{18.} См: Казимирчук В.П. Социально-правовая активность личности // Социализм и личность. – М., 1979; Кожевников С.Н. Социально-правовая активность личности // Советское государство и право. – 1980. – № 9; Шафиров В.М. Правовая активность советских граждан. – Красноярск. – 1982; Матузов Н.И. Правовая система и личность. – Саратов. – 1987; Рыбаков В.А. Проблемы формирования гражданско-правовой активности (Вопросы теории и практики). – Уфа. – 1993; Теляшин И.В. Правовая активность граждан в условиях становления правового государства // Автореферат диссертации на соискание ученой степени к.ю.н. – Екатеринбург. – 2002. и др.

^{19.} Об этом, в частности, писал Затонский В.А. Правовая активность граждан как форма проявления правовой жизни // Правовая жизнь в современной России / Под ред. Н.И. Матузова и А.В.Малько. – Саратов. – 2005. – С.373.

^{20.} См: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М., 2005. – С.238.

^{21.} См: Основные положения стратегии устойчивого развития России. Федеральное собрание РФ. Государственная Дума. Комиссия по проблемам устойчивого развития. – М., 2000.

^{22.} См: Мальцев Г.В. Соотношение моральных и правовых запретов // Права человека и современное государственное развитие / Отв. ред. доктор юридических наук, профессор А.Г.Светланов. ИГП РАН. – М., 2007. – С.19.

^{23.} См: Марченко М.Н. Проблемы общей теории государства и права. Учебник в 2х томах. Т.2. Право. – М., 2007. – С. 624.

^{24.} См: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., 2005. – С.238.

Крусс Владимир Иванович *,
заведующий кафедрой теории права
ГОУ ВПО «Тверской государственный университет»
профессор, доктор юридических наук
(г. Тверь)

РАЗРЫВ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ КОММУНИКАЦИИ И ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ПРАВОМ В ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЯХ

Ключевой проблемой текущего конституционного строительства в России следует признать *дефицит* конституционного правопонимания¹. Его недостаток повсеместно проявляется в конституционно значимых, а значит – и собственно правовых – отношениях, связующих публичных и/или частных лиц (субъектов права), независимо от особенностей их компетенций и статусов. Иные известные трудности, в том числе политико-электоральные не просто возникают и развиваются на фоне этого дефицита, но они обусловлены им как фактором, исключающим полноценную конституционную коммуникацию и консолидацию.

Правопонимание – научно-методологическая категория, сравнительно недавно задействованная на постсоветском пространстве для характеристики *типов* профессионального правосознания, более или менее выраженное различие которых, проявляющееся в ответах на вопросы о генезисе, ценности, функциональном назначении и критериях институциональ-

* © Крусс В.И., 2010

ной идентичности права, базируется на определенном восприятии природы (сущности) этого явления. При этом эссенциальная трактовка права оказывается важна не сама по себе, а в силу ее связи с признанием субъектом познания *самобытности* умозрительно явленной (ему) правовой «материи» и, как следствие, необходимости различения права и закона.

Решающей и *необходимой* предпосылкой перехода к пониманию современного права как конституционно детерминированного явления, органично сочетающего атрибутивность и нормативного (формального) и содержательного порядка являются общепризнанные (в глобальном измерении) права и свободы человека. Именно в силу своей общепризнанности – т.е. фактически достигнутого транснационального соглашения об их ценности, атрибутивных качествах и значении – права и свободы человека позволяют «забыть» о спекулятивной природе права и утверждать его реальность как такового, а не правовых представлений и, даже, не правовой информации, обеспечивающей социальную интерактивность и *нормальную* коммуникацию. В них – как уникальных в своем роде явлениях и феноменах – достигается двуединое тождество означаемого и означающего, правовой материи и формы, языка права и им «оязыченного». Права и свободы человека существуют постольку, поскольку существует человек, они предельно *реальны* и потому неисчерпаемы по своей глубине и возможностям содержательных конкретизаций.

Будучи качественно новой частью права, права и свободы человека изменили и природу всего явления. Право в целом, как таковое – во всех своих формах и направлениях – также получило беспрецедентную *возможность* стать реальным, а значит, – повсеместно доступным для научного осмысления, образовательного и практического усвоения и использования, а также публично властного утверждения как *достоверного* права. Указанная возможность была учтена народами тех государств, которые конституировались соответствующим образом. В текстах их национальных конституций заявлены *все критерии* национального позитивного права как универсальной нормативной целостности необходимой для обеспечения каждому содержательно конкретизированной возможности пользования своими правами свободами во всякой конституционно значимой ситуации. Таким образом, возможность конституционного самоопределения (свободы) личности воплощается для нее в конституционном должествовании, включая актуализированные требования надлежащего выполнения конституционных обязанностей человека и гражданина.

Конституционное правопонимание, повсюду отмеченное национальным (духовно-культурным, ментальным) своеобразием, одновременно ос-

новывается на убеждении в исторически уникальной *контекстуальной однородности* права, в эпоху общепризнанных неотчуждаемых прав и свобод человека и гражданина. По критерию глубины (качества) осознания социальных проблем, препятствующих утверждению верховенства *такого права*, причин сопутствующих деформаций правовой системы и допустимых вариантов и способов их предупреждения и разрешения, конституционное правопонимание можно классифицировать в широком спектре градаций: от доктринально-элитарного до непрофессионально-обыденного. Безусловно, определенный минимум позитивной конституционной компетентности при этом необходим всегда. Невозможно судить о конституционном и неконституционном, ничего не зная о Конституции РФ и оставаясь равнодушным к отображенным в ее тексте идеалам и ценностям. Однако «сверх» интеллектуального и психологического компонентов, а равно и универсальными предпосылками конституционного правопонимания выступают способность к духовно-нравственному чувствованию (ощущению) неконституционности как *несправедливости* того или иного установленного порядка вещей, во-первых, и интуиция конституционно *правильного* – как справедливого и должного – вектора необходимых преобразований, во-вторых.

Иначе говоря, ментальность конституционного правопонимания преимущественно апофатическая. Даже не владея развернутой юридической аргументацией «pro» и «contra», а равно и независимо от того, насколько и в какой роли он сам вовлечен ту или иную социальную проблему, субъект конституционного правопонимания всегда *безотчетно уверен*, какие легализованный порядок или сложившуюся практику общественных отношений *нельзя* считать конституционными. Любые аргументы и доводы поколебать такую уверенность не могут, а основанные на них решения и требования, даже будучи – в силу публично-властного характера – обязательными, оцениваются негативно. В эпоху информационной демократии подобное восприятие неизбежно «тиражируется» и становится общественным фактором. Когда же суммарный вес критических суждений достигает государственно-значимого уровня, тогда «адекватная» национальная правовая система *объективно* должна измениться, «снять» катализирующие социальную напряженность конституционные деформации текстов права. Однако подобные изменения отнюдь не гарантируют желаемого конституционно-правового эффекта в практике общественной жизни. Серьезной преградой на этом пути проявляют себя злоупотребления правом как особая разновидность формально законных деяний.

Вопросы природы и причин злоупотреблений правом нужно отнести к числу наиболее актуальных для философии и науки современного конституционализма. Признаками злоупотреблений правом отмечены разнообразные и одновременно унифицируемые деяния, наблюдающиеся, по сути, во всех сферах правового регулирования как российской, так и иностранных конституционно-правовых систем, в глобальной практике международных отношений². Уязвимость таких деяний для апробированных форм и средств юридического противодействия чрезвычайно мала, что лишь подчеркивает их особую опасность. Многие представители отраслевых юридических наук вполне осознают это, свидетельством чему непрерывный поток публикаций в профильных юридических журналах и изданиях, научных сообщений, защищаемых кандидатских и докторских диссертаций. Поразительно, однако, насколько мало эти ученые *специалисты* (в той или иной отрасли права) слышат друг друга и готовы воспринимать критику даже тех положений, противоречия в которых видны невооруженным взглядом. Единственно достоверным результатом их исследований оказывается, по сути, очередная констатация (т.е. «введение в научный оборот») одной или нескольких новых спецификаций (вида, формы, способа) злоупотреблений правом, которые дает эмпирический анализ некой сферы правовой жизни.

Преимущественно позитивистскими и дескриптивными подходами характеризуется и научное освещение проблематики злоупотреблений правом в избирательных кампаниях, весьма широко проявляющихся как со стороны уполномоченных субъектов публичного права, так и представителей гражданского общества: граждан (избирателей), СМИ, иных участников этих практик, определяющих конституционную достоверность народного представительства.

Весьма показательна в этом отношении позиция В.В. Вискуловой. С одной стороны она справедливо признает, что начальным «кольцом» в борьбе со злоупотреблением правом на электоральном поле может быть только повышение всеобщей правовой культуры, с другой стороны, выказывает твердое убеждение, что избирательное законодательство можно и нужно реформировать прежде всего за счет усиления элементов *жесткой* ответственности всех участников избирательного процесса, включая ответственность конституционную, административную, уголовную как за нарушения избирательного законодательства, так и за необоснованные обвинения в таких нарушениях. При этом особо подчеркивается, что если за умаление активного, пассивного избирательного права в отечественной правовой системе предусмотрено значительное число мер воздействия, то

за искажение, распространение заведомо ложной информации о порядке и результатах реализации избирательных прав граждан какая-либо ответственность, по сути, отсутствует. В этой связи ученая и практик (председатель избирательной комиссии субъекта РФ) задается вопросами: следует ли признавать за последними действиями характер правонарушений, и, если да, то какая ответственность за них должна предусматриваться?³

Исходя из этого, в центре внимания В.В. Вискуловой оказывается деятельность политических партий, которые в силу установлений ст. 3 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»⁴ имеют право на формирование общественного мнения. Столь весомым правомочием очевидно можно легально злоупотреблять, принося существенный вред конституционным ценностям и целям. Понятно, например, что хорошо темперированные демагогические сентенции на тему: «не важно, как проголосуют, важно как посчитают», могут существенно повлиять на избирательную активность граждан. Политическая риторика при определенных обстоятельствах выходит за рамки конституционно гарантированной свободы мысли и слова (ч. 1 ст. 29 Конституции РФ), и не только не должна оставаться незамеченной, но предполагает конституционно-адекватное противодействие. Однако В.В. Вискулова сосредоточена на качественно иных актах организованного партийного влияния на электорат, указывая, в частности, на прямой запрет в ч. 5 ст. 13 Конституции РФ для общественных объединений действий, *подрывающих безопасность государства*.

Здравый смысл подсказывает: действия, характеризуемые подобным образом, ничего общего со злоупотреблением правом иметь уже не могут и должны квалифицироваться законодателем как противоправные а, при отягчающих обстоятельствах, – преступные. Однако в УК РФ подходящих составов не обнаруживается, и потому В.В. Вискулова «выводит» предположения соответствующих классификаций из других источников, обращаясь, в частности, к Доктрине информационной безопасности РФ, утвержденной Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895⁵ и Закону РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»⁶, причем понимая, что на этой основе привлечь к уголовной ответственности никого нельзя. В итоге, не удовлетворяясь возможностями весьма странной «ответственности морально-политического характера, влекущей процессуальные санкции», автор переходит от анализа действий, подрывающих государственную безопасность, к понятию «политическая диффамация» и предполагает ввести за нее составы правонарушений с двумя видами ответственности – уголовной и конституционно-правовой. «В качестве мер негативной конституционно-

правовой ответственности за распространение заведомо ложной информации о результатах выборов для политических партий могут быть предупреждение, приостановление деятельности и ликвидация; для депутатов и выборных должностных лиц – досрочное прекращение полномочий, а для главы муниципального образования и главы местной администрации – в том числе путем отрешения от должности высшим должностным лицом субъекта РФ; для высших должностных лиц субъектов РФ – дополнительно и утрата доверия Президента РФ», – полагает она⁷.

К сожалению, российский законодатель нередко использует понятие «злоупотребление» для характеристики отдельных правонарушений. Об этом свидетельствует и содержание ст. 59 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (в ред. 09.02.2009)⁸ Обозначенная здесь возможность привлечения к юридической ответственности, вплоть до уголовной, за злоупотребления свободой массовой информации и правами журналиста, – серьезный концептуальный дефект, который до настоящего времени не получил надлежащей оценки и необходимой корректировки в правовых позициях и разъяснениях высших судебных органов⁹. Конституционно-правовой подход исключает возможность отождествления даже «одноименных», в силу близости их составов, правонарушений и злоупотреблений правом. В полной мере это необходимо учитывать и применительно к явлению политической диффамации, не ограничиваясь уже «дежурными» упоминаниями о национальных и международно-правовых стандартах осуществления свободы выражения мнений. Гарантирование Конституцией РФ свободы массовой информации и недопустимости цензуры (ч. 4, 5 ст. 29) проведено с учетом общепризнанной роли СМИ не столько как средства коммуникации, с помощью которых происходит передача и распространение сведений, но и ключевого института демократии, охраняющего присущими ему специфическими средствами интересы личности, общества и государства. Для демократического государства свобода массовой информации является основополагающей ценностью, так как именно она делает возможной борьбу идей и мнений, обеспечивая гарантированное ст. 13 Конституции РФ идеологическое и политическое многообразие, которое представляет собой необходимую конституционную характеристику современного государства и гражданского общества.

Диффамационное злоупотребление правом в сфере избирательной практики представляет собой формально законное деяние, прямо или косвенно направленное против справедливого (конституированного) порядка общественных отношений в этой области, причиняющее вред конституци-

онным благам (ценностям) демократии и народного суверенитета, конституционных избирательных прав граждан, обусловленное неконституционными интересами и целями диффаматора и выраженное в конкретизированных формах недобросовестного пользования свободами слова и информации. Таким образом, ключевым аспектом проблемы выступает специфическая (диффамационная) коллизия конституционных прав и свобод, отраженных в статьях 29 и 32 Конституции РФ.

В ч.2 ст. 32 Конституции РФ закреплены основные права, раскрывающие принципиальную возможность *высшего непосредственного* народовластия в формах референдума и свободных выборов¹⁰. Право непосредственно формировать органы государственной власти и местного самоуправления воплощается в двух основных полномочиях граждан: избирать и быть избранными в такие органы. Традиционно они характеризуются как активное и пассивное избирательные права. Сущность конституционного активного избирательного права граждан заключена в свободе лица (гражданина) изъявлять свою волю по вопросу о том, кто будет представлять его в определенном публично-властном органе. Государством, как сказано в преамбуле Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹¹ (далее – Закон об основных гарантиях), гарантируется (обеспечивается и защищается) такое волеизъявление на демократических, свободных и периодических выборах. Никто не вправе оказывать воздействие на граждан с целью принуждения к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать их волеизъявлению. Вместе с тем, принцип свободного волеизъявления предполагает предоставление надлежащих гарантий правопользования на основе баланса публичных и частных интересов в соответствии с предписаниями Конституции РФ (ст. 1, 2, 3, 17 и 32)¹². Основные гарантии такого рода установлены данным Законом, дополнительные – могут устанавливаться федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Федерации.

Пассивное избирательное право граждан означает, по своей сути, возможность в соответствии с конституционными общефедеральными принципами и в установленном законом порядке выдвигать свою кандидатуру для политического избрания и получить искомый статус по адекватно выявленным результатам непосредственного волеизъявления народа, т.е. большинства необходимой части соответствующего избирательного корпуса (участников выборов), либо иной законной избирательной процедуры.

Наряду с этим, многие из законодательно конкретизированных возможностей, *связанных* с пользованием конституционными избирательными правами в их *содержание* не входят, и могут быть поняты как реализующиеся в конкретных правоотношениях правомочия, характеризующие право каждого гражданина на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ)¹³. Таковыми являются, например, избирательные права граждан, оговоренные в подпункте 28 ст. 2 Закона об основных гарантиях; это права *участвовать* 1) в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, 2) в предвыборной агитации, 3) в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, 4) в других избирательных действиях в законно установленном порядке. Таким же правомочием является и право на коллективное участие в избирательном процессе, опосредованное членством в легитимной политической партии¹⁴. Пользоваться этими правами, разумеется, также следует исключительно конституционным образом, однако конституционно недопустимы и фактическое лишение избирателей хотя бы одной из таких возможностей, и установление юридической ответственности за их реализацию. На практике избирательное правоупотребление неизбежно будет вступать в определенные противоречия с законными интересами и действиями других лиц, основанными на требованиях гарантирования свободы мысли и слова, права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, свободы массовой информации (ч. 1. 4 и 5 ст. 29 Конституции). Равным образом неизбежны и встречные эксцессы информационно-политической диффамации. Основой преодоления подобных правовых коллизий выступает конституционно сбалансированная регламентация процесса выборов¹⁵, условия которой должны обеспечивать, в частности, предупреждение злоупотреблений избирательными правами¹⁶.

Основными способами противодействия диффамационным злоупотреблениям правом являются: повышение уровня общественного правосознания, его «конституционализация»; совершенствование и последовательная конституционная интерпретация действующего законодательства в правотворческой и правоприменительной практике; ориентирование судей, рассматривающих дела о диффамации, на конституционно-правовой анализ обстоятельств дела и принятие решений с учетом выявленной и обозначенной в мотивировочной части аксиологической характеристики позиций, интересов и действий участников дела о диффамации; конституционно осознанное совершенствование механизмов саморегулирования

средств массовой информации. Во всех случаях легальной предпосылкой юридически значимых оценок и выводов должны полагаться, в первую очередь, результаты интерпретационной практики (решения и правовые позиции) Конституционного Суда РФ. С учетом же транснациональной актуальности названных проблем необходимо опираться также на международный и зарубежный опыт, в частности, на правовые позиции Европейского Суда по правам человека, сформулированные им при рассмотрении дел о диффамации¹⁷. На данной основе есть основания утверждать, что криминализация ответственности за политическую диффамацию как злоупотребление правом не отвечает общемировым тенденциям развития законодательства в этой сфере, порождая «атмосферу страха» несовместимую с целью культивирования электоральной культуры и достижения конституционно-правовой коммуникации при проведении выборов.

Диффамационным аспектом проблематика злоупотреблений правом в связи с организацией и проведением выборов, разумеется, не исчерпывается. Так, в настоящее время единственным видом общественных объединений, обладающих правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти Российской Федерации, является политическая партия (п. 1 ст. 36 Федерального закона от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»¹⁸). Последовательное распространение пропорциональной избирательной системы в Российской Федерации порождает представления о неосновательных (неконституционных) ограничениях пассивного избирательного права, в частности, положениями, предусматривающими возможность выдвижения кандидатом в депутаты гражданина, не являющегося членом политической партии (как коллективного участника избирательного процесса), только посредством его включения в список кандидатов, выдвигаемый политической партией. Между тем, названный механизм не умаляет и не ограничивает избирательных прав граждан, являясь по своей сути регулирующим их правоупотребление. Определенные законодателем условия включения в список кандидатов от политической партии не являются принуждением к вступлению в политическую партию. Также правомерно партиям предоставлена возможность самостоятельно (в установленных законом пределах и формально определенных процедурах) вносить изменения в список кандидатов путем исключения из него отдельных кандидатов, в том числе не по вынуждающим обстоятельствам. Однако с момента регистрации партийного списка избирательной комиссией и приобретения гражданином, выдвинутым политической партией, официального (публично-правового) статуса кандидата в депутаты, партия утра-

чивает возможность *по своему усмотрению*, на основе одной лишь целесообразности решать вопрос о его дальнейшем пребывании в выдвинутом ею списке кандидатов. Соответствующие решения не могут также носить дискриминационного характера и ставить гражданина в ситуацию правовой и фактической неопределенности. Вместе с тем, возложение на политическую партию обязанности выдвигать любых лиц, желающих реализовать свое пассивное избирательное право в качестве кандидатов на выборах (включать их в списки кандидатов), создавало бы для таких лиц возможности для злоупотребления своим конституционным правом, что принципиально недопустимо¹⁹.

Объективный взгляд на избирательную практику повсеместно обнаруживает пороки ее информационного обеспечения. Решение очередной возникшей проблемы неизбежно оборачивается появлением другой, а то и нескольких ее продолжающих. Так, технологические инновации и терминологические изыскания на тему соотношения политической рекламы с предвыборной агитацией, порождают такое количество уже поставленных и возможных вопросов²⁰, на которые, с учетом необходимой срочности их разрешения, вряд ли удастся найти правосудные ответы, опираясь исключительно на нормы хотя бы и самого «дотошного» избирательного законодательства. СМИ не являются какой-то самостоятельной электоральной группой или политическим кластером, они только рупор и средство более или менее доступное всем субъектам и участникам избирательных кампаний для целей политической агитации и рекламы. Лишить такого рода конституционных, по сути, возможностей никого нельзя. И хотя конституционно соразмерные (взвешенные) ограничения и регулирующие требования здесь необходимы, сетовать на «недостаточность нормативного регулирования» в этой сфере²¹, – значит либо искренне не понимать, либо не желать понять подлинной глубины и серьезности существующей проблемы. Подобно иммунодефициту, поразившему значительную часть народонаселения Российской Федерации и существенно умаляющему возможности его самовыражения во всех сферах жизни, дефицит конституционного правопонимания, правовой и политической культуры решающим образом предопределяет разрыв электоральной коммуникации, что ведет не только к сохранению (постоянному выборному воспроизводству), но и усугублению отчуждения народа, как единственного носителя конституционного суверенитета, от его публично-властных представителей, преимущественно неконсолидированного избирательного корпуса от «скованных цепями» достигнутого успеха политических элит. Излечить этот недуг, восстановить подорванную политическую витальность российского народа, прояв-

ляющуюся, в том числе, в патологическом стремлении безнаказанно обойти любые установленные требования, пренебречь духом закона, злоупотребляя своими правами, можно только посредством длительной терапии, комплексно сочетающей средства правоприменительного противодействия (избирательные комиссии и суды) и непрерывного конституционно-правового образования каждого, независимо от его избирательного и политического статуса и ранга.

¹. Подробнее о сути конституционного правопонимания см.: Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. – М.: Норма, 2007. С. 21–45 и др.

². Подробнее см.: Крусс В.И. Злоупотребление правом: учебное пособие. – М.: Норма, 2010.

³. См.: Вискулова В.В. О некоторых проблемах ответственности в избирательном праве // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 6. – С. 17 – 18.

⁴. СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.

⁵. Российская газета. – 2000. – 28 авг.

⁶. Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 15. – Ст. 769.

⁷. См.: Вискулова В.В. Указ. соч. – С. 19.

⁸. Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 7. – Ст. 300.

⁹. См., в частности, Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2010 № 16 (ред. от 16.09.2010) «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» // Российская газета. – 2010. – 18 июня.

¹⁰. Подробнее см.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М.: Эксмо, 2009. – С. 299 – 310 и др.

¹¹. СЗ РФ. – 2002. № 24. Ст. 2253.

¹². См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2001 № 17-П // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. II). – Ст. 126.

¹³. Данный тезис находит подтверждение, в частности, в Определении Конституционного Суда РФ от 12.05.2003 № 168-О // Вестник КС РФ. – 2004. – № 1.

¹⁴. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 № 11-П // СЗ РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3989.

¹⁵. См., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П // СЗ РФ. – 2003. – № 44. – Ст. 4358.

¹⁶. См. Определение Конституционного Суда РФ от 19.05.2009 № 842-О-О // Архив КС РФ. – 2009.

^{17.} См.: Смирнова А.А. Диффамация как правонарушение и злоупотребление правом: конституционно-правовой аспект. Дисс. ... канд. юрид. наук. – Тверь, 2008. – С. 3 – 10.

^{18.} СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.

^{19.} См. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2009 № 16-П СЗ РФ. – 2009. – № 47. – Ст. 5709.

^{20.} См.: Бузин А.Ю. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 3.

^{21.} См.: Вискулова В.В. Указ. соч. – С. 20.

Кузнецова Елена Николаевна,
*доцент кафедры теории и истории
государства и права и международного права
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»,
кандидат юридических наук
(г. Самара)*

ЗАКОНЫ О ВЫБОРАХ В ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДУМУ И НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО

О народном представительстве в дореволюционной России можно судить по законам о выборах в Государственную думу. Их содержание, результаты достаточно хорошо известны. Но могли ли эти законы быть иными? В настоящее время исследователи не ограничиваются изучением того, что имело место в прошлом – в том числе государства и права, ставя вопрос и об исторических альтернативах.

В связи с этим, характеризуя народное представительство, есть смысл обратить внимание и на то, как готовились законы о выборах в Государственную думу, какие при этом звучали предложения. Такой подход полезен и в плане изучения проблемы правотворчества в дореволюционной России.

События революционного характера начала XX века вынудили главу государства продолжить курс реформ Александра II, от которого отказался его преемник. Известно, что царь-освободитель готовил ещё одну реформу – привлечение к участию в деятельности Государственного совета выборных от земств и городов¹. Осуществление этой реформы положило бы начало реализации идеи распространения принципа выборности на выс-

шие государственные органы, идеи, столь популярной в либеральной среде.

Государственный совет, учреждённый в качестве законосовещательного органа в правление Александра I, продолжал оставаться таким и к началу политического кризиса. Но Николай II, следуя сложившейся практике, поручил подготовку законов о реформах исполнительной власти.

В своем рескрипте от 18 февраля 1905 года на имя министра внутренних дел А.Г.Булыгина Николай II предписал обеспечить привлечение «избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предположений»².

Преставление о том, как готовились законы о выборах в Государственную думу, дают не только официальные документы, но и воспоминания современников. Так, из воспоминаний С.Е. Крыжановского, занимавшего в 1905г. должность помощника начальника Главного управления по делам местного хозяйства Министерства внутренних дел, видно, каким мыслился процесс реализации императорского рескрипта 18 февраля и как это происходило в действительности³.

На созванном А.Г.Булыгиным совещании для обсуждения вопросов, связанных с намеченной реформой, были рассмотрены различные способы участия выборных в законосовещательной деятельности. В частности, говорилось о «включении выборных в состав Государственного совета на одинаковых основаниях с остальными членами»⁴. Однако и этот, и ряд других вариантов были отвергнуты. «Тогда остановились на совещательном выборном собрании – Думе» – пишет в своих воспоминаниях С.Е. Крыжановский⁵. Предлагалось, следовательно, создать ещё один законосовещательный орган, но формируемый уже не по принципу назначения, а по принципу выборности. «С принятием этого решения, – делает вывод С.Е. Крыжановский, – было, конечно, ясно, что этой постановкой предreshался и вопрос о значении учреждения. Собравшись в этом виде и в огромном количестве, «выборные от населения» неизбежно должны были опознать себя как народное представительство... Это был, конечно, будущий парламент»⁶.

На созванном А.Г. Булыгиным совещании были рассмотрены и различные варианты системы выборов. «Остановились на особых выборах, построенных по образцу земских, протекающих в точном соответствии с ними ...»⁷.

Результаты работы созванного А.Г. Булыгиным совещания были доведены до сведения главы государства. «Его величество, – говорится в воспоминаниях С.Е. Крыжановского, – соизволил на внесение проекта, но

не в Совет министров, а в Особое под председательством графа Сольского совещание, представлявшее тот же Совет министров, но усиленный несколькими сановниками»⁸. Д.М. Сольский был в то время председателем Государственного совета.

Согласно первоначальному проекту, внесённому в Особое совещание, выборы в Государственную думу предполагалось проводить на основе цензового представительства⁹. Составители первоначального проекта, казалось бы, демонстрировали тем самым понимание необратимых изменений в социальной структуре Российской империи. Этим изменениям в значительной степени способствовали реформы Александра II, нанёсшие ощутимый удар сословному строю. Неслучайно С.Е. Крыжановский так комментирует происходившее при подготовке первоначального проекта: «Сословные выборы, в сторону которых клонилось сочувствие многих влиятельных лиц в правящих кругах, были, очевидно, невозможны за распадением самих сословий»¹⁰. Но, по мнению исследователей, дело было не только в этом. «...Авторы проекта опасались широкого представительства от крестьянства в ущерб дворянству, поскольку на 96 млн. крестьян империи приходилось 1200 потомственных дворян»¹¹.

В ходе работы Особого совещания под председательством Д.М.Сольского в порядок выборов были внесены изменения; выборщики были распределены согласно налогам. «Получилась таблица, давшая в результате Первую Думу»¹².

Рассмотренные и скорректированные материалы Особое совещание передало в Совет министров, который обсудил и одобрил их на заседании 25-28 мая 1905 года¹³. Следующей инстанцией изучения законопроекта должен был стать Государственный совет, но по инициативе всё того же Сольского для окончательного обсуждения избирательной системы с 19 по 26 июля 1905 года в Петергофе заседало Особое совещание под председательством Николая II¹⁴. Здесь – то и началась настоящая борьба за избирательное право. «Правящая элита стремилась ввести такой способ голосования, чтобы обеспечить преобладание в Думе депутатов, стоящих на консервативных, проправительственных позициях, – сословную избирательную систему. В качестве электоральной базы монархии рассматривалось крестьянство и дворянство. Другая часть участников совещания высказывалась за более широкую, всесословную избирательную систему представительства, хотя и ограниченную разными цензами»¹⁵.

То, что в качестве электоральной базы, как и при выборах в земство, рассматривалось дворянство, в особых пояснениях не нуждается. Абсолютная монархия была монархией дворянской. Государство, конечно, мно-

гим было обязано дворянскому сословию – об этом говорят разные области социальной жизни, в том числе научная. Но достижения представителей дворянского сословия, безусловно, в значительной степени являлись результатом его привилегированного положения. Возможность самосовершенствования дворян имела место за счёт отсутствия такой возможности у других сословий. Неслучайно лучшие из дворян были противниками сословного строя и связанного с ним строя самодержавного. Эта тема была весьма популярной в советской историографии, свидетельство чему – труды историков и историков права о декабристах.

В протоколах Особого совещания зафиксированы разные оценки роли дворянского сословия, в том числе соответствующие конкретно-историческим условиям. Об этом говорит, в частности, выступление П.Л. Лобко – генерала, государственного контролёра, члена Государственного совета. «Дворянство – первенствующее сословие по закону, по истории и по доверию Государей. Но теперь оно не изображает того, что было 50 лет тому назад. По численности и по богаткам его остались только следы от тех, которые стояли во главе войск, управления и земли. И в нравственном отношении разве дворянство стоит ныне в тех же условиях, как полвека тому назад? Разве старое дворянство осталось молчаливым при нынешней смуте? Разве бы оно единодушно не устремилось к престолу? Таких дворянских обществ не было в последнее время, а были, наоборот, такие, которые подняли свой голос за преобразования, несовместимые с самодержавием. Можно ли опираться на сословие, которое само распадается?»¹⁶.

На то, чего не видели или не хотели видеть многие, обратил внимание принимавший участие в совещании знаменитый историк В.О.Ключевский. «Здесь было много сказано об исторических заслугах дворянства, о высоких идеалах, в нём живущих.... Дворянство как обособленное сословие удовлетворяло общим условиям времени, честно служило на пользу благу народному и являлось необходимым элементом в государственной жизни нашего отечества...

Но нынешняя сословная организация дворянства не вполне отвечает современным понятиям...»¹⁷.

Если, как уже было сказано, вопрос о дворянстве как электоральной базе монархии, особых пояснений не требует, то о крестьянстве в качестве таковой их предполагает. О том, почему правящая элита так уповала на крестьянское представительство в Думе, становится ясно из протоколов того же Петергофского совещания.

Крестьянство, сказал в своём выступлении П.Л. Лобко, «не колеблет самодержавия, не требует уступок, а просит лишь забот о материальном его обеспечении. Несомненно, крестьяне – опора престола, они должны быть призваны в Думу, это отвечает их преданности и их численному преобладанию над всеми другими группами населения. Крестьян свыше 90 миллионов, огромная часть налогов, идущих на общегосударственные нужды, уплачивается ими. Крестьяне держат на плечах всю Россию. Им в Думе должно быть отведено достойное место»¹⁸. Отсюда его предложение: «Надо прямо определить, что 44% членов Думы избирается крестьянами из своего сословия»¹⁹. Пусть будет выборная законосовещательная Дума, явствует из этого выступления. Пусть в неё выбирают представители разных сословий. Но надо позаботиться о том, чтобы её учреждение не привело к ликвидации самодержавного строя, который мыслился как абсолютная монархия.

О стремлении запрограммировать безопасную для самодержавного строя деятельность Думы свидетельствует и выступление графа А.А. Бобринского, крупного помещика и сахарозаводчика, члена Государственного совета: «Правильная и целесообразная деятельность Думы вполне зависит от участия в ней значительного числа крестьян. Все мы одухотворены одним желанием: облегчить в стране переход к новому порядку без потрясений. Залог этого мы видим в поддерживаемой нами системе сословных выборов. Об устойчивую стену консервативных крестьян разобьются все волны красноречия передовых элементов»²⁰.

Примерно также рассуждали о роли крестьян в Думе и другие участники Царскосельского совещания – А.С. Стишинский – до 1904 года товарищ министра внутренних дел, Н.М. Павлов – писатель, публицист, общественный деятель, В.Г. Глазов – генерал, министр народного просвещения, П.Х. Шванебах – с 1906 года государственный контролёр.

Сторонники сословного порядка выборов, который должен был обеспечить преобладание в Думе представителей от дворян и крестьян, составляли на Царскосельском совещании большинство. Но решающую роль в любом случае играло мнение Николая II. Император же «твёрдо настаивал на самом широком представительстве крестьян в созываемой Думе»²¹.

Однако среди участников совещания было немало и противников сословного порядка выборов. Любопытно и то, кто именно входил в их число, и то, какие аргументы они выдвигали. Из выступления князя А.Д. Оболенского – сенатора, в 1902-1905 гг. – товарища министра финансов, в 1905-1906 гг. – обер-прокурора Святейшего Синода, члена Государственного совета: «При сословности число крестьян в Думе будет больше, а чем

их больше, тем больше шансов ожидать проникновения в Думу тёмных и непригодных к законосовещательной деятельности членов»²².

В.Н. Коковцов, граф, министр финансов, исходя, как и А.Д. Оболенский, из уровня политической и правовой культуры крестьян, высказал опасение, что они могут стать объектом манипуляции. Члены Думы, по его мнению, «должны уметь разобраться, по возможности самостоятельно, в предлагаемых на их обсуждение делах и бюджетных вопросах. Иначе они будут только предсказывать эпическим слогом то, что им расскажут и подскажут другие...»²³.

В.О. Ключевский констатировал явное несоответствие сословного характера выборов духу времени. «Какое впечатление произведёт сословность выборов на народ? ...Она может быть истолкована в смысле создания Государственной думы для защиты сословных интересов дворянства». Отсюда его вывод: устанавливать выборы на сословном начале опасно²⁴. Среди противников сословных выборов был и Н.С. Таганцев – специалист по уголовному праву, сенатор²⁵.

Результатом работы Петергофского совещания стал ряд правовых актов, конституирующих юридический статус Думы, её полномочия и избирательную систему. Среди них – Положение о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 года²⁶. Предусмотренные последним выборы были такими, что, по мнению представителей советской историографии, «полностью извращали саму идею народного представительства»²⁷.

Выборы, во-первых, не были всеобщими. Избирательных прав по статье 6 лишались: «а) лица женского пола; б) лица моложе двадцати пяти лет; в) обучающиеся в учебных заведениях; г) воинские чины армии и флота, состоявшие на действительной военной службе; д) бродячие инородцы и е) иностранные подданные»²⁸. Не получили избирательных прав также не отвечающие требованиям имущественного ценза, не владеющие собственностью.

Своеобразно решался вопрос о выборах представителей от национальных районов. В примечании к статье 1 говорилось: «Выборы в Государственную думу от губерний царства Польского, областей Уральской и Тургайской и губерний и областей: Сибирских, генерал-губернаторств Степного и Туркестанского и наместничества Кавказского, а также выборы от кочевых инородцев производятся на основе особых правил»²⁹. Но, как подчёркивают исследователи, последние к тому времени не были ещё даже разработаны³⁰.

Во-вторых, для включённых в землевладельческую и городскую курию выборы были двухстепенными, для включённых в крестьянскую – четырёхстепенными. В-третьих, выборы были неравными.

«Законы 6 августа практически полностью закрывали путь народу в Думу» – так оценили порядок выборов в законосовещательную Думу советские исследователи³¹. Несколько иную оценку дают постсоветские. Н.Н. Ефремова констатирует, что «по сравнению с предшествующим периодом политические права населения были расширены и наметилась тенденция демократизации избирательной системы»³².

Однако правовые акты 6 августа 1905 года не устроили слишком многих. «Уже с самого начала поднялся поход против законосовещательной Думы... Газеты... твердили, что такая Дума недостойна общества...» – писал в своих воспоминаниях С.Е.Крыжановский³³.

В силу активного бойкота Государственная дума, вошедшая в историю под названием «булыгинская», так и не была созвана. Осенью 1905 года политическая обстановка в России резко обострилась. В стране усиливалась революционная борьба, назревало вооружённое восстание, целью которого должно было стать фактическое свержение самодержавия³⁴.

В этих условиях верховная власть была вынуждена предоставить населению ряд конституционных прав и свобод. О них шла речь в Манифесте 17 октября 1905 года. Последний не обещал прямо всеобщие выборы в Думу – теперь уже законодательную. Содержание его в этом плане было уклончивым. Глава государства обещал, «не останавливая предназначенных выборов в Государственную думу, привлечь теперь же к участию в Думе, в мере возможности, соответствующей краткости остающегося до созыва Думы срока, те классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав, предоставив засим дальнейшее развитие начала общего избирательного права вновь установленному порядку»³⁵. Но внесение изменений в Положение о выборах 6 августа 1905 г. было предreshено.

Новый избирательный закон готовила, опять-таки, исполнительная власть. Уже в день опубликования Манифеста председатель Совета министров С.Ю. Витте поручил С.Е. Крыжановскому подготовить проект расширения круга избирателей, не нарушая при этом установленной системы избирательного права³⁶. Представленный им проект предусматривал понижение земельного и квартирного цензов и создание отдельной рабочей курии. Круг избирателей расширился тем самым незначительно.

Дополнения к избирательному закону были обсуждены в Совете министров и после долгих споров одобрены. Но тут «кучка москвичей», по выражению С.Е. Крыжановского, «подсунула графу проект выборов, осно-

ванный на всеобщей подаче голосов»³⁷. Данный проект стал результатом совещаний С.Ю. Витте с представителями различных течений либеральной буржуазии, среди которых были: Д.Н. Шипов – председатель московской губернской земской управы, А.И. Гучков, один из основателей и лидер партии октябристов, М.А. Стахович, октябрист, Е.Н. Трубецкой – князь, философ, юрист, П.Н. Милюков – историк, публицист, один из создателей конституционно-демократической партии. Целью совещаний, считают авторы монографии «Первая российская революция и самодержавие», – было расширение и укрепление социальной опоры царизма для дальнейшей борьбы с революционным движением в стране»³⁸.

Об этом проекте, проекте нового избирательного закона, подробно пишет в своих воспоминаниях Д.Н. Шипов³⁹. В обсуждении и составлении его приняли участие 13 известных общественных и политических деятелей, среди которых, помимо уже упоминавшихся А.И. Гучкова и Е.Н. Трубецкого, были С.А. Котляревский – публицист, юрист-теоретик, Г.Е. Львов – князь, председатель земского движения, впоследствии премьер-министр Временного правительства, А.А. Мануилов – кадет, ректор Московского университета, член Государственного совета, М.В. Челноков – кадет, предприниматель.

Данное собрание «признало единогласно справедливым и необходимым положить в основу изменений Положения о выборах в Государственную думу общее избирательное право всех граждан, не ставя его вовсе в зависимость от имущественного ценза». Правда, потом «значительным большинством было признано возможным предоставить избирательные права только лицам мужского пола, достигшим двадцатипятилетнего возраста...»⁴⁰. Таким образом, даже те, кого можно считать прогрессивно настроенными и наиболее просвещёнными людьми своего времени, не были чужды патриархальному началу общества с ведущей ролью мужчин во всех сферах его жизни. При этом все принимавшие участие в собрании «считали единственно правильным предоставление всем избирателям равного избирательного права и объединение их участием в общих выборах»⁴¹.

Продолжительный обмен мнениями, констатирует в своих воспоминаниях Д.Н. Шипов, вызвал вопрос о том, какими должны быть выборы – прямыми или двухстепенными. Прямое голосование требовало нового распределения избирательных округов, составления новых списков избирателей, а, следовательно, значительного времени – его же до созыва Думы оставалось мало. Против прямых выборов был выдвинут и такой аргумент: «если четырёхчленная формула всеобщего голосования принята... многими партиями и усвоена большинством рабочих масс, то едва ли то же мо-

жет быть сказано по отношению к сельскому населению»⁴². В итоге большинство было за двухстепенные выборы по губерниям и областям и прямую подачу голосов в городах, которым это право будет представлено⁴³.

Данный проект передали С.Ю. Витте. Председатель Совета министров оказался в сложном положении. По словам С.Е. Крыжановского, он опасался, что при «неподготовленности правительства и некультурности населения, прямые и всеобщие выборы неминуемо отдавали Думу в руки тех, кто предложит избирателям наибольшие материальные выгоды и прежде всего, раздел земель и захват фабрик⁴⁴».

В поисках выхода из сложившейся ситуации Витте поручил Крыжановскому на всякий случай «обезвредить сколько можно выработанный проект и держать эту версию наготове, если он принуждён будет обстоятельствами пойти навстречу общественникам»⁴⁵.

«Обезвреживание» привело к внесению в проект, представленный Д.Н. Шиповым, ряда изменений. В частности, прямая подача голосов в городах, имеющих право непосредственного избрания членов Государственной думы, была заменена двухстепенными выборами⁴⁶.

Данный проект вместе с другими вначале был рассмотрен в Совете министров, а затем в специально созванном для этого совещании в Царском селе под председательством императора.

Совету министров, в работе которого приняли участие не только министры, но и члены Государственного совета, общественные деятели, были представлены три проекта. Первый расширял круг избирателей за счёт понижения имущественного ценза и предоставления избирательного права рабочим, устанавливая для них при этом особые правила. Второй ещё более расширял круг избирателей за счёт иного порядка выборов для рабочих по сравнению с первым проектом⁴⁷. Сохраняя имущественное цензовое начало как отправной пункт для построения избирательной системы, они мало чем отличались от «булыгинского» избирательного закона⁴⁸.

Третьим был проект, составленный по поручению С.Ю. Витте общественными деятелями в Москве, но с внесёнными в него существенными изменениями. Этот проект, «представленный Д.Н. Шиповым, был построен на началах введения всеобщего избирательного права с сохранением отдельных выборов для крестьян»⁴⁹.

Д.Н. Шипов, выступавший от имени общественных деятелей, исходил из того, что вопрос об общих выборах «предрешён текстом второго пункта Манифеста 17 октября», и «если, согласно Высочайшей воле, избирательное право должно быть предоставлено всем классам, которые этого права ранее не имели, то в результате не должно быть ни одного класса, лишён-

ного права участвовать в выборах». В связи с этим им было предложено отдать предпочтение третьему проекту⁵⁰.

Однако председатель Совета министров исходил из другой трактовки второго пункта Манифеста 17 октября. Этот пункт, по его мнению, свидетельствовал, что «в настоящее время не могут быть отменены общие основы Положения о выборах 6 августа и что классовая группировка избирателей должна быть сохранена»⁵¹. Председателем Совета министров было приведено немало и других аргументов против всеобщего избирательного права и в пользу классового представительства.

Вопрос о том, следует ли вводить всеобщее избирательное право, вызвал наиболее острые споры. В ходе его обсуждения, в частности, прозвучало, что введение общей подачи голосов было бы правильным приёмом со стороны правительства, что «главный недостаток правительственных мероприятий последнего времени... сводился к тому, что они не шли в уровень с ростом общественного сознания, что правительство вместо того, чтобы твёрдо взять в свои руки движение... шло позади общества, делая время от времени вынужденные полууступки, которые, никого вполне не удовлетворяя, раздражали многих, как вообще всякая полумера»⁵².

Общественные деятели говорили о том, что ввести всеобщие выборы – значит «пойти навстречу пожеланиям многочисленных общественных кругов». Наиболее веские аргументы в пользу всеобщих выборов, по мнению Д.Н. Шипова, были высказаны С.А. Муромцевым – юристом, публицистом и Е.Н. Трубецким⁵³.

Разные мнения звучали и по другим вопросам – об участии в выборах рабочих, о прямых выборах.

Мемория Совета министров говорит о его «верности» началам прежнего избирательного закона – не всеобщим, неравным и непрямым выборам. Вот как это аргументируется в мемории: «Исторический опыт свидетельствует, что система общей подачи голосов представляет собою почву, весьма благоприятствующую проявлению деспотизма масс, этого наиболее тягостного из всех видов тирании. – Известно затем, что широкие массы населения обыкновенно принимают участие в выборах лишь с чужого голоса, следуя указаниям политических партий. Между тем, таких партий у нас почти совсем не имеется... Единственная же существующая, сплочённая и организованная партия – есть партия революционная, которая, конечно, сильнее всех будет работать при выборах и несомненно достигнет весьма значительных результатов»⁵⁴.

Данные аргументы обращают внимание, во-первых на то, что должно быть особенно интересно современным исследователям – на издержки

представительной демократии. Во-вторых, в них выражено опасение, что всеобщие выборы дадут «революционную» Думу, которая не станет мириться с самодержавием.

В силу этой же причины – боязни и распространения революционного движения – Совет министров был за особый порядок выборов для рабочих. Представители советской историографии комментируют это следующим образом: «...единственным средством оградить различные слои населения от революционного влияния рабочего класса на выборах правительство считало изоляцию рабочих от остального населения. Поэтому оно замыкало их в зону фабрично-заводских округов и ограничивало представительство рабочих 14 членами Думы»⁵⁵.

Позиция Совета министров по вопросу о прямых выборах выражалась в мемории так: «необходимо, очевидно, совершенно отказаться от мысли о производстве выборов путём прямой подачи голосов. Система эта, предполагая как неизбежное условие наличность в стране определённых и известных всей массе населения политических партий, равно как и деятельность предвыборных собраний, не применима, очевидно, у нас при отсутствии таких партий и малом распространении в населении сколько-нибудь ясного понимания целей, а тем более путей государственной деятельности...» Отсюда вывод: «...прямая подача голосов по крайней мере в ближайшем будущем, при громадности наших расстояний и неграмотности большинства населения в деревнях и низком уровне развития городских масс, представляется совершенно невозможной»⁵⁶. В этих рассуждениях есть то, о чём трудно не согласиться – констатация такого уровня общей и политической культуры, который трудно считать почвой для демократических институтов.

Невсеобщие, неравные и непрямые выборы с их цензово-классовым принципом должны были гарантировать политически благонадёжный состав Думы⁵⁷.

Обсуждение нового закона о выборах продолжилось на Царскосельском совещании – 5, 7, 9 декабря. На этом совещании также, кроме министров, присутствовали председатель и члены Государственного совета, общественные деятели. Приглашённым в Царское село были представлены два проекта. Первый проект, министерский, изложенный в форме указа Правительствующему сенату, объединял проекты №1 и №2, внесённые 19 ноября на рассмотрении Совета министров. Но при этом в них были внесены определённые изменения. Сохраняя куриальную систему и многостепенность выборов, первый проект расширял круг избирателей за счёт: 1) группы городских избирателей, имеющих источником существо-

вания умственный труд или торговлю и промыслы, т.е. городскую мелкую буржуазию; 2) уездных избирателей, не сливающихся с населением земледельческим, т.е. сельскую интеллигенцию; 3) более мелких землевладельцев и арендаторов, т.е. сельскую буржуазию и 4) рабочих. По данному проекту 41, 9% выборщиков должны были принадлежать крестьянству, 32, 4% – землевладельцам, 22, 1% – городским избирателям и 3, 4% – рабочим⁵⁸.

Второй проект был изложен в виде нового Положения о выборах. Основой его стал проект №3, представленный в Совет министров, с внесёнными в него существенными изменениями. Этот проект исходил из всеобщего избирательного права⁵⁹.

Николай II пожелал прежде выслушать мнение москвичей⁶⁰. В связи с этим прения открыл Д.Н. Шипов, который защищал второй проект, критикуя при этом министерский. Д.Н. Шипов начал своё выступление с сетований на время, которые звучат весьма актуально: «Грозное время переживает Россия: смута, деморализация проникли в общество, утеряно всякое сознание не только гражданских, но и нравственных обязанностей; исчезло понятие долга. При таких условиях совершенно необходимо организованное взаимодействие правительства и общества, а в действительности между правительством и обществом – пропасть»⁶¹. По его мнению, «Положение 6 августа не встретило необходимого сочувствия в обществе... так как к участию в политической жизни страны привлекались лишь состоятельные классы. Этот закон дал крайним партиям почву для распространения революционного движения среди масс». Д.Н. Шипов подчеркнул, что «идея всеобщего голосования – достояние всего русского народа, за немногими исключениями... В настоящее время происходит группировка политических партий, и везде одинаково выставляется одно и то же требование всеобщего голосования»⁶².

В связи с этим Д.Н. Шипов высказался в пользу проекта №2, сделав по поводу него несколько частных замечаний⁶³. В пользу всеобщих выборов высказался и А.И. Гучков. Он исходил из того, что лучше реформа «сверху», чем революция «снизу». «На мой взгляд, – сказал А.И. Гучков, дарование всеобщего избирательного права неизбежно, и если не дать его теперь, то в ближайшем будущем его вырвут»⁶⁴.

В аргументах противников всеобщих выборов не было ничего нового по сравнению с уже звучавшими в ходе обсуждения законов о выборах. Свидетельство тому – выступления А.А. Сабурова, сенатора; А.С. Стишинского; А.С. Булыгина, бывшего уже к этому времени министра внутренних дел, члена Государственного совета⁶⁵.

«Всеобщее избирательное право, – отмечают представители советской историографии, – пугало даже либеральствующих профессоров вроде Таганцева»⁶⁶. Однако выступления Н.С. Таганцева говорят о том, что будучи теоретически сторонником всеобщих выборов, подчёркивая, что «теоретически дарование выборного права всем русским гражданам представляется справедливым»⁶⁷, он не видел в России того времени для него условий.

«Общественники» критиковали министерский проект и за обособление в выборах фабрично-заводских рабочих. Из выступления А.И. Гучкова: «... Именно тем элементам, которые наиболее шумели после 6 августа, даётся премия. Рабочие обособливаются в особый класс. Они имеют в Думе особое представительство в лице 14 депутатов. Эти последние... будут диктовать и правительству и обществу, и народу свои условия. Это будет организованный стачечный союз»⁶⁸.

Позиция С.Ю. Витте была двойственной. «Когда я рассуждаю умом, – говорил он, – я склоняюсь в пользу второго проекта, но когда я действую по чутью, я боюсь этого проекта»⁶⁹. Но высказался он всё же за принятие первого проекта.

Конец прениям был положен Николаем II, сказавшим на заседании 7 декабря: «Всё обсуждено, всё взвешено... для России лучше, безопаснее и вернее – проект первый. ...Идти слишком большими шагами нельзя. Сегодня – всеобщее голосование, а затем недалеко и до демократической республики»⁷⁰. После этого обсуждались лишь детали.

11 декабря Сенату был дан именной Указ об изменении Положения о выборах в Государственную думу и изданных в дополнение к нему узаконений. Новый избирательный закон мало чем отличался от старого. Круг избирателей расширялся им незначительно. В связи с этим заслуживают внимания слова С.Ю. Витте: «Следует ожидать, что новый избирательный закон не внесёт успокоения не только в революционные кружки, но и среди умеренных элементов. Результаты будут плохие, но в какой интенсивности они проявятся – предвидеть, конечно, невозможно»⁷¹.

Созванная на основе нового избирательного закона Дума, как известно, просуществовала недолго. Причину этого правящая элита видела в законе о выборах, который дал оппозиционную самодержавию Думу. «Недостатки избирательного закона были очевидны, – написал в связи с этим С.Е. Крыжановский. – Он заливал то немногое, что было государственного в России, массой черни, единственный клич которой в те дни был «Земли!». Однако, констатировал Крыжановский, «Правительство изменить избирательный закон не решилось, а решило ещё раз попытать счастья с прежним, что было и правильно, так как следовало подготовить умы к из-

менению закона. Были лишь проведены через Сенат кое-какие толкования закона, несколько суживавшие крайности»⁷².

Но и вторая Дума оказалась недолговечной. Сенатские толкования не помогли. По мнению Крыжановского, она была, «в сущности, ещё хуже первой как по необразованному радикализму, так и по неспособности к какому-нибудь полезному труду. Стало очевидным, что без изменения избирательного закона... нельзя получить Думы, способной к государственной должности»⁷³.

Существенную роль в пересмотре закона о выборах сыграл Совет объединённого дворянства. «Уже в июле 1906 г. Совет объединённого дворянства обратился к царю с «Запиской», содержание которой не оставляло сомнений в намерении Совета потребовать от правительства коренного изменения избирательного закона»⁷⁴.

Новый закон о выборах готовила все та же исполнительная власть. Из воспоминаний Е.С. Крыжановского: «Мне поручено было видоизменить закон, но дано указание, исходившее, по словам Столыпина, непосредственно от Его величества, сделать это так, чтобы ни один из тех разрядов населения коренной России, который допущен был действующим законом к участию в государственных выборах, не был лишён этого участия»⁷⁵. Но теперь Крыжановский выполнял порученное в качестве товарища министра внутренних дел.

Имеющиеся в распоряжении исследователей сведения о результатах работы Е.С. Крыжановского расходятся. Сам он написал об этом так: «Я переработал действующий закон, сохраняя все его существенные черты, в двух изложениях. Первое сводилось к установлению полной раздельности выборов от землевладельцев, горожан и крестьян с предоставлением каждому разряду избрания определённого числа членов Думы... Второе сохраняло общее губернское собрание и предоставляло в нём преобладание выборщикам от частных землевладельцев...

В том и другом случае сокращено было число членов Государственной думы от польских губерний, вовсе упразднено от Туркестана, степных областей /представительство от Кавказа было сокращено, но не упразднено ввиду настояний Воронцова, а равно от менее культурных губерний Европейской России; кроме того, городские выборы разделены на два разряда. Наконец, проведено начало державного значения русского племени путём установления особых выборов от русского населения на окраинах»⁷⁶.

В записках П.Х.Шванебаха, занимавшего в 1906-1907 гг. должность государственного контролёра, есть сведения о том, что Крыжановским были разработаны 3 схемы проекта нового избирательного закона: «1) проект,

в котором начало куриальных выборов было доведено до конца; 2) проект так называемый «бесстыжий», где торжество консерватизма должно обеспечиваться численным преобладанием в губернском избирательном собрании землевладельческого элемента; 3) проект выбора депутатов земскими собраниями и городскими думами»⁷⁷.

Оба автора пишут, что эти проекты обсуждались Советом министров, о принятии второго проекта. О том, как развивались дальнейшие события, С.Е. Крыжановский повествует так: «Кажется, 30 мая жребий был брошен докладом Столыпина Его величеству и окончательным приятием второго варианта. Вариант этот в шутку назван был при обсуждении дела в Совете «бесстыжим». Когда Столыпин докладывал Государю, Его величество изволил смеяться этой шутке и решительно сказал: «Я за «бесстыжий». В последующие двое суток я составлял закон в окончательном изложении, включив правило, предоставляющее министру внутренних дел право делить съезды по признаку национальности, размеров и рода имущества и переработав расписание выборщиков...»⁷⁸. Переработка шла в направлении увеличения числа выборщиков от имущих – частных землевладельцев, состоятельных горожан и уменьшения их числа от крестьян.

2 июня закон и таблицы были готовы. В 8 часов вечера его утвердил глава государства, в 10 сдан в сенатскую типографию, а утром уже продавался на улицах. «Всё было сделано с полным соблюдением тайны и с чрезвычайной быстротой» – зафиксировал С.Е. Крыжановский⁷⁹. Крыжановский обращает в своих воспоминаниях внимание и на трудности, с которыми столкнулись сенаторы при обнародовании закона – ведь он был принят помимо Думы и Государственного совета, что было нарушением статьи 87 Основных законов Российской империи в редакции 23 апреля 1906 года⁸⁰. Статья же 92 Основных законов предписывала: «Законодательные постановления не подлежат обнародованию, если порядок их издания не соответствует положениям сих законов». С.А. Муромцев комментировал ситуацию так: «...Наивно было бы ожидать, чтобы Сенат в действительности отверг обнародование нового избирательного закона. И мы знаем, что такое обнародование воспоследовало беспрепятственно»⁸¹.

То, как готовился этот закон, как принимался, свидетельствует: пути власти и общества окончательно разошлись. Между ними, действительно, уже была пропасть. Об этом говорит и содержание царского Манифеста от 3 июня 1907 г. «О роспуске Государственной Думы, о времени созыва новой Думы и об изменении порядка выборов в Государственную Думу». В нём, по сути, прямо говорилось, что глава государства готов мириться с

существованием лишь угодной ему думы⁸². Угодный главе государства состав Думы должен был обеспечить новый избирательный закон.

Из Манифеста 3 июня: «...Мы усматриваем причину двукратного неуспеха деятельности Государственной думы в том, что по новизне дела и несовершенству избирательного закона законодательное учреждение это пополнялось членами, не явившимися настоящими выразителями нужд и желаний народных.

Посему оставляя в силе все дарованные нашим Манифестом 17 октября 1905 г. и основными законами права, восприяли мы решение изменить лишь самый способ призыва выборных от народа в Государственную думу, дабы каждая часть народа имела в ней своих избранников»⁸³. Здесь даёт о себе знать известный демагогический приём власти: выдавать свои интересы за народные. Противоречивость этого царского закона и в том, что подтверждая неизменность дарованных Манифестом 17 октября 1905 г. и Основными законами права, глава государства в то же время заявляет о своей исторической власти изменить любой закон⁸⁴: «...Изменения в порядке выборов не могут быть проведены обычным законодательным порядком через ту Государственную думу, состав коей признан нами неудовлетворительным, вследствие несовершенства самого способа избрания её членов. Только власти, даровавшей первый избирательный закон, исторической власти русского царя, довлеет право отменить оный и заменить его новым»⁸⁵.

В Манифесте 3 июня отражена имперская идея: Россия для русских, и государство, понимаемое как государственная власть, должно быть, прежде всего русским. В Манифесте сказано: «Созданная для укрепления государства российского, Государственная дума должна быть русской и по духу.

Иные народности... должны иметь в Государственной думе представителей нужд своих, но не должны и не будут являться в числе, дающим им возможность быть вершителями вопросов чисто русских.

В тех же окраинах государства, где население не достигло достаточного уровня гражданственности, выборы в Государственную думу должны быть временно приостановлены»⁸⁶.

«Новый избирательный закон не только сохранял все прежние ограничения избирательных прав для трудящихся, но и вводил новые» – так оценили Положение о выборах в Государственную думу 3 июня 1907 года советские исследователи⁸⁷. С данной оценкой трудно не согласиться – разве что слово «трудящиеся» в данном контексте теперь заменяют словом «население».

Выборы по-прежнему не были всеобщими. Статья 9 Положения, где говорилось о тех, кто не выбирал в Думу, дословно воспроизводила статью 6 Положения о выборах 6 августа 1905 года⁸⁸. «Кроме того, – отмечают авторы монографии «Первая российская революция и самодержавие», – были узаконены многие из тех ограничений избирательных прав, – которые содержались в сенатских разъяснениях»⁸⁹.

Выборы по-прежнему были неравными и непрямыми. Но неравенство усилилось. Сохраняя куриальную систему, новый избирательный закон изменил число выборщиков от курий в пользу имущих. В частности, этому способствовало разделение городской курии, как и проектировалось, на два разряда (статьи 32 и 33). При этом число выборщиков от первого разряда, куда были включены наиболее состоятельные горожане, значительно превосходило число выборщиков от второго разряда.

Об усилении неравенства говорят такие цифры: «По избирательному закону 11 декабря 1905 г. Один выборщик приходился в землевладельческой курии на 2000 избирателей, а по избирательному закону 3 июня 1907 г. – на 230 избирателей, в городской курии один выборщик ранее приходился на 4000 избирателей, а теперь – в первом разряде городской курии – на 1000 избирателей и во втором разряде этой курии – на 15 000 избирателей, в крестьянской курии один выборщик приходился на 30 000 избирателей, а стал приходиться на 60 000 избирателей, в рабочей же курии один выборщик приходился, соответственно, на 90 000 и 125 000 избирателей»⁹⁰.

А.Ф. Смирнов, характеризуя неравенство выборов, приводит такие данные: «В Европейской России по старому закону **крестьяне** избирали **42%** выборщиков, **землевладельцы – 31%**; **горожане и рабочие – 27%**. По новому закону **крестьяне** избирали только **22,5%**, а **землевладельцы** уже **50,5%**, **горожане и рабочие – те же 27%**»⁹¹. По его же подсчётам, голос одного помещика равнялся голосам 7 горожан, 30 крестьян-избирателей, или 60 рабочих. В связи с этим данный исследователь констатирует сословно-элитарный характер нового избирательного закона⁹².

Неравенство усиливалось также избранием членов Думы всем составом губернских избирательных собраний, где среди выборщиков преобладали имущие. Малочисленным куриям гарантировалось избрание только одного члена Государственной думы (статья 123).

В соответствии с идеей «русской и по духу» Государственной думы новый закон сократил и даже частично ликвидировал представительство окраин. Представительства в Думе лишилась Средняя Азия. По сравнению с законом 11 декабря 1905 года представительство Польши сократилось с

37 /по данным А.Ф.Смирнова – с 36/ до 14 депутатов /в том числе 2-х от русского населения/, Кавказ с 29 /по данным А.Ф.Смирнова с 25/ до 10⁹³.

«Новый закон, – отмечает А.Ф. Смирнов, – вроде никого прямо не лишал избирательного права /только в отношении Средней Азии было признано, что эта область ещё «не созрела» для выборов»/⁹⁴. Но, безусловно, он был ещё дальше от идеи народного представительства, понимаемого как формально равного участия в формировании и осуществлении государственной власти. Это, кстати, осознавал и «волшебник конституционного права»⁹⁵ С.Е. Крыжановский. «Разумеется, – написал он в своих воспоминаниях по поводу нового Положения о выборах, – закон далёк был от демократических идеалов», но дал в руки правительства сильное и гибкое орудие для влияния на выборы и открыл возможность... создать народное представительство, достаточно уравновешенное»⁹⁶.

Анализ хода подготовки и принятия законов о выборах в Государственную думу позволяет сделать следующие выводы.

1. О преемственности политических идей. Идея учреждения законодательного органа, в который должны были выбирать представители разных сословий, как и его название, были заимствованы у М.М.Сперанского.

2. Об активном участии в законотворческой деятельности исполнительной власти, власти министерской, что выражалось в разработке законопроектов.

3. О том, что препятствием реализации идеи народного представительства, как формально равного участия в формировании и осуществлении государственной власти, было не только самодержавие. Препятствием был и характер общества – традиционного, аграрного, с соответствующим уровнем политической и правовой культуры.

¹. См.: Россия в революционной ситуации и на рубеже 1870-1880-х годов. – М., 1983. – С. 108-110; Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. – М., 1978. – С. 128-130; Смирнов А.Ф. Государственная дума Российской империи 1906-1917 гг.: Историко-правовой очерк. – М., 1998. – С. 41.

². См.: Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Первая российская революция и самодержавие. – Л., 1975. – С.63.

³. Крыжановский С.Е. Заметки русского консерватора // Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX- начала XX вв. – М., 2001. – С. 591-593.

⁴. Там же. – С. 590.

5. Там же.
6. Там же.
7. Там же. – С. 591.
8. Институт выборов в истории России. – С. 592.
9. См.: Ефремова Н.Н. Становление избирательного права в России // Государство и право. – 1998. – № 11. – С. 114.
10. Институт выборов в истории России. – С. 591.
11. Ефремова Н.Н. Указ. соч. – С. 114.
12. Институт выборов в истории России. – С. 593.
13. См.: Смирнов А.Ф. Указ. соч. – С. 42.
14. Институт выборов в истории России. – С. 486.
15. Там же.
16. Там же. – С. 510.
17. Там же. – С. 495.
18. Там же. – С. 510.
19. Там же. – С. 511.
20. Там же. – С. 524-525.
21. Смирнов А.Ф. Указ. соч. – С. 47.
22. Институт выборов в истории России. – С. 498.
23. Там же. – С. 532-533.
24. Там же. – С. 496-497.
25. См.: там же. – С. 493-494.
26. См.: там же. – С. 486.
27. Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Указ. соч. – С. 73.
28. Государственная дума в России в документах и материалах. – М., 1957. – С. 40.
29. Там же.
30. См.: Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Указ. соч. – С. 74.
31. Там же.
32. Ефремова Н.Н. Указ. соч. – С. 115.
33. Институт выборов в истории России. – С. 593.
34. См.: Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Указ. соч. – С. 77.
35. Государственная дума в документах и материалах. – С. 90.
36. См.: Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Указ. соч. – С. 94.
37. Институт выборов в истории России. – С. 595.
38. Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Указ. соч. – С. 94.
39. См.: Шипов Д.Н. Воспоминания и думы о пережитом // Институт выборов в истории России. – С. 601-626.
40. Институт выборов в истории России. – С. 602.

41. Там же.
42. Там же.
43. См.: там же. – С. 603.
44. Цит. по: Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Указ. соч. – С. 96.
45. Там же. – С. 96-97.
46. См.: там же. – С. 97.
47. См.: Институт выборов в истории России. – С. 609-610.
48. См.: Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Указ. соч. – С. 97.
49. Там же. – С. 97-98.
50. Институт выборов в истории России. – С. 612.
51. Там же. – С. 613.
52. Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Указ. соч. – С. 98.
53. См.: Институт выборов в истории России. – С. 613.
54. Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Указ. соч. – С. 98.
55. Там же. – С. 101.
56. Там же. – С. 98-99.
57. См.: там же. – С. 100.
58. См.: там же. – С. 101-102.
59. См.: Институт выборов в дореволюционной России. – С. 618.
60. См.: Там же. – С. 557.
61. Там же.
62. Там же. – С. 557-558.
63. Там же. – С. 558-559.
64. Там же. – С. 560.
65. Там же. – С. 564-572.
66. Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королев А.П. Указ. соч. – С. 104.
67. Институт выборов в истории России. – С. 564.
68. Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Указ. соч. – С. 102.
69. См.: там же. – С. 104.
70. Там же. – С. 104-105.
71. Институт выборов в истории России. – С. 579.
72. Там же. – С. 598.
73. Там же.
74. Васильева Н.М., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Указ. соч. – С. 142.
75. Институт выборов в истории России. – С. 598.
76. Там же. – С. 598-599.

- ^{77.} Цит. по: Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Указ. соч. – С. 143.
- ^{78.} Институт выборов в истории России. – С. 599.
- ^{79.} Там же.
- ^{80.} Государственная дума в документах и материалах. – С. 144.
- ^{81.} Цит. по: Смирнов А.Ф. Указ. соч. – С. 336.
- ^{82.} См.: Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Указ. соч. – С. 145.
- ^{83.} Государственная дума в России в документах и материалах. – С. 272.
- ^{84.} См.: Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Указ. соч. – С. 145.
- ^{85.} Государственная дума в России в документах и материалах. – С. 273.
- ^{86.} Там же.
- ^{87.} Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Указ. соч. – С. 147.
- ^{88.} См.: Государственная дума в России в документах и материалах. – С. 40, 358.
- ^{89.} Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Указ. соч. – С. 147.
- ^{90.} Там же. – С. 147-148.
- ^{91.} Смирнов А.Ф. Указ. соч. – С. 339.
- ^{92.} Там же.
- ^{93.} См.: Васильева Н.И., Гальперин Г.Б., Королёв А.И. Указ. соч. – С. 147; Смирнов А.Ф. Указ. соч. – С. 339.
- ^{94.} Смирнов А.Ф. Указ. соч. – С. 339.
- ^{95.} См.: там же.
- ^{96.} Институт выборов в истории России. – С. 600.

Масловская Мария Владиленовна *,
*доцент кафедры государственного и
административного права
ГОУ ВПО «Мордовский государственный
университет им. Н.П. Огарева»,
кандидат юридических наук
(г. Саранск)*

О НАРОДНОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВЕ И ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЕ: НЕКОТОРЫЕ РАЗМЫШЛЕНИЯ ВСЛУХ

Уважаемые друзья! Для начала хочу поблагодарить организаторов конференции за возможность в очередной раз побывать на гостеприимной самарской земле, принять участие в обсуждении проблем избирательного права, обменяться мнениями с коллегами и студентами по поднимаемым в докладах вопросам. Каждая такая встреча, поверьте, приносит эмоциональное удовлетворение.

1. Выбор темы нынешней конференции, по всей видимости, не случаен: мы уже привыкли к постоянному обновлению законодательства о выборах и, возможно, свыклись с мыслью, что проводимая в стране (уже какой год!) избирательная реформа в конечном итоге направлена на нечто лучшее по сравнению с тем, что мы имели ранее и имеем сейчас. Однако я склонна считать, что бесконечное совершенствование избирательного законодательства отражает не общественные, а корпоративные интересы, что искажает истинную сущность выборов и народного представительства. Гражданское общество, увы, не способно препятствовать тем изменениям избирательной системы, которые тормозят демократические преобразования.

Выборы принято считать чутким барометром общественных настроений и средством корректировки политики. Социальная эффективность выборов находится в зависимости и от правового сознания граждан. Электорально-правовая культура является неотъемлемым элементом демократической политической системы, а доверие граждан к институтам власти выступает одним из условий легитимации избирательных процессов.

Именно поэтому проблематика взаимодействия культуры, демократии и права приобретает сегодня особый смысл для понимания перспектив развития российской государственности и фундаментальной роли такой

* © Масловская М.В., 2010

сферы публично-правовых отношений, которая связана с ротацией и передачей власти по итогам выборов¹.

2. Современное представление о демократии, ее соотношении с выборами уходит корнями в античные времена. А споры о лучшей форме правления увлекали за собой многих представителей политической мысли не одной эпохи. Известную популярность, к примеру, получила книга «Размышления о представительном правлении» (1860 г.), в которой автор – классик английского либерализма Джон Стюарт Милль – подверг обсуждению вопрос о том, «до какой степени форма правления является делом выбора» и доказывал, что «идеально лучший образ народного правления есть представительное правление, в котором верховная власть принадлежит всему обществу, в котором кроме того каждый гражданин не только имеет голос в управлении, но может еще, хотя по временам, участвовать в действительном управлении страны, лично отправляя различные общественные должности, местные или государственные»².

Взгляды западноевропейских мыслителей о демократии непременно связывались с идеями парламентаризма и рассуждениями о принципах избирательного права. В результате таковых размышлений чаще всего приходили к выводу о необходимости поиска наиболее справедливой избирательной системы, обеспечивающей надлежащее представительство различных партий и групп в выборных органах.

Любопытно, что еще в 19-20 веках эффективность избирательного права ставилась в прямую зависимость от трех неблагоприятных факторов: партийных убеждений, противоречий между целями и средствами и полнейшего невежества. Причем последнее признавалось наиболее распространенным и в конечном счете наиболее серьезным препятствием на пути реформы избирательной системы³, вне зависимости от того, кто был невежей в вопросах избирательного права.

Сказанное имеет прямое отношение и к сегодняшнему дню. Отечественные ученые также отмечают, что «современное избирательное право может быть эффективным лишь в той мере, в какой оно является отражением демократической правовой культуры. В этой связи можно говорить об относительно автономной области проявления этой культуры, а именно – электорально-правовой культуре»⁴.

3. Электоральная культура (чаще ее называют электорально-правовой) – весьма емкое по своему содержанию понятие. В прозвучавших ранее докладах мы имели возможность услышать самые различные мнения относительно его семантического значения. К примеру, профессор В.И. Крусс предложил нам рассматривать электоральную культуру и как правовую, и

как социальную, и как логическую категорию, показывая на примерах, что именно люди с высокой правовой культуры чаще всего не ходят на выборы, считая их инсталляцией, ширмой, блефом, хотя и нередки обратные ситуации.

Выступление профессора Р.А. Ромашова еще раз убедило нас в тесной взаимосвязи электоральной культуры и народовластия, которое, по мнению докладчика, утратило свой смысл, чему немало способствовали и выборы, если учитывать те условия, в которых они проводились, и отсутствие в стране истинного политического многообразия.

4. Абсентеизм характерен для современной России, и это подтверждается данными электоральной статистики по выборам прошлых лет. Если проследить уровень явки избирателей, например, на федеральных выборах за 1991-2004 годы, можно отметить его снижение, и, как следствие, неуклонный рост абсентеизма на выборах (см. таблицы 1-3).

Таблица 1.

Уровень абсентеизма на федеральных выборах в РФ (1991 – 2004 гг.)

Президент РФ		Государственная Дума РФ	
Дата выборов	Процент абсентеизма	Дата выборов	Процент абсентеизма
12.06.1991	26,95	12.12.1993	49,37
16.06.1996 (I тур)	31,32	17.12.1995	36,85
03.07.1996 (II тур)	31,94	-	-
26.03.2000	32,00	19.12.1999	39,51
14.03.2004	35,70	07.12.2003	44,25
В среднем	31,58	В среднем	42,50

Таблица 2.

Динамика электоральной активности на выборах Президента РФ

Выборы	Дата	Явка
Президента РСФСР	12.06.1991	74,7
Президента РФ	16.06.1996	69,8
Президента РФ	03.07.1996	68,9
Президента РФ	26.03.2000	68,7
Президента РФ	14.03.2004	64,3
Президента РФ	02.03.2008	69,58

Таблица 3

**Динамика электоральной активности на выборах депутатов
Государственной Думы**

Выборы	Дата	Явка
Народных депутатов РСФСР	04.03.1990	77,0
Депутатов ГосДумы I созыва	02.12.1993	54,8
Депутатов ГосДумы II созыва	17.12.1995	64,7
Депутатов ГосДумы III созыва	19.12.1999	61,85
Депутатов ГосДумы IV созыва	07.12.2003	55,75
Депутатов ГосДумы V созыва	02.12.2007	63,78

Справедливости ради отметим, что, несмотря на многие пессимистические прогнозы, явка на выборах депутатов Государственной Думы V созыва превысила уровень активности избирателей на выборах в 1995, 1999 и 2003 годах. По сравнению с выборами в 2003 году, активность избирателей возросла на 8,03%. Общее число проголосовавших российских граждан на зарубежных избирательных участках составило 304 тыс.152 человека, этот показатель больше, чем в ходе выборов в четвертую Государственную Думу в 2003 году⁵.

Рост абсентеизма можно было наблюдать и на выборах законодательных органов государственной власти, проводимых 8 октября 2006 году в 9 субъектах Российской Федерации. В целом эти выборы также характеризовались низкой явкой населения (см. таблицу 4).

Таблица 4

Уровень абсентеизма на федеральных и региональных выборах

Субъекты РФ	Средний уровень абсентеизма на федеральных выборах (1994-2004)	Уровень абсентеизма на выборах в региональный законодательный орган 08.10.2006
Республика Карелия	43,82	71,22
Чувашская республика	40,14	58,45
Республика Тыва	37,11	51,34
Астраханская область	42,31	58,08
Липецкая область	40,82	63,13
Новгородская об-	43,13	72,51

ласть		
Свердловская об- ласть	48,78	73,39
Приморский край	45,58	65,39
Еврейская авто- номная область	38,82	57,63

С учетом приведенных данных электорат на региональных выборах можно охарактеризовать сравнительно низкой вовлеченностью и заинтересованностью, относительно слабой мотивацией электорального выбора, неустойчивостью⁶.

Это средняя картина по России. На этом фоне особо отличается Республика Мордовия. Так, на выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва приняли участие 94,49% жителей Мордовии, имеющих право голосовать (621846 человек). На предыдущих парламентских выборах в 2003 г. приняли участие 82,6% избирателей республики. Политическая партия «Единая Россия» получила тогда почти 78% или 412204 голосов. Этот результат стал одним из самых высоких в стране. А на выборах-2007 за «Единую Россию» проголосовало на 178690 избирателей больше. Мордовия вошла в число лидеров среди субъектов Федерации по явке избирателей и проценту голосов, отданных за «Единую Россию». В целом по стране при явке 63% за партию проголосовало 64,2% избирателей. У Мордовии самый высокий результат в Приволжском федеральном округе по итогам выборов⁷.

Столь высокие показатели вызывают определенное недоверие,стораживают. В то же время думаю, что приведенные цифры вовсе не служат доказательством наличия высокой электоральной культуры у граждан.

5. К основной социально-психологической причине абсентеизма, как правило, относят неверие избирателя в то, что выборы имеют какую-либо значимость, что его голос способен что-либо изменить, что участие в политической жизни может реально влиять на положение дел в стране, и, кроме того, результаты голосования приведут к улучшению личной жизни.

В данном случае считаю уместным (поскольку порядка половины участников нашей конференции составляют студенты) привести некоторые данные социологического опроса, проведенного с целью выяснения отношения к выборам молодежи – той части электората, от которой, как банально это не звучит, во многом зависит наше будущее.

Мной в 2008 году было опрошено 208 человек, обучающихся в Мордовском государственном университете им. Н.П. Огарева по специально-

стям «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление». На вопросы анонимной анкеты отвечали студенты 2-5 курсов, средний возраст которых от 18 до 23 лет. Поскольку аналогичное анкетирование проводилось в 2001, 2003 и 2007 годах⁸, мы могли сравнить некоторые эмпирические данные (в силу схожести отдельных вопросов) и определить электоральное поведение в разрезе данной группы.

На вопрос «Чем для Вас лично являются выборы?» студенты дали самые разнообразные ответы, хотя их полярность сразу бросалась в глаза.

132 студента дали положительную оценку выборам. По их мнению, выборы – это способ участия в формировании органов государства (33 чел.), гражданский долг (16), способ изменить жизнь к лучшему (18), способ высказать своё отношение к власти, повлиять на нее (31), способ отстаивать свои интересы (21), проявление демократии (6), объективная необходимость (4), праздник (3).

48 студентов, отрицательно отзывавшихся о выборах, рассматривают их, как формальность (25), фикцию (10), игру (3), сплошную махинацию (3), бесполезную трату государственных средств (4), способ пробиться к власти «не чистых на руки» людей (1), ширму для прикрытия авторитарного режима (1), пустую трату времени (1).

28 человек среди опрошенных затруднились с собственной оценкой выборов или просто не захотели отвечать на вопрос.

Приведенные цифры показывают доминирующее позитивное отношение молодежи к выборам. В целом респонденты понимают, что выборы – это необходимый и к тому же легитимный способ передачи власти, что выборы помогают отстоять интересы народа, а в необходимых случаях и повлиять на политический курс, проводимый правительством. Тем не менее, практически $\frac{1}{4}$ часть респондентов (48 чел – 23%) признает, что выборы как социальный институт малозначим для достижения общественно-политических целей, что они ничего не меняют в жизни простых людей. Студентов, считающих, что выборы – это формальность и сплошная махинация, используемая для обмана избирателей, – единицы. Но и они – не повод для радости. А если предположить, что 28 затруднившихся ответить студентов – это те, кто негативно относится к выборам, то картина выглядит еще печальнее.

Несмотря на положительное в целом отношение молодежи к выборам как к институту демократии, увы, большинство респондентов считает, что путем голосования нельзя добиться изменений в жизни страны. К такому выводу привел другой показатель, который выявился после анализа отве-

тов респондентов на вопрос: «Есть ли у Вас возможность оказать какое-либо влияние на власть, принятие решений властью?»).

На наш взгляд, совокупность высказанных мнений по данному вопросу, заставляет серьезно задуматься: из 208 опрошенных студентов 158 чел. (75,9 %), увы, но категорично высказались в том, что выборы – это отнюдь не способ воздействия на власть. Что особо любопытно, столь негативную оценку в большей степени высказали девушки – более 48 %. Можно считать солидарными с ними и тех респондентов, которые неустойчивы в убеждении, что могут каким-либо образом повлиять на власть (15 чел. – 7,2 %). Лишь 35 человек из 208 (16,8 %) считают, что участие в голосовании и его результаты могут оказать влияние на действующую власть.

Ответы на этот же вопрос, заданный в 2007 г., близки к данным 2008 г.: 78% респондентов ответили отрицательно, 11% – положительно и столько же затруднились ответить. Такую позиция следует расценивать как тревожный сигнал: молодые люди убеждены в том, что не могут законным способом повлиять на действующую власть, а, в конечном счете, и выступать ее источником в соответствии со статьей 3 Конституции РФ.

По-видимому, это и играет определяющую роль в решении молодых людей голосовать или нет. Так, в 2007 году свое нежелание участвовать в выборах студенты мотивировали тем, что: их голос ничего не решает (25,5%); происходит явная пропаганда голосования за одну партию (25,5%); избирательные комиссии не обеспечивают справедливость выборов и правильность подсчета голосов (18%); не доверяют действующей власти и политическим институтам (10,2%); отменена графа «против всех» в избирательном бюллетене (7,7%); нет партий, которые бы привлекали внимание (5,1%); ситуация в стране не изменится к лучшему (5%).

Приведенные данные наводят на определенные размышления: кому и что следует предпринять, чтобы свести к минимуму негативное отношение молодых людей к выборам, как преодолеть политическую апатию и электоральную пассивность молодежи?

6. Оставаться равнодушным к абсентеизму среди населения, как в целом, так и у отдельных слоев, в частности, молодежи, либо вообще его игнорировать, на наш взгляд, – серьезная ошибка, поскольку абсентеизм свидетельствует о целом ряде негативных моментов, и в первую очередь, о кризисе легитимности политической власти, недоверии людей к властным институтам. Сокращение электоральной активности россиян говорит о тенденции к дискредитации института выборов, о том, что скептическое отношение к ним становится все более «принятым» в российском обществе, а электоральный абсентеизм – все более легитимной практикой.

Впрочем, принимая во внимание, что Федеральным законом от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ установленный ранее 20% «порог» явки избирателей отменен, сложившиеся в современной России отношение населения к государственным институтам и выборам, настроения и ожидания избирателей могут и не волновать действующую власть и вряд ли станут предметом интереса и озабоченности последней.

7. Участие, равно как и не участие, отдельных групп и слоев граждан в избирательном процессе, характер и интенсивность этого участия существенно зависят от правовой культуры избирателей. Поэтому повышение электоральной культуры и уровня доверия к вышеназванным институтам является одним из главных условий вовлечения граждан в избирательный процесс и формирования позитивной мотивации в нем⁹.

Становление гражданина как полноценного избирателя связано с решением целого комплекса проблем электорального обучения и просвещения различных социальных групп населения, объединяющих потенциальных избирателей. Особое внимание должно быть уделено работе с молодежью. Эта социальная группа весьма значительна по своему количественному составу и общественному положению, очень разнообразны ее социально-политические взгляды, жизненные установки. Причины аполитичности значительной части молодежи нередко кроются в незнании ею своих конституционных прав и обязанностей, в том числе права избирать и быть избранным. Некоторые молодые люди сторонятся политики под давлением социально-бытовых неурядиц, из-за потери нравственных идеалов. Многие лишены элементарных основ правовой культуры.

Вот некоторые мероприятия, которые реализуются ЦИК РФ и избирательными комиссиями субъектов РФ с целью правового воспитания и повышения электоральной культуры молодого поколения¹⁰: создание на уровне субъектов РФ Общественных молодежных палат и молодежных парламентов при представительных органах местного самоуправления; проведение «круглых столов»: «Молодежь сама выбирает будущее!», «Выборы – основа развития демократического общества», «Депутат сегодня и завтра: каким он должен быть?», «Голосовать? Наша позиция», «Интерактивное голосование: «За» и «Против» и др.; организация выставок учебной и научной литературы по избирательному праву при городских и районных библиотеках; встречи студентов с депутатами; проведение курсов на лучшее составление кроссвордов, ребусов, чайнвордов по избирательному праву.

В школах среди учащихся проводятся: классный час «Тебе, будущий избиратель», «круглые столы» на тему: «Политическая культура молодежи

и ее электоральное поведение», «Для чего нужны выборы?», викторина «Что мы знаем о выборах?», ролевые игры «Хочу стать президентом», «Выборы президента школьной республики», выборы органов школьного самоуправления, конкурсы агитационных материалов «Голосуй за...», конкурсы на лучший плакат или рисунок «Молодежь, не надо спать! Все идем голосовать!», «Будущее в наших руках!».

Избирательными комиссиями ежегодно организуются и проводятся конкурсы среди студентов высших и средних специальных учебных заведений РМ на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса. Избирательными комиссиями оказывается консультативная помощь студентам при написании не только конкурсных, но и курсовых и дипломных работ. В отдельных субъектах РФ, например, в Республике Мордовия, в аппарате избирательных комиссий ежегодно студенты-выпускники проходят преддипломную и производственную практики.

Следует приветствовать и такую новую форму работы с молодежью как Всероссийский День молодого избирателя, о ежегодном проведении которого Центральной избирательной комиссией РФ в январе 2009 г. было принято соответствующее решение.

Несмотря на то, что в избирательных комиссиях большинства субъектов РФ накоплен значительный опыт работы с будущими и молодыми избирателями, реальное участие молодежи в выборах на основе анализа списков избирателей должным образом не изучается, давно не велись специальные социологические исследования по проблемам избирательной активности молодежи.

Подведу черту под вышесказанным: проблема народного представительства, степень представительства и электоральной культуры сохраняют свою актуальность и в XXI веке, на что указывал профессор С.А. Авакьян, относя их к числу первых проблем избирательного права и избирательной системы России¹¹.

¹. Очерки по истории выборов и избирательного права / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; РЦОИТ. – Калуга: Калужский областной фонд «Символ», 2002. – С. 690.

². Политические институты, избирательное право и процесс в трудах западноевропейских мыслителей XVII- начала XX века: Хрестоматия / Авт. Проекта: Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, сост. Ю.А.Веденеев, И.В. Зайцев, Л.В. Поляков / Отв. Ред. А.А. Вешняков; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Российский Центр обучения избира-

тельным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ». – Калуга: Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», 2003. – XXIV. – С. 613, 621.

³. Лейкман Э., Ламберт Дж. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. – М.: Издательство иностранной литературы, 1958. – С.7-9.

⁴. Представительная демократия и электорально-правовая культура / Под общей ред. Ю.А. Веденеева и В.В. Смирнова. – М.: Издательство «Весь Мир», 1997. – С.7.

⁵. Чуров В. Выборы Государственной Думы пятого созыва в цифрах и фактах // Журнал о выборах. – 2007. – № 6. – С. 2-3.

⁶. Бушенева Ю.И. Какое дело гражданам до выборов? // Власть. – 2007. – № 6. – С. 25-26.

⁷. Результаты выборов в Государственную Думу РФ // Известия Мордовии. – 2007. – 5 декабря. – С. 2.

⁸. Некоторые результаты ранее проведенных опросов см.: Масловская М.В. Что думают студенты о выборах и политике (результаты социологического опроса и некоторые размышления) // Российская государственность в начале XXI века: тенденции, проблемы, перспективы: Мат-лы VIII Всероссийской научно-практической конференции «Государство, право, управление – 2008». Ч.1 / Отв. ред. С.И. Некрасов. – М.: ГУУ, 2008. – С. 146-151; Масловская М.В. Выборы – глазами студента // Научные труды. Российская академия юридических наук. Выпуск 9. В 3 томах. Том 1. – М.: Издательская Группа «Юрист», 2009. – С.1083-1087.

⁹. Представительная демократия и электорально-правовая культура / Под общей ред. Ю.А. Веденеева и В.В. Смирнова. – М.: Издательство «Весь Мир», 1997. – С. 6-7.

¹⁰. Частично используется информация, предоставленная Центральной избирательной комиссией Республики Мордовия.

¹¹. См. подробнее: Авакьян С.А. Современные проблемы российского избирательного законодательства и практики // Проблемы гармонизации публичных и частных интересов в избирательном праве (Материалы III Всероссийской научно-практической конференции (20 марта 2008 г., Самара). – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2008. – С. 9-12.

Напреенко Александр Александрович *,
декан юридического факультета,
заведующий кафедрой теории и истории государства и права
и международного права
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»
профессор, кандидат юридических наук
(г. Самара)

МОДЕРНИЗАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ И ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Признание того или иного государства демократическим определяется в числе прочего и тем, какова его избирательная система, насколько она соответствует общепризнанным принципам и стандартам международного права¹. Эти принципы и стандарты могли бы служить ориентиром и для изменений Российского законодательства о выборах и всей её избирательной системы.

Степень демократичности избирательной системы характеризуется индексом представительности парламента, сформированного в ходе выборов по пропорциональной системе. Этот индекс предполагает установление соответствия между выраженным волеизъявлением избирателей и сложившимся в парламенте соотношением политических сил².

Модернизация российской избирательной системы идёт в направлении усиления начал пропорциональности, и в конечном счёте состоит в переходе от мажоритарного к пропорциональному типу /по крайней мере на выборах федерального и частично регионального уровня/. Это обусловлено тем, что современная политическая система России трансформируется из так называемой мобилизационной в согласительную /по Ч. Эчдрейку/³. В юридической литературе мобилизационная система характеризуется как присущая государствам, ориентированным формально на идеал самоуправления народа. Этой системе свойственны мажоритарные выборы, обязательность участия в них всех граждан, т.е. довольно высокая гражданская активность реализующих своё пассивное избирательное право лиц. Мобилизационная система способна обеспечить практически 100% явку избирателей на выборы. При ней участие в выборах является фактически обязательным. Эта обязательность обеспечивается, если не законодательно, то иными средствами – организационными, морально-этическими и т.п.

* © Напреенко А.А., 2010

В большинстве современных цивилизованных государств, к коим ныне стремится присоединиться Россия /по воле её политических лидеров и элит/, идеалом является представительная демократия, а не самоуправление народа, с присущей ей согласительной политической системой.

Согласительная политическая система предполагает, как видно из её наименования, согласование интересов участников гражданского общества и государства. Для такой системы больше подходит пропорциональный тип выборов.

Итак, коротко говоря, мажоритарный тип выборов предполагает выявление общей воли избирателей /желательно единодушной/, пропорциональные выборы нацелены на представительство интересов различных субъектов гражданского общества и их согласование, как между собой, так и с государственными интересами. Этим занимаются в основном политические партии.

Как показывает практика /да и законодательство/, модернизация избирательной системы в современной России пошла по пути трансформации мажоритарной системы выборов в пропорциональную, что фактически означает более глубокие процессы преобразования мобилизационной политической системы в согласительную, со всеми вытекающими, в том числе конституционные основы закреплённые в ст.3 конституции РФ. В силу этого весьма опасными могут стать перекосы в организации и регулировании выборов, которые способны привести к нарушению в формах осуществления власти народом, провозглашённым Конституцией РФ единственным источником власти в РФ /т.е. форм непосредственной и представительной демократии/.

Дело в том, что внедрение пропорционального типа выборов /пропорциональной системы/ в России происходит с явными перегибами. Это связано как с несовершенством избирательного законодательства, так и с глубоко укоренившимися в народе и в его политических лидерах и иных представителей, обычаях и традициях организации и проведения избирательных компаний, с низкой правовой культурой населения, недоверием к государственной власти /»как ни голосуй, всё равно обманут». Всё это выражается, при добровольности участия в выборах, в низкой явке на избирательные участки для голосования. Требования к итогам голосования тоже оказались невысоки, в результате как фальсифицируемых, так и не фальсифицируемых выборов, решения принимаются минимальным числом избирателей, т.е. тех, кто пришёл на выборы. А это далеко не всегда отражает интересы всех слоёв населения.

И, наконец, пропорциональные выборы не дают возможности избирателям как участвовать в процессе выдвижения кандидатов, так и в голосовании по персональным кандидатурам. Положение усугубляется исключением из избирательных бюллетеней графы, позволяющей голосовать «против всех». Таким образом, российские политические силы сделают всё для того, чтобы превратить выборы в способ узконаправленной политической игры, неравноправной конкурентной борьбы нескольких партий за власть в государственных органах федерального и регионального уровней.

Затормозить эти процессы и направить в истинно демократическом направлении, уберечь от возврата страны к тоталитаризму однопартийности необходимо как можно скорее, используя для этого силу законодательства⁴ и волю народа, которая сейчас, к сожалению, далека от лежащей целенаправленности /народ пассивен, участие его в политической жизни страны ослаблено теми экономическими и социальными проблемами, которые ему ныне приходится решать с таким трудом, находясь на грани выживания/.

Всё сказанное характеризует складывающуюся российскую представительную систему как весьма далёкую от гармоничности и совершенства. Кроме того, проблемы этого типа избирательной системы не сводятся только к установлению представительности парламента по индексу соответствия волеизъявления избирателей к числу мест, полученных в парламенте. Они гораздо глубже и шире. Представительность не может быть обеспечена во всех случаях лишь правовыми средствами⁵, однако посредством права на изменение положения дел в этой области можно и нужно влиять.

К числу не правовых можно отнести, например, вопрос о характеристике кандидата представителя избирателей с точки зрения его личных моральных, деловых и политических качеств. Однако в законодательстве о политических партиях можно установить норму, рекомендующую подбирать и оценивать кандидатуры потенциальных народных избранников с этих позиций.

Ещё одной стороной проблемы представительности является необходимость обеспечить в избираемых органах представительство не только избирательного контингента, но и тех слоёв населения, которые не являются избирателями /молодёжи до 18 лет, мигрантов, лиц без гражданства, лиц без определённого места жительства и т.д./. Эту проблему также можно попытаться решить законодательно.

Следующая проблема представительства – это поддержание связи представителя с представляемыми не только в ходе выборов, но и в про-

цессе деятельности представительного органа. Именно такая связь обеспечивает возможность улавливать потребности и интересы представляемых, их изменение и т.п. и доносить их до органа власти.

В какой правовой форме могут и должны осуществляться взаимоотношения между избирателями /представляемыми/ и избранными /представителями/. Возможно, это может быть договор поручительства, если уж императивный мандат и наказания избирателей канули в Лету. Нынешние депутаты не имеют никаких обязательств и не несут никакой ответственности перед избирателями, до тех пор пока не будут переизбраны.

Т.о. институт представительства в РФ едва ли можно назвать уже работающим надлежащим образом.

Сами граждане /ни индивидуально, ни объединившись/ не могут выдвигать свои предложения за тех, кого им предлагают представители правящей элиты или узкий круг руководителей политических партий и их приближённых /ибо в партиях вопросы выдвижения кандидатов тоже решаются келейно/.

Для взаимоотношений партий в РФ характерно прежнее советское стремление правящей партии всеми средствами избавиться от сильной оппозиции, правда, оставив номинально противостоящую ей силу, не способную однако её превзойти реально⁶. «Единая Россия» задействует при этом властные рычаги, приказные методы, путая организационно-массовую и политическую работу с государственно-властной. Именно такими методами страна лишилась возможности голосовать на выборах «против всех», партии лишились возможности создавать избирательные блоки, а граждане выдвигать персональных кандидатов. Оппозиционные, казалось бы партии, не могут пока предложить избирателям сколь-нибудь радикальной программы, идеи, способной завоевать доверие населения, уберечь за собой. Народ зачастую не знает даже лидеров этих партий, не говоря уж, о составе и структуре этих партий, об их просачивающихся в СМИ, а иногда намеренно «выносимых из избы», ради повышения рейтинга.

Переход на отношения представительского характера в организации выборов и деятельности органов государственной власти, не должен затрагивать столь же глубоко местное самоуправление /т.е. не превращать его в низовой элемент государственно-управленческой системы.

В модернизации с рассматриваемых позиций выборов и всего избирательного процесса правильным, во-первых представляется обеспечение сочетание мажоритарной и представительной систем. Во-вторых, установление норм, позволяющих на федеральном и региональном уровнях обеспечить участие инициативных групп граждан при выдвижении кандидатов

в депутаты⁷. И, наконец, законодательно должен устанавливаться более высокий чем ныне порог участия граждан в голосовании для признания выборов состоявшимися, а значит и решения о формировании соответствующего представительного органа власти. Фактически, в России сейчас дело доходит порой до того, что решение по результатам выборов оказывается принятым 2-5% зарегистрированных избирателей, а то и меньше⁸.

Учитывая, что России институт свободных и не фальсифицируемых выборов пока ещё только формируется, в процессе организации и проведении избирательных компаний наблюдаются довольно серьёзные недостатки, возникают проблемы, требующие как законодательного разрешения, так и усиления цивилизационного организационного взаимодействия политических партий между собой и с избирателями, причём не только накануне выборов.

Что касается изменений избирательного законодательства, то основным направлением здесь должно стать обеспечение избирательных прав граждан, создание реальных гарантий для их реализации. Более либеральным должно стать законодательство о политических партиях.

К современным проблемам реализации избирательных прав граждан в РФ относят такие как невозможность учёта всех голосов избирателей при формировании представительных органов из-за /низкого уровня явки, отсутствия возможности голосования «против всех» и т.п./. Не способствует решению названной выше проблемы и отсутствие возможности самовыдвижения кандидатов, наличие «жёстких списков», не позволяющих избирателям повлиять на избрание конкретного кандидата.

Для решения указанных проблем предлагается внести в законодательство о выборах такие например⁹, изменения: 1. установить порог явки на выборы /например, не ниже 50% на федеральном уровне, не ниже 30% на региональном уровне/; 2. предусмотреть возможность одной преференции внутри списка для избирателей при голосовании федерального уровня, ввести «гибкие» списки кандидатов на выборах регионального и местного уровня; 3. демократизировать процедуру внутрипартийного формирования списков¹⁰, а на региональном и местном уровнях предусмотреть возможность выдвижения списков группами граждан.

Предполагается, что подобные изменения законодательства о выборах и о политических партиях расширят возможности как для избирателей, так и избираемых, позволив им более активно и целенаправленно влиять на конкретизацию состава формируемых в ходе выборов представительных органов.

Имеющийся зарубежный опыт показывает, что наиболее представительные парламенты формируются там, где существует пропорциональная система с гибкими списками, невысоким заградительным барьером, механизмом «уравнивающих мандатов» и либеральным законодательством о политических партиях.

В этом направлении вероятно, должна идти и Россия, создавая новый для себя тип избирательной системы. Однако, действовать следует осмысленно, без фанатизма, меняя свои тоталитаристские управленческие методы на новые, более гуманные и демократические.

Переход на пропорциональную избирательную систему в РФ постепенно приобретает законодательное оформление научно и практическое наполнение. Это касается и федерального и регионального уровней. Тормозят надлежащую реализацию законодательства и его совершенствование зачастую политические, а также организационные и финансовые причины.

Основной правовой проблемой является отсутствие последовательной чёткости и системности действующего законодательства о выборах.

Многие специалисты и учёные полагают, что преодолеть эту проблему может принятие единого кодифицированного федерального закона о выборах – Избирательного кодекса. Это повысит удобство пользования законодательством о выборах, поможет преодолеть имеющиеся в нём разногласия и вызывающие ими коллизии применения законодательства о выборах, организованность проведения выборов, усилит защищённость участников избирательных отношений и гарантии избирательных прав¹¹.

Позитивное значение Избирательного кодекса усматривается в том, что в нём будут прописаны как общие, так и специальные нормы, как материальные, так и процессуальные правила организации и проведения выборов, и, наконец, меры ответственности и поощрений, которыми будут поддерживаться их надлежащее исполнение. В структуре Кодекса, нормы должны быть сгруппированы как обычно в общей и особенной частях.

Более конкретно содержательная сторона Кодекса может быть описана видами (группами) правовых норм, которые и (должны) в него входить. Это:

- нормы об организации территориальных избирательных округов;
- правила, регулирующие выдвижение кандидатов на выборные должности;
- нормы о структуре избирательного бюллетеня;
- правила допуска к участию в распределении мандатов кандидатов или избирательных объединений (политических партий);

- нормы о порядке распределения мест (мандатов) между кандидатами и избирательными объединениями в представительном органе в зависимости от итогов голосования (избирательная формула);
- о порядке организации повторного голосования (второго тура выборов);
- правила замещения вакантных мест (мандатов) в представительном органе¹²;
- правила проведения референдумов¹³.

Разумеется, что региональное законодательство о выборах тоже должно быть кодифицировано¹⁴ для большей эффективности его применения.

Позитивным опытом правового регулирования пропорциональной избирательной системы может быть признан в Санкт – Петербурге, например¹⁵.

При этом, как известно, разграничение правового регулирования выборов между федеральным центром и регионами предопределено Конституцией РФ (ст. ст. 71, 72,73). Согласно Конституции, субъекты РФ вправе сами устанавливать порядок выборов в региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления. Такое положение вызывает споры и разногласия ученых по поводу того, должен ли федеральный Избирательный кодекс быть «рамочным», т.е. служить как бы Основами избирательного законодательства для регионов. Разумеется, нет. Однако, следует согласиться с тем, что некоторое единообразие в вопросах принципиального характера, а также вопросы, не имеющие региональной специфики, могут быть унифицированы (особенно при проведении совместных будет полезно как для регионального законодателя, так и практики.

В России, помимо законодательной модернизации, необходимо также изменение правосознания, и избирателей и избираемых, в направлении повышения уважения как к закону, с тем, чтобы требования его неукоснительно соблюдались, так и друг к другу. Речь идет о повышении уровня правовой культуры вообще и избирательной в частности¹⁶.

Еще одно направление модернизации выборов – это повышение качества внутриорганизационной и организационно-массовой работы политических партий, а также культуры взаимоотношений партий в условиях многопартийности. Как показывает практика, в стране наблюдается полное отсутствие не только навыков, но и теории такого взаимодействия.

И, наконец, еще одно направление модернизации избирательной системы выборов в Российской Федерации – это повышение уровня и качества прогностической работы.

Выбор, проведенные 13 марта 2011 г. в ряде регионов, и их оценка, с точки зрения предположений относительно предстоящих выборов Государственной Думы и Президенты Российской Федерации, показывают, что выводы, которые делаются по поводу будущих результатов, крайне прямолинейны¹⁷. Они основываются на цифровом статистическом материале, тогда как избирательная статистика требует глубокого социологического анализа с учетом всего комплекса причин и условий, способных повлиять как на явку избирателей, так и на характер их голосования.

Необходима разработка технологий прогнозирования выборов по видам, параметрам, с погрешностями и возможными отклонениями на основе теории вероятностей.

Вообще всякое прогнозирование – дело неблагодарное, любая модель реальности будет иметь большую или меньшую погрешность в действительности. Но, тем не менее, с учетом возможных отклонений, предвидеть будущее необходимо. Это придаст большую целенаправленность любой деятельности как цель, к которой можно стремиться, или вероятность, которой желательно избежать, приложив те или иные усилия.

При организации избирательного процесса, видимо партиям следует использовать программноцелевой метод, применяемый в государственном управлении, например.

¹. К сожалению, международное право в нынешнем веке по многим позициям утрачивается свое значение в силу разных причин, в том числе антиглобалистского характера, а также в силу изменения отношения к самой демократии как социальной ценности.

². Алескеров Ф.Т., Платонов В.В. Системы пропорционального представительства и индексы представительности парламента. – М.: ГУ ВШЭ, 2003. – С. 15.

³. См. об этом: Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии современном обществе // Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – Екатеринбург. – С. 24-38.

⁴. Правда, сейчас и законодательство о выборах меняется в угоду к интересам правящих элит, как это ни прискорбно для народа. А им выгодно такое положение, когда при любой, даже самой низкой активности избирателей, они могут одержать победу на выборах.

⁵. Особенно если это проблемы морально-этического свойства.

⁶. Справедливости ради // Российская газета, 31 марта 2011. – С. 8.

7. Решающая роль принадлежит, как известно, партиям, да и там скорее руководящим верхушкам, составление списков и определение очередности кандидатов в них.

8. Как и во многих других случаях, у нас в России, пытаюсь перенять чужой позитивный опыт, доходят до крайностей, приводящих к абсурду. См. об этом, например Авакьян С.А. Современные проблемы российского избирательного законодательства и практики // Проблемы гармонизации публичных и частных интересов в избирательном праве. – Самара, 2008. – С. 13.

9. Руденко В.Н., цит. работа. – С. 13.

10. Законодательно урегулировать процедуру «праймериз», ввести кумулятивное голосование за кандидатов на этапе выдвижения списков внутри партий.

11. См. об этом: Любарев А.Е. О концепции Избирательного кодекса Российской Федерации // Государство и право, 2010. – №7. – С.47-48.

12. Более подробно об этом: Белов С.А. системное правовое регулирование избирательной системы // Российский юридический журнал, 2011. – №1. – С.91-92.

13. Любарев А.Е., цит. работа. – С. 52-53.

14. Головин А.Г., Федотова Е.В. кодификация избирательного законодательства в Российской Федерации: опыт регионов // Журнал о выборах. – 2005. – №5. – С. 14-19.

15. См. об этом: Белов С.А. указ. работа. – С. 88-100.

16. Веденеев Ю.А. Политическая демократия и электорально-правовая культура граждан // Государство и право, 1997. – №2. – С.34.

17. Итоги выборов в региональные парламенты по данным на вечер 14 марта 2011 г. и их сравнение с результатами предыдущих выборов в региональные органы власти 2006-2007 гг. и с выборами в Государственную Думу Российской Федерации, опубликованы, например в ст.: «Неравные выборы. «Единая Россия» побеждает без борьбы» // Русский репортер, № 10, 17-24 марта 2011. – С. 40-41; Некоторый анализ выборов дан в публикации Ольги Валерьевной «Обросли голосами» // Российская газета, 17 марта 2011 г. – С.2.

Никитенко Олег Анатольевич*,
*Руководитель Негосударственного учреждения науки
«Совет по комплексным правовым исследованиям»
(г. Самара)*

РОЛЬ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ РАЗЛИЧНЫМИ УРОВНЯМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ФОРМИРОВАНИИ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ НАСЕЛЕНИЯ

Важным условием подлинно содержательного волеизъявления в процессе проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления является правильное понимание избирателями функций, полномочий, объема ответственности соответствующего органа или должностного лица. Ведь голосование за определенного кандидата или список кандидатов должно происходить с четким пониманием характера и объема работы, который им предстоит осуществлять, работая в органах публичной власти, и соответствия деловых, моральных качеств, жизненного и профессионального опыта кандидатов этой работе. Скажем, известный, популярный политик, эффективно проявивший себя в деле защиты прав граждан, может быть идеальным кандидатом в депутаты представительного органа, где он сможет достойно представлять интересы своих избирателей и защищать их, но при этом, не имея опыта хозяйственной работы и руководства людьми, вряд ли будет так же хорош на должности главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию.

Для того чтобы делать такой осознанный выбор, избиратели должны быть хорошо осведомлены о полномочиях органа публичной власти или должностного лица, формируемых путем выборов. Этому служит, в том числе, четкое описание предметов ведения и полномочий органов публичной власти определенного уровня, вытекающее из вертикального разграничения компетенции. По существу система разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти должна выполнять важную для развития современной демократии функцию – давать избирателям представление об объеме полномочий и ответственности органов публичной власти и должностных лиц определенного уровня в целях обеспечения квалифицированного волеизъявления на выборах, при котором избиратели выбирают кандидатов, принимая во внимание их способность эффективно реализовывать задачи и компетенцию органов публичной власти соответ-

* © Никитенко О.А., 2010

ствующего уровня. Кроме того, именно исходя из имеющегося объема полномочий и ответственности избиратели должны оценивать результаты работы выборных должностных лиц и голосовать или не голосовать за них на следующих выборах.

Проблема недостаточной информированности избирателей о функциях и полномочиях органов публичной власти может быть решена путем систематической просветительской работы, однако, дело здесь не столько в доступности информации, сколько в её неоднозначности.

К сожалению, современная система разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти сама по себе не способствует адекватному пониманию избирателями подлинного объема компетенции органов публичной власти определенного уровня и, соответственно, не обеспечивает необходимых условий для квалифицированного выбора и правильной оценки деятельности избранных должностных лиц. Причин тому несколько.

Во-первых, известная искусственность системы разграничения предметов ведения и полномочий, её несоответствие представлениям большинства населения о механизме функционирования публичной власти. В сознании избирателей органы публичной власти определенного уровня должны обладать комплексом полномочий по решению любых вопросов публичного характера, возникающих на соответствующей территории. В этих условиях решение избирателя о голосовании за определенного кандидата на муниципальных выборах или об отказе в поддержке кандидата может быть обусловлено, например, неудовлетворенностью работы милиции в его районе или недовольством качеством работы налоговых органов. Хотя с точки зрения разграничения компетенции органы местного самоуправления не имеют никаких полномочий по контролю работы данных органов и не могут нести перед избирателями политическую ответственность за недостатки в их работе.

Во-вторых, дробление полномочий в определенной сфере между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Например, избирателю невозможно определить, голосование на каких выборах позволит ему внести свой вклад в улучшение работы общеобразовательных учреждений в его городе? Ведь соответствующая компетенция «раздроблена» между всеми уровнями публичной власти и отсутствует конкретный институт публичной власти, который несет ответственность перед избирателями за качество услуг в области основного общего образования.

В-третьих, формализм компетенции. Особенно это заметно на примере нормотворческой компетенции представительных органов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Обладая широким набором предметов ведения, то есть сфер общественных отношений, в которых они в принципе могут осуществлять нормативное регулирование, они зачастую наделяются очень небольшим набором конкретных полномочий в этих сферах, не позволяющих системно, целостно решать возникающие вопросы. Результаты реализации такой «формальной» компетенции не соответствуют как предвыборным обещаниям кандидатов, так и ожиданиям избирателей. Ярким примером является само избирательное законодательство. В соответствии со статьей 11 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме» в систему законодательства о выборах и референдуме входят законы субъектов Российской Федерации. Анализ указанного закона показывает, что законы субъектов Российской Федерации могут приниматься по таким вопросам, как: дополнительные условия пассивного избирательного права (в части ограничения количества сроков и возраста), срок полномочий, вопросы, обязательно выносимые на референдум субъекта Российской Федерации и местный референдум, срок, в течение которого повторный референдум не должен проводиться по тому же вопросу, количественный состав инициативной группы по проведению референдума, срок проверки вопроса на референдуме, количество подписей в поддержку инициативы о референдуме, период сбора подписей в поддержку инициативы о референдуме, перечень труднодоступных и удаленных местностей, порядок отнесения к избирательным округам отдельных избирательных участков (например, временного пребывания граждан), компетенция, порядок деятельности и полномочия избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, число ее членов, статус территориальной комиссии как юридического лица, гарантии членам комиссии, работающим на постоянной основе, определение минимального порога для партий в установленных пределах, определение конкретного вида пропорциональной избирательной системы, небольшое уменьшение избирательного залога, заявительный порядок регистрации кандидатов в отдельных случаях, случаи, когда на выборах в представительные органы местного самоуправления должностные лица могут не освобождаться на время кампании, объем эфирного времени на повторных выборах, возможность голосования по почте, вопросы совмещения выборов. В целом перечисленные полномочия носят фрагментарный характер, направлены на решение отдельных вопросов организации и проведения выборов и референдумов и не предполагает ком-

плексного, системного регулирования общественных отношений по организации и проведению выборов, равно как и возможности что-то существенно изменить по сравнению с федеральным регулированием. Представительные органы субъектов Российской Федерации в целях реализации своей собственной компетенции и изложения соответствующих правовых предписаний в системе с федеральными положениями вынуждены принимать комплексные законы о выборах, которые в основном воспроизводят соответствующие федеральные нормы.

Результатами указанных проблем системы разграничения компетенции между различными уровнями публичной власти являются необоснованные ожидания избирателей от своих кандидатов и, соответственно, последующая фрустрация от результатов их работы после избрания, общее падение авторитета выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления, утрата интереса населения к выборам в органы публичной власти регионального и местного уровня, отсутствие условий для квалифицированного выбора тех или иных кандидатов на определенные должности, создающее питательную среду для укоренения избирательных технологий, основанных исключительно на имеджинизме.

Важным негативным последствием несовершенства системы разграничения полномочий и недостаточной осведомленности населения о компетенции органов публичной власти, формируемых путем выборов, является их недобросовестное использование в процессе ведения избирательных кампаний. Не секрет, что многие кандидаты на выборные должности нередко манипулируют вопросами разграничения полномочий, получая необоснованные преимущества путем распространения в своих предвыборных программах, публичных выступлениях обещаний, явно выходящих за рамки полномочий органа публичной власти, в который баллотируется кандидат. Формально закон запрещает это делать, но накоплен немалый опыт, как этот запрет обходить. Например, кандидаты на должность главы муниципального района не вправе давать обещания относительно водоснабжения в населенных пунктах, поскольку этот вопрос находится в ведении органов местного самоуправления поселений, однако они могут говорить «о создании необходимых условий» для улучшения водоснабжения конкретных поселений. В результате население ошибочно связывает надежды на улучшение водоснабжения в своем поселении с кандидатом на должность главы муниципального района, хотя должно ставить этот вопрос перед кандидатами, баллотирующимися в органы местного самоуправления своего поселения. Происходит нарушение адресности политической ответственности выборных должностных лиц и депутатов, разба-

лансирование механизмов обратной связи между органами публичной власти и избирателями.

Представляется очевидным, что принятие решений о разграничении или распределении компетенции между различными уровнями публичной власти должно быть основано не только на анализе целесообразности разграничения с точки зрения политической целесообразности, эффективности реализации полномочий, но и учитывать влияние принимаемых решений на механизм народовластия на соответствующем уровне публичной власти. В известном смысле, этот фактор – один из элементов эффективности осуществления полномочий органами публичной власти. Например, изъятие какого-либо полномочия из компетенции нижестоящего уровня публичной власти может быть оправдано экономическими соображениями, способно снизить издержки на администрирование публичной функции. Однако, если при этом будет подорван авторитет органов публичной власти в глазах избирателей, полномочия которых централизуются на более высоком уровне власти, нарушен годами сложившийся механизм обратной связи с населением по вопросам реализации соответствующих полномочий, утрачена комплексность компетенции, преимущества переноса полномочий на более высокий уровень будут перечеркнуты общим падением авторитета и эффективности института публичной власти. В качестве характерного примера можно привести законодательное решение предоставить субъектам Российской Федерации право передавать в ведение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочия по распоряжению земельными участками в административных центрах субъектов Российской Федерации. Достигнутое при этом некоторое уменьшение административных барьеров при предоставлении земельных участков, снижение коррупциогенности соответствующих процедур, было дискредитировано потерей органами местного самоуправления необходимого набора важнейших рычагов управления развитием территорий соответствующих муниципальных образований. В более долгосрочной перспективе это приводит к замедлению социально-экономического развития городов, многочисленным конфликтам интересов между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В результате падает авторитет органов публичной власти в глазах избирателей, утрачивается интерес к выборам в органы местного самоуправления городских округов – административных центров субъектов Российской Федерации, происходит маргинализация контингента кандидатов на выборные должности в органы местного самоуправления.

Гармоничное распределение компетенции между различными уровнями публичной власти, усвоенное и понимаемое избирателями, является важным условием повышения эффективности системы народного представительства. Оно создает предпосылки для квалифицированного выбора кандидатов с учетом объема стоящих перед ним после избрания на должность задач, способствует повышению интереса избирателей к выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, поскольку объясняет, в решении каких вопросов жизни общества и государства участвует избиратель, реализуя активное избирательное право на выборах в тот или иной орган публичной власти, укрепляет легитимность сформированных в результате выборов органов государственной власти.

Нудненко Лидия Алексеевна*,
*профессор кафедры конституционного
и муниципального права
ГОУ ВПО «Российской академии правосудия»,
доктор юридических наук
(г. Москва)*

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОППОЗИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Последние два года наблюдается тенденция к либерализации законодательства о политических партиях. Это проявилось в инициативах Президента Д.А. Медведева, направленных на постепенном сокращении требований к численности политических партий (с 50 000 до 45 000 членов), возможности представительства в законодательных органах государственной власти в Российской Федерации политических партий, не преодолевших 7 процентный барьер, но набравших от 5 до 7 процентов голосов принявших участие в выборах избирателей, возможности влияния этих партий на формирование избирательных комиссий и т.д. Все это свидетельствует о понимании отдельными руководителями государства необходимости конструктивной, легальной оппозиции для модернизации власти и экономики в России, формировании стабильного гражданского общества и пра-

* © Нудненко Л.А., 2010

вового государства. В связи с этим представляет актуальность исследование проблемы правового регулирования статуса парламентской оппозиции в России и, прежде всего, в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Анализ действующего Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134 –II ГД (в ред. от 10.03.2006 г.) позволяет выделить следующие возможные виды парламентской оппозиционной деятельности, предусмотренные действующим Регламентом:

- внесение проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, правовых актов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в том числе альтернативных проектам, вносимым Правительством Российской Федерации, проектов заявлений и обращений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Это право не закреплено в прямой форме за депутатским объединением. Оно вытекает из статьи 104 (часть 1) Конституции Российской Федерации, которая в качестве субъекта законодательной инициативы называет депутатов Государственной Думы;

- выступлений с инициативой о проведении парламентских слушаний, участия в работе комитетов, комиссий и иных органов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (п.2 статьи 64 Регламента Государственной Думы);

- выступлений с заявлениями на «часе заявлений» (статья 42 Регламента Государственной Думы);

- требований проведения внеочередного заседания палаты (п.2 статьи 43 Регламента Государственной Думы). В данной ситуации депутатское объединение должно внести в Совет Государственной Думы соответствующие проекты постановлений палаты (п.2 статьи 43 Регламента Государственной Думы);

- внесения предложения о приглашении на заседание Государственной Думы в целях получения информации по вопросам, носящим чрезвычайный характер, Председателя Правительства Российской Федерации, заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Центрального банка Российской Федерации, Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, иных должностных лиц (п.3.1 статьи 38 Регламента Государственной Думы);

- выдвижения кандидатов на должности заместителей Председателя Государственной Думы (п.2 статьи 10 Регламента Государственной Думы);

– инициирования проведения в помещениях Государственной Думы совещаний, «круглых столов», семинаров, конференций и других мероприятий, связанных с законодательной деятельностью Государственной Думы, а также в любых других формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам (статья 72 Конституции Российской Федерации);

– наличие аппарата депутатского объединения. При этом депутатское объединение осуществляет подбор и расстановку кадров своих аппаратов, руководство и контроль за их деятельностью, а также определяет функциональные обязанности работников указанных аппаратов в соответствии со срочными трудовыми договорами (контрактами), заключенными на период деятельности депутатских объединений (статьи 78-80 Регламента Государственной Думы).

Действующий Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, кроме перечисленных видов оппозиционной деятельности, предусматривает правовые гарантии парламентской оппозиционной деятельности.

К числу таких гарантий в области формирования органов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации можно отнести потенциальную возможность оппозиционных депутатских объединений выдвигать кандидатов на должности Председателя и заместителя Председателя Государственной Думы; быть представленными во всех комитетах и комиссиях Государственной Думы. Вместе с тем, целесообразно перевести эти потенциальные возможности в обязательные правила, согласно которым в составе заместителей Председателя Государственной Думы должны быть представители всех оппозиционных депутатских объединений. Депутатские объединения должны иметь пропорциональное своей численности представительство во всех комитетах и комиссиях Государственной Думы.

Пропорционально своей численности оппозиционные депутатские объединения вправе иметь портфели председателей комитетов и комиссий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Целесообразно закрепление в статье 21 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации правила о том, что в случае, если председателем комитета, комиссии Государственной Думы является депутат, не входящий в состав оппозиционного депутатского объединения, то из числа их членов избирается заместитель председателя соответствующего комитета или комиссии Государственной Думы.

Регламент не предусматривает обязательное представительство в Совете Государственной Думы депутатских объединений, что, на наш взгляд, является существенным пробелом в регламентации правового статуса депутатских объединений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Наличие такого правила позволило бы депутатским объединениям возможность участвовать в планировании деятельности Государственной Думы: формировать проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию; принимать решение о включении в нее законопроектов; формировать проект порядка работы Государственной Думы на очередное заседание; созывать заседания палаты; определять ответственные комитеты по законопроектам и т.д. Принятие данной нормы позволило бы учитывать интересы не только политической партии, имеющей численное большинство в Государственной Думе, но и оппозиционных депутатских объединений, выражающих интересы значительного числа избирателей Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Среди существующих на практике гарантий контактов оппозиционных депутатских объединений с Президентом Российской Федерации следует выделить сложившийся обычай встреч Президента с руководством Государственной Думы, на которые приглашаются руководители оппозиционных депутатских объединений.

Полагаем, что для реализации народовластия и принципа идеологического и политического плюрализма в деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за оппозиционным депутатским объединением целесообразно закрепить дополнительные правовые гарантии:

- возможность выступления представителя оппозиционного депутатского объединения по проектам федеральных законов, проектам постановлений Государственной Думы, заявлений и иных принимаемых Государственной Думой правовых актов, а также по каждому ставящемуся на голосование вопросу до начала голосования;

- право на обращение с запросом к Председателю Правительства Российской Федерации, членам Правительства Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Центрального банка РФ, Председателю Счетной палаты РФ, Председателю Центральной избирательной комиссии РФ, председателям других избирательных комиссий, председателям комиссий референдума, руководителям иных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного са-

моуправления, а также руководителям органов управления государственных внебюджетных фондов РФ по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц, с соблюдением требований Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

– возможность выступления представителя для изложения позиции оппозиционного депутатского объединения по обсуждаемому вопросу после выступления на заседании Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации, членов Правительства РФ, Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Счетной палаты Российской Федерации, Председателя Центрального банка Российской Федерации, Председателя Счетной палаты Российской Федерации, Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, руководителей иных федеральных органов государственной власти, а также руководителей органов управлений государственных внебюджетных фондов Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию этих органов и должностных лиц, каждому оппозиционному депутатскому объединению;

– право требовать создания парламентского комитета по расследованию, особенно в тех случаях, когда критике подвергаются недостатки, присущие с точки зрения оппозиции Правительству и аппарату управления. Именно такое право предусмотрено в Бундестаге ФРГ. Во всех других странах с парламентарной формой правления это возможно, если требование оппозиционного меньшинства поддерживает большинство в парламенте¹. По мнению В.В. Жириновского если парламентскую комиссию по расследованию будет создавать партия большинства, то ей не выгодно дать глубокий анализ, вскрыть причины, дать правильную оценку. Для оппозиции – это эффективный способ воздействовать на власть².

Представляется целесообразным закрепить в Регламенте Государственной Думы обязательность регулярных, не реже двух раз в год, встреч Председателя Правительства Российской Федерации с руководителями оппозиционных депутатских объединений в Государственной Думе. Такие встречи должны проводиться с участием членов Правительства Российской Федерации, руководителей федеральных органов исполнительной власти, Председателя Центрального банка Российской Федерации, руководителей органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, приглашаемых по согласованию с руководителями оппозиционных депутатских объединений, для обсуждения важнейших вопросов государственной внешней и внутренней политики, стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти,

Центрального банка Российской Федерации, органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Для реализации принципа идеологического и политического плюрализма очень важны гарантии оппозиционных политических партий при осуществлении международных связей Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Так, при формировании официальных парламентских делегаций Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы, направляемых за пределы Российской Федерации, российских частей межпарламентских комиссий, парламентских или рабочих групп, должна быть обеспечена возможность включения в состав каждой делегации, межпарламентской комиссии, парламентской или рабочей группы депутатов, входящих в состав оппозиционных депутатских объединений, из числа рекомендованных ими депутатов.

Необходимы правовые гарантии в сфере освещения оппозиционной деятельности в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в средствах массовой информации. Заслуживает поддержки мнение о том, что каждое оппозиционное депутатское объединение должно иметь право на освещение своей деятельности в Государственной Думе в каждом выпуске периодических программ, специально предназначенных для распространения информации о деятельности Государственной Думы, выпускаемых государственными федеральными организациями телерадиовещания.

В каждом случае передачи, опубликования государственным федеральным или региональным средством массовой информации сообщения о принятии Государственной Думой федерального закона, проекта федерального закона в первом и (или) втором чтении, постановления, заявления, обращения, иного акта в том же сообщении должна содержаться информация о позиции по данному вопросу каждого оппозиционного депутатского объединения.

^{1.} См.: Стенограмма «круглого стола» Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству и Комитета по безопасности на тему «О процедуре парламентских расследований» 9 июня 2005 г., – С.5 // Архив Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации за 2005 год.

^{2.} См.: Там же. – С.6.

Осетров Сергей Анатольевич *,
ассистент кафедры
государственного и административного права
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)

ПРЕЗИДЕНТ В СИСТЕМЕ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституцией Российской Федерации заложены правовые основы построения и функционирования системы народного представительства в Российской Федерации, проистекающие из принципа суверенитета народа. Базовыми конституционными положениями, отражающими представительный характер реализуемой в Российской Федерации публичной власти, выступают нормы статей 3 и 32 Конституции Российской Федерации. Согласно части 2 статьи 3 Конституции России народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. В статье 32 Конституции Российской Федерации дополнительно устанавливается, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Системное толкование соответствующих положений Конституции Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что система народного представительства в широком смысле включает в себя все органы государственной власти и местного самоуправления, которые, по сути, выступают в качестве трансляторов народной воли, обеспечивают представительство, формирование и выражение народных интересов.

И в этом смысле Президент Российской Федерации является полноценным элементом системы народного представительства в Российской Федерации, несмотря на то, что в Конституции Российской Федерации глава государства в данном качестве специально не обозначается.

Обеспечению народного представительства со стороны Президента Российской Федерации способствует механизм его наделения полномочиями. В соответствии со статьей 81 Конституции Российской Федерации Президент избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Таким образом, способ легитимации Президента Российской Федерации – всеобщие выборы, что в значительной мере повыша-

* © Осетров С.А., 2010

ет легитимность и эффективность президентской власти, получающей мандат непосредственно от населения, в то же время возлагает на него и дополнительные обязанности как представителя народа¹.

Следует отметить, что в науке конституционного права подобный механизм наделения полномочиями главы государства применительно к современным государственно-правовым реалиям Российской Федерации не рассматривается в качестве оптимального. Ряд исследователей в этом видят одну из проблем функционирования современной российской государственности, поскольку в Российской Федерации в настоящее время существует два органа государственной власти, формируемые непосредственно гражданами – Президент Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания. А.Н. Медушевский достаточно обоснованно указывает на то, что «двойная легитимность» подобных систем государственной власти, разделенная между Президентом и законодательной властью, является потенциальными источником нестабильности и обладает определенным конфликтным потенциалом². Подтверждение этому – события 1993 года, когда политическое противостояние Президента и Верховного Совета закончилось кровопролитием. При этом одним из важнейших политических и правовых аргументов Президента в указанном противостоянии стал уровень его представительности («всенародно избранный»). Это четко прослеживается по тексту Указа Президента Российской Федерации «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» от 21.09.1993 № 1400, в котором Президент следующим образом оценил свой статус: «...обструкция политики всенародно избранного Президента Российской Федерации ... со всей очевидностью свидетельствуют о том, что большинство в Верховном Совете Российской Федерации и часть его руководства открыто пошли на прямое попрание воли российского народа...». То есть Президент России четко связал свою выборность с выражением народных интересов и народной воли.

Необходимо обратить внимание на то, что опасения российского ученого А.Н. Медушевского относительно «двойной легитимности» в системе власти звучали и ранее. В этом плане интерес представляет тот факт, что при разработке проекта Конституции СССР 1936 года И.В.Сталин выступал против введения в СССР поста президента, даже если бы на эту должность избирали в процессе всенародных выборов, так как президент мог бы противопоставить себя Верховному Совету СССР³.

Таким образом, «двойная легитимность» в системе российской государственности имеет свои положительные и отрицательные стороны. Данная система демонстрирует успешное функционирование в стабильных

политических, экономических и социальных условиях, однако отличается высоким конфликтным потенциалом в кризисных ситуациях. При этом на наш взгляд проблема видится не столько в том, что на федеральном уровне несколько институтов власти формируется выборным путем и между ними возможно возникновение своеобразных линий напряженности. Вопрос в том, что выборность не следует соотносить с выражением действительной народной воли и интересов как причину и следствие. Выборы являются лишь одним из механизмов формирования института власти и сами по себе не гарантируют, что институт власти будет адекватным образом выражать публичные интересы. Данную мысль весьма точно выразил известный отечественный правовед К.П.Победоносцев, указавший на то, что выборы никоим образом не выражают волю избирателей, представители народные не стесняются нисколько взглядами и мнениями избирателей, но руководятся собственным произвольным усмотрением или расчетом⁴.

«Двойная легитимность» в условиях разнесения парламентских и президентских выборов в качестве одного из своих позитивных результатов может иметь появившуюся у избирателей возможность своим голосованием продемонстрировать степень поддержки проводимой различными институтами государственной власти политики, что может способствовать поддержанию в «тонусе» народных представителей, заставит их обратить большее внимание на нужды и интересы своих избирателей. В этом плане можно весьма позитивно оценить конституционные изменения срока полномочий главы государства, имевшие официальной целью, в том числе в перспективе разбить по времени парламентские и президентские выборы

С другой стороны, увеличение «президентского срока» в плане обеспечения народного представительства нуждается в самостоятельной политико-правовой оценке⁵. Внедрение в общественное сознание идеи необходимости увеличения срока полномочий главы российского государства осуществлялось достаточно давно. Официально озвучены подобные идеи были в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 05.11.2008⁶, в котором Д.А. Медведев в целях поддержания стабильности в обществе и государстве предложил увеличить сроки конституционных полномочий Президента и Государственной Думы до 6 и 5 лет соответственно⁷.

Полагаем, что соответствующие изменения в целом не противоречат «конституционной букве». В то же время необходимо учитывать, что изменение срока полномочий тех или иных институтов власти, формируемых на выборной основе, снижает степень гарантированности избирательных прав граждан, а также возможности их участия в управлении делами госу-

дарства, в связи с чем, решение соответствующего вопроса должно быть соотнесено с конституционно-правовым смыслом статей 3 и 32 Конституции России. Речь идет о том, что увеличение срока полномочий главы государства косвенным образом снижает, и уровень представительности органов публичной власти, и должно хотя бы в определенной мере быть компенсировано за счет иных политико-правовых механизмов влияния граждан на главу государства и принимаемые им решения. В частности, шестилетний срок полномочий для Президента Российской Федерации достаточно длительный срок, в течение которого политические предпочтения населения вполне могут измениться по самым различным причинам, что актуализирует вопрос о формировании и развитии реальных механизмов отрешения от должности главы государства в качестве одного из способов сохранения конституционного баланса в системе народного представительства. Кроме того, снижение возможностей граждан Российской Федерации выражать свою волю в процессе выборов требует соответствующего повышения и упрощения возможностей публичного выражения ими своего мнения по вопросам государственного управления.

Следует отметить, что увеличение срока полномочий Президента имеет определенную логику. Более длительная легислатура главы государства подчеркивает его статус в системе публичной власти как гаранта Конституции, гаранта стабильности государства и преемственности власти⁸. В то же время подобный подход требует от главы государства минимизировать свое участие в политической борьбе, выступая в роли арбитра в системе власти, что пока не согласуется с реалиями российской действительности (к примеру, на выборах в Государственную Думу 2007 года Президент России возглавил партийный список одной из партий, даже не являясь ее членом).

Избрание главы государства не лишено и других проблем, связанных с обеспечением выражения воли и интересов народа Российской Федерации. Представляется, что установленный Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации»⁹ порядок выборов Президента Российской Федерации по ряду позиций не учитывает федеративный тип государственного устройства России, что при определенных условиях может негативным образом сказаться на авторитете и легитимности президентской власти. В соответствии со статьей 4 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» выборы Президента Российской Федерации проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации. Соответствующее положение вещей при президентской избирательной ком-

пани ставит в заведомо неравное положение субъекты Российской Федерации с небольшой численностью жителей, что не стимулирует кандидата на должность Президента России завоевывать симпатии соответствующих избирателей и в дальнейшем выражать их интересы. При этом важно не только то, что численность населения субъектов разнится, а то, что коренным образом разнятся интересы населения субъектов Российской Федерации, учет которых в избирательной кампании, а в дальнейшем – в рамках проводимой Президентом политики – залог поддержки Президента населением. С учетом этого, полагаем, что внедрение определенных правовых механизмов, обязывающих кандидата на должность Президента России ориентироваться в избирательной кампании на все субъекты Российской Федерации могло бы способствовать повышению уровня представительности в его дальнейшей деятельности. Кроме того, данный подход теоретически мог бы компенсировать отмену прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что в США, например, подобная проблема разрешается посредством системы косвенных выборов главы государства, в которых заинтересованы небольшие по численности населения штаты. Именно поэтому попытки изменить косвенное голосование на прямое при выборах Президента в США проваливались из-за противодействия малонаселенных штатов, опасющихся, что судьба президентской власти окажется в руках немногочисленных крупных штатов, а влияние малонаселенных штатов на общегосударственную политику резко снизится, хотя существующая избирательная система также не лишена недостатков¹⁰. Соответствующие цели преследует и институт «поручительства» на выборах Президента Французской Республики¹¹. Конечно, поиск «личности национального масштаба» дело сложное, однако не менее высока и цена президентских выборов, победитель которых получает крупнейший властный ресурс, легитимность и представительность которого, следовательно, должна подтверждаться адекватным образом.

Также необходимо обратить внимание на то, что система народного представительства предполагает не только необходимость формирования и выражения воли и интересов граждан Российской Федерации в процессе функционирования того или иного института публичной власти, но и, очевидно, требует свободного выражения воли и интересов граждан в процессе подбора и выдвижения кандидатур на замещение соответствующих государственных должностей. В условиях достаточно сложного порядка выдвижения кандидатов на президентских выборах в Российской Федерации, когда несомненным преимуществом в этом процессе обладают «парла-

ментские» политические партии, актуализируется и вопрос о механизме влияния общественности на процесс выдвижения кандидатур партиями. Показательной в этом плане является кампания по выборам президента 2008 года, когда выдвинутые партиями кандидаты вряд ли соответствовали публичным ожиданиям¹². Полагаем, что подобную практику, вполне мог бы скорректировать институт предварительного отбора кандидатов от партии. Данный вопрос довольно много обсуждается «партией власти», вместе с тем практических шагов по его воплощению не следует¹³. А вместе с тем подобная практика, когда не учитываются публичные ожидания населения, существенным образом подрывает не только легитимность, но и авторитет власти, выступающий важным условием ее эффективности.

С другой стороны в Конституции Российской Федерации в узком смысле представительным органом на федеральном уровне обозначено исключительно Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации (статья 94 Конституции). В то же время фактическая роль главы государства в формировании системы представительства в рамках данного института публичной власти также достаточно значительна. На протяжении последнего времени преимущественно глава государства инициировал изменения избирательного законодательства, существенным образом влияющего на степень представительности данного учреждения. В частности одним из позитивных президентских нововведений можно обозначить изменение механизма формирования Совета Федерации, о котором Президент Российской Федерации сообщил в послании Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года. В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 14.02.2009 № 21-ФЗ¹⁴ кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть гражданин Российской Федерации, являющийся депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутатом представительного органа муниципального образования. При этом избранный (назначенный) член Совета Федерации обязан в установленный срок сложить полномочия депутата. Реализация соответствующих изменений начинается с 1 января 2011 года. По мысли Президента России, указанные изменения должны способствовать тому, что в Совете Федерации будут работать граждане, прошедшие процедуру публичного избрания, имеющие опыт работы с избирателями и представляющие не только органы власти субъекта Российской Федерации, но и непосредственно его население.

Безусловно, идея Президента России достаточно благородна. В то же время избранный им механизм, на наш взгляд, не в полной мере способствует выражению членами Совета Федерации интересов населения соответствующих субъектов. Во-первых, будучи избранным, член Совета Федерации должен сложить с себя полномочия депутата, в связи с чем юридически он перестает нести какие-либо обязанности перед своими избирателями. Во-вторых, в соответствии с указанным Федеральным законом полномочия члена Совета Федерации могут быть досрочно прекращены избравшим (назначившим) его органом (статья 1). Таким образом, несмотря на то, что кандидат в члены Совета Федерации и будет отбираться из числа депутатов, юридически он утрачивает связь со своими избирателями и может быть отозван только органом его назначившим (избравшим). Следовательно, работать указанный член Совета Федерации будет с оглядкой, в первую очередь, на назначившего (избравшего) его органа.

Таким образом, по существу, представленная инициатива главы российского государства вряд ли придаст действительно представительный характер Совету Федерации.

С другой стороны, Президентом в значительной степени был изменен характер представительности и депутатов Государственной Думы. Ранее именно по инициативе Президента Российской Федерации был принят действующий Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», изменивший тип применяемой избирательной системы на выборах в Государственную Думу. При рассмотрении данной инициативы в Государственной Думе выразилось мнение о том, что введение пропорциональной избирательной системы позволит учитывать волю большинства активных избирателей, устраняя недостатки мажоритарной избирательной системы, при которой не исключалась вероятность игнорирования мнения значительного числа избирателей¹⁵.

Полагаем, что пропорциональная избирательная система теоретически, действительно, в большей степени способствует обеспечению надлежащего функционирования системы народного представительства. В то же время данную инициативу нельзя рассматривать абстрактно, в отрыве от иных существенных условий ее применения. В довесок к изменению типа избирательной системы на федеральных выборах был установлен высокий 7-процентный барьер¹⁶, который во многом нивелировал демонстрируемые преимущества новой избирательной системы, «лишив представительства» тех граждан, которые отдали свои голоса за избирательные объединения, не получившие необходимого процента.

Однако применение пропорциональной избирательной системы упирается не только в заградительный барьер. Его отмена вряд ли бы коренным образом способствовала качественному скачку в плане повышения уровня представительности. Необходимо выяснить насколько партии способны представлять волю граждан вообще.

Один из известных исследователей политических партий профессор М. Дюверже достаточно точно указал на то, что проникновение партий в отношения народного представительства существенно корректируют данную систему. По его мнению, любая система партий представляет собой рамки, предписываемые общественному мнению, которые его формируют и одновременно деформируют. Он справедливо полагает, что структура общественного мнения в равной мере является следствием системы партий¹⁷. То есть партии не только обеспечивают выражение воли народа, но структурируют это общественное мнение, деформируя его при этом. К этому нужно прибавить отмену строки «против всех», жесткую партийную дисциплину, невозможность отзыва парламентария, достаточно сложную процедуру регистрации партий и можно сделать вывод о том, что действующее законодательство лишь усиливает разрыв юридических и фактических связей между представителями и представляемыми. Представляемые во многом лишены юридических инструментов влияния на своих представителей в процессе принятия решений. В таких условиях репрезентативность партий зависит только от самих партий, с чем партии к настоящему времени справиться самостоятельно, видимо, не могут. Об этом свидетельствуют то и дело возникающие острые социальные конфликты, указывающие на то, что граждане, не имея четкой связи и возможностей влияния на своих представителей, вынуждены напрямую апеллировать к институтам власти, в том числе и в форме открытых протестов (актуальна ситуация с повсеместными митингами «рыбаков-любителей», симптоматичны митинги на манежной площади). Все это свидетельствует о том, что партийная система и представительная система не справляются со своими прямыми обязанностями – выражать и отстаивать интересы населения, вести соответствующие дискуссии во властных структурах, не замалчивая имеющиеся проблемы, тем самым разрешая имеющиеся социальные конфликты.

Таким образом, внедрение «партийного посредничества» в отношения народного представительства вряд ли способно решить главную проблему представительной системы – обеспечение соответствия между действительной волей граждан и принимаемыми от имени граждан решениями и действиями их представителей. При этом само по себе внедрение пропор-

циональной избирательной системы не гарантирует повышения уровня репрезентативности органов публичной власти.

С учетом этого вряд ли можно всецело поддержать политику Президента, направленную на повсеместное внедрение пропорциональной избирательной системы. В этом плане стоит обратить внимание на принятый по инициативе Президента России Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 20.03.2011 № 38-ФЗ¹⁸ в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов», который, по сути, стал определенным логическим итогом реформы избирательного законодательства, направленной на обязательное применение пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов всех уровней публичной власти.

Справедливости ради стоит отметить, что соответствующие проблемы возрастающего разрыва между представителями и представляемыми характерны, видимо, не только для представительной системы Российской Федерации. В работах иностранных ученых содержатся во многом схожие оценки функционирования представительных систем. Так, Бернар Манен, исследовавший представительные системы ведущих зарубежных стран, пришел к неутешительному выводу о том, что политики приходят к власти с помощью медийных талантов, а не потому, что они напоминают социальные характеристики своих избирателей или близки к ним. В этой связи он делает вывод о том, что разрыв между представителями и представляемыми возрастает¹⁹.

Таким образом, исследование динамики развития системы народного представительства в Российской Федерации позволяет выявить некоторые закономерности данного процесса. Одной из них является корректировка отношений представительства партийным компонентом, в том числе посредством расширения практики применения пропорциональной избирательной системы. Однако само по себе внедрение партий в систему отношений народного представительства качественным образом данную систему не улучшило, в связи с чем, требуется дальнейшее развитие и совершенствование иных сопутствующих форм выражения и формирования народной воли.

-
- ¹. См.: Сравнительное конституционное право / Ред. кол. А.И. Ковлер, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин. – М., 1996. – С. 605.
 - ². См.: Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – С. 205.
 - ³. См.: Иванников И.А. Государственная власть в России: проблемы гуманизации. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2006. – С. 105.
 - ⁴. См.: Победоносцев К.П. Сочинения. – СПб.: Наука, 1996. – С. 285.
 - ⁵. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 1. – Ст. 1.
 - ⁶. Российская газета. – 2008. – 6 ноября.
 - ⁷. В этом плане весьма интересно изменение позиции второго Президента Российской Федерации В.В. Путина по вопросу об увеличении срока полномочий главы государства, который в 2004 году заявил: «Если сегодня исполнять те обязанности, которые должен исполнять глава государства российского, то, имея в виду огромное количество накопившихся проблем, работать нужно с полной отдачей сил. Если семь лет с полной отдачей вот так работать, с ума можно сойти...». В 2007 году высказывания Президента России В.В.Путина были менее категоричны: «Для сегодняшней России пять, шесть или семь лет – это вполне приемлемо» (см.: Колбая С.Г. Срок полномочий Президента: конституционно-правовое регулирование : автореф. дис. канд. юр. наук. М., 2005. – С. 11); Барахова А., Нагорных И. Преемник президентского срока // Независимая газета. – 2008. – 25 марта.
 - ⁸. См.: Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие / Пер с франц. – М.: Юристь, 2002. – С. 278-279.
 - ⁹. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 2. – Ст. 171.
 - ¹⁰. См. Курицын В.М., Шалягин Д.Д. Опыт становления конституционализма в США, Японии и Советской России: Учебное пособие для вузов. – М.: Академический Проект; Трикста, 2004. – С. 63; Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Учеб. пособие / Пер. с франц. – М.: Юристь, 2002. – С. 127.
 - ¹¹. См.: Ардан Филипп. Франция: государственная система: Пер. с франц. – М.: Юрид. лит., 1994. – С. 50.
 - ¹². См.: Кашин О. Найти преемника и обезвредить // Независимая газета. – 2007. – 18 декабря.
 - ¹³. См.: Нагорных И. «Единая Россия» введет праймериз в систему // Коммерсантъ. – 2009. – 23 июня.
 - ¹⁴. <http://президент.рф> (дата обращения: 17.04.2011).

^{15.} См., например, заключение Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству от 16.12.2004.

^{16.} См. статью 82 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 21. – Ст. 1919.

^{17.} См.: Дюверже М. Политические партии / пер. с фр. Л.А. Зиминной. – Изд. 4-е. – М.: Академический Проект; Трикста. – 2007. – С. 435.

^{18.} См.: <http://президент.рф> (дата обращения: 17.03.2011).

^{19.} См.: Бернар Манен. Принципы представительного правления / Пер. с англ. Е.Н.Рощина; науч. ред. О.В.Хархордин. – СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге. – 2008. – С. 241.

Ромашов Роман Анатольевич,
*начальник Самарского юридического
института ФСИИ РФ, профессор,
доктор юридических наук
(г. Самара)*

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «НАРОД» И «ЭЛЕКТОРАТ» В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНЫХ ОСНОВАНИЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ГОСУДАРСТВА

Народ – население той или иной страны (народонаселение); нация; основная трудовая масса населения; люди (Современный толковый словарь русского языка. СПб.: «НОРИНТ», 2004. – С. 386).

Электорат – совокупность избирателей, голосующих за какую либо политическую партию или ее кандидатов (Там же. – С. 949).

Современный конституционализм базируется на нескольких общепризнанных постулатах, одним из которых является тезис об «общенародной» природе государства и государственной власти.

Конституция России оперирует понятием «многонациональный народ», используя его в двух смысловых контекстах.

1. Открывающая преамбулу фраза «Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле...» содержит очевидную лингвистическую неточность (МЫ, ... народ ... со-

единенные), объясняющуюся стремлением авторов конституционного текста объединить в целостную смысловую систему – Российскую Федерацию, два образа народа:

– народ как нация, являющаяся единым правообладателем и хранителем «исторически сложившегося государственного единства». Отсюда: «Мы, народ»;

– народ, как совокупность граждан, каждый из которых есть «Человек», обладающий правами и свободами которые «являются высшей ценностью» (ст.2). В таком понимании народ – это социальная совокупность личностей «соединенных общей судьбой», однако имеющих свои, не растворенные в публичных ценностях «народа – МЫ» субъективные интересы.

Не трудно заметить, что в первом случае, представляющем на мой взгляд безусловную доминанту отечественного конституционализма, понятие «многонациональный народ Российской Федерации», по сути, отождествляется с понятием «государство Российская Федерация»

2. Статья 3 Конституции России, устанавливает, что «1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». В таком контексте понятия «народ» и «государство» выступают как взаимосвязанные, однако не тождественные категории.

Итак, существует два понятийных образа народа: народ – единая нация, организованная посредством национального государства, т.е. народ/нация/национальное государство; и народ – часть государства – народонаселение – социальная основа и источник государственной власти. Также следует акцентировать внимание, что на практике, имеет место дифференциация «народа» как источника государственной власти и «представителей народа», являющихся фактическими обладателями и распорядителями публично-властных полномочий. Традиционно утверждается, что «народные представители» во властных структурах действуют от имени всего «народонаселения» и тем самым воплощают «общенародную волю». И вот тут возникает противоречие. Если отойти от концепции «народа – МЫ», к концепции «народа – совокупности Я», то становится очевидным, что наряду с «общенародными» публично-правовыми ценностями, по меньшей мере, не меньшее значение для отдельных граждан представляют их собственные эгоистические либо корпоративные интересы. Соответственно, народные представители в структурах государственной власти должны в своей властно-распорядительной деятельности в максимальной степени

учитывать желания и стремления той социальной группы, благодаря непосредственно властным усилиям которой они получили властные полномочия. Получается, что в политическом отношении народ представляет собой совокупность электоральных групп, интересы которых в той или иной степени определяют направленность деятельности представительных органов государственной власти, а также содержание общегосударственной политики.

Говоря о соотношении понятий «народ» и «электорат», следует исходить из двух полярных политических режимов: тоталитарного и демократического. В условиях тоталитарного режима существует единая насильственно навязываемая государственная идеология и жесткая однопартийная система. Тоталитаризм исключает оппозицию во всех ее проявлениях, признаются недопустимыми взгляды и позиции не соответствующие официально провозглашенным ценностям. В ситуации когда «народ и партия едины» в качестве единого нерасчлняемого электората выступает все «народонаселение» страны обладающее избирательными правами.

При демократическом режиме на конституционном уровне закрепляются принципы идеологического плюрализма и многопартийности. Политическая оппозиция действует официально и открыто осуществляет конструктивную критику политики осуществляемой действующими представителями государственной власти. Таким образом, единый народ – нация в политическом смысле представляет собой полиструктурную электоральную систему, объединяющую электоральные группы, формирующиеся на основе различных, в ряде случаев противоречивых идейно-ценностных установок. Властные структуры, позиционируя себя в качестве представляющих интересы всего «народонаселения», в реальности выполняют социальные заказы электоральных групп оказавших наибольшее влияние на процесс формирования учреждений представительной власти (в Российской Федерации на федеральном уровне к таковым относятся Президент и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации). Возникает вопрос: интересы каких электоральных групп выражают представители государственной власти?

В соответствие с классовой теорией государства все государства делятся на два типа: эксплуататорские и социалистические. В эксплуататорском государстве государственная власть есть инструмент порабощения классом эксплуататоров класса эксплуатируемых. Соответственно государственная бюрократия выражает интересы эксплуататоров, которые таким образом и составляют основную электоральную группу.

Победа социалистической революции знаменует формирование советского социалистического государства, в котором основным органом власти являются Советы народных депутатов. При этом народные депутаты представляют интересы трудящихся: пролетариата, крестьянства и трудовой интеллигенции. Социальные группы, рассматриваемые в качестве «паразитирующих» (тунеядцы, представители свергнутого класса эксплуататоров, духовенство, лица отбывающие наказание в местах лишения свободы) лишены права на представительство в аппарате государственной власти и, таким образом, исключаются из электоральной структуры народонаселения.

Получается, что и в эксплуататорском и в социалистическом государстве к электорату может быть отнесена только часть народа, а именно те, кто наделен избирательными правами.

Современная Россия представляет собой пример государства постсоциалистического типа, которое, перестав быть советской социалистической республикой, вместе с тем не стало капиталистическим государством в смысле западных аналогов. Если рассматривать электоральную структуру современного российского общества, то можно сделать следующие выводы:

- в настоящий момент в Российской Федерации в формально-юридическом смысле существует многопартийная система, вместе с тем, вплоть до настоящего времени не выработано официальной концепции относительно стратификации российского общества и, соответственно его электоральной структуры;

- политические партии, занимающие основное место в системе представительной власти в своих программах ориентируются преимущественно на «простых людей» – носителей иждивенческого менталитета, ожидающих от «хорошего государства» решения собственных насущных проблем. Две «основные» партии (КПРФ, Единая Россия), являются практически одинаковыми по своим идеологическим установкам, с одной лишь разницей: нынешняя Единая Россия, повторяя по основным оценочным критериям КПСС, вместе с тем допускает наличие партий оппозиционного типа, чего нельзя было представить в период, когда коммунисты обладали монополией на политическую власть;

- в условиях, когда реальное значение выборов как инструмента формирования представительных структур государственной власти минимизируется, усиливается социально-политическая значимость специфической электоральной группы, в рамках которой объединяется часть народонаселения, имеющая непосредственную заинтересованность в сохранении

существующей власти – это сама власть, а точнее наделенная властными полномочиями государственная (муниципальная) бюрократия.

– электорат представленный действующей государственной бюрократией, безусловно заинтересован в самосохранении собственного «места во власти». При таком положении пребывание во властных структурах приобретает для «государевых служащих» самозначимый характер, а сама власть утрачивает представительный характер, приобретая замкнутый на саму себя элитарно-кастовый характер. Логично, что при таком подходе, основной моделью передачи властных полномочий главы государства, становится вариант «преемник». Этот вариант, на практике сводит значение выборов к политико-правовой форме легализации уже по сути назначенного должностного лица.

В таких условиях усиливается разрыв между народом как объектом властно-управленческого воздействия и бюрократическим аппаратом, в лице которого объединяются функции субъекта представительных властных полномочий и электората, интересы которого в реальности представляют структуры и чиновники государственной власти.

Сокол Павел Викторович *,
*зам. начальника Управления Министерства
юстиции РФ ПО Самарской области,
доцент кафедры гражданского
и предпринимательского права ГОУ ВПО «Самарский
государственный университет»,
кандидат юридических наук
(г. Самара)*

К ВОПРОСУ О ПРАВЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ УЧАСТВОВАТЬ В ВЫБОРАХ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

10 октября 2010 года практически на всей территории Самарской области должны состояться выборы в органы местного самоуправления большинства муниципальных образований. В этих целях был принят Закон Самарской области от 26 февраля 2009 года № 14-ГД «О продлении и сокращении сроков полномочий глав и представительных органов муниципальных образований на территории Самарской области»¹, которым были

* © Сокол П.В., 2010

продлены и сокращены сроки полномочий многих органов местного самоуправления на территории Самарской области с целью организации выборов в один день.

Важнейшим участником избирательных процессов при проведении любых выборов являются *избирательные объединения*. Именно им принадлежит право участвовать в выборах посредством выдвижения своих кандидатов.

В рамках настоящей статьи предлагается рассмотреть понятие избирательного объединения, проанализировать их виды и условия реализации ими права на участие в выборах.

В соответствии с п.25 ст.2 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² *избирательное объединение* – это политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня. При проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, глав муниципальных образований избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, или соответствующее структурное подразделение указанного общественного объединения. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения;

Поэтому, объем понятия избирательного объединения различается в зависимости от уровней выборов.

1) Правом участвовать в выборах в федеральные органы государственной власти обладают только политические партии.

Это прямо предусмотрено п.1 ст.36 Федерального закона от 11.07.2001 N 95-ФЗ «О политических партиях»³ – политическая партия яв-

ляется единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти.

Однако, для того, чтобы участвовать в выборах политическая партия должна отвечать необходимым требованиям, установленным в п.2 ст.36 Федерального закона «О политических партиях». В соответствии с ним, *политическая партия*, а в случаях, предусмотренных уставом политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения вправе принимать участие в выборах, официальное опубликование решения о назначении (проведении) которых состоялось после представления политической партией в уполномоченные органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации. Политическая партия, представившая в уполномоченные органы документы, подтверждающие государственную регистрацию ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных уставом политической партии, и ее региональные отделения, иные структурные подразделения вправе принимать участие в референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о референдумах.

Поэтому право политической партии на участие в выборах вытекает из юридических фактов ее регистрации и представления в уполномоченные органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации.

По данным ЦИКа РФ таким критериям в Российской Федерации отвечают 7 политических партий: Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ», Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации», Политическая партия «Либерально-демократическая партия России», Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО», Политическая партия «ПАТРИОТЫ РОССИИ», Политическая партия СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ, Всероссийская политическая партия «ПРАВОЕ ДЕЛО»⁴.

2) Правом участвовать в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены как политические партии, так и их региональные отделения – структурные подразделения политической партии, созданные по решению ее уполномоченного руководящего органа и осуществляющие свою деятельность на территории субъекта Российской Федерации.

3) Правом участвовать в выборах в органы местного самоуправления муниципальных образований обладают два вида организаций:

а) Политические партии, региональные отделения политических партий или *иные структурные подразделения политической партии* (местные и первичные отделения)⁵. Иные структурные подразделения политической партии создаются в случаях и порядке, предусмотренных уставом политической партии.

б) *Общественные объединения, зарегистрированные в организационно-правовых формах общественной организации или общественного движения.*

Непременными условиями участия такого общественного объединения в выборах будут являться:

– наличие в уставе общественного объединения положений, предусматривающих участие в выборах;

– государственная регистрация общественного объединения как юридического лица (внесение в устав общественного объединения положений, предусматривающих участие такого объединения в выборах) не позднее, чем за 1 год до дня голосования, либо не позднее, чем за полгода до дня голосования в случае, если выборы проводятся по случаю досрочного прекращения полномочий соответствующего органа.

Не случайно при рассмотрении Конституционным Судом РФ на предмет соответствия Конституции РФ Федерального закона от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» в Постановлении от 1 февраля 2005 г. № 1-П было справедливо отмечено, что положения п.1 ст.36 указанного закона о том, что политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти, *не означает отрицания права иных общественных объединений, в том числе региональных и местных, устав которых предусматривает участие в выборах и (или) референдумах, выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органы местного самоуправления, а также права инициировать проведение референдума соответствующего уровня – регионального или местного*⁶.

В соответствии с требованиями законодательства в выборах в органы местного самоуправления муниципальных образований на территории Самарской области, запланированных на 10 октября 2010 года, имеют право участвовать 704 общественных объединения, зарегистрированных в установленном законодательном порядке, имеющих права юридического лица

и осуществляющие свою деятельность на территории соответствующих муниципальных образований⁷.

Среди зарегистрированных общественных объединений – 7 региональных отделений политических партий, которые были указаны выше. Данные общественные объединения имеют право выдвигать кандидатов на всей территории Самарской области. Тем же правом обладают указанные в данном перечне региональные и межрегиональные общественные объединения.

Соответствуют требованиям п.25 ст.2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» граждан Российской Федерации 211 общественных объединений, действующих на территории Самарской области и 6 межрегиональных объединений. Из данных объединений – общественных движений – 39, из которых 36 региональных и 3 межрегиональных. Остальные избирательные объединения образованы в организационно-правовой форме общественных организаций.

Местных общественных объединений, имеющих право участвовать в указанных выборах – 480, при этом значительная часть из них (349) действует на территории городского округа Самара. На один муниципальный район Самарской области в среднем приходится 4 общественных объединения, имеющих право участвовать в предстоящих выборах.

Одним из условий организации и проведения выборов и гарантией права на информирование всех заинтересованных участников избирательного процесса является *подготовка списка политических партий, иных общественных объединений, имеющих право принимать участие в выборах в качестве избирательных объединений*. Указанный список составляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций в сфере регистрации общественных объединений и политических партий и его территориальными органами – Министерством юстиции Российской Федерации и его территориальными управлениями. В данном случае при проведении выборов в Самарской области – это Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области.

В соответствии с п.9 ст.35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» уполномоченный орган обязан *составить списки указанных избирательных объединений* по состоянию на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов и *осуществить информирование всех заинтересованных участников избиратель-*

ного процесса о данных избирательных объединениях одновременно 3 способами:

1) посредством опубликования указанный список в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях;

2) посредством размещения в сети Интернет (на официальном сайте уполномоченного органа);

3) посредством направления указанного списка в избирательную комиссию, организующую выборы.

Данные действия должны быть осуществлены в срок не позднее чем через 3 дня со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Безусловно данные действия относятся к действиям по организации и проведению выборов, т.к. информируют о потенциальных участниках избирательной компании. В силу же п.1 ст.57 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» *расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов соответствующего уровня в Российской Федерации, эксплуатацией и развитием средств автоматизации и обучением организаторов выборов и избирателей, производятся избирательными комиссиями за счет средств, выделенных на эти цели из соответствующего бюджета (федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета).*

Хотя исходя из п.18 ст.20 этого же федерального закона, государственные и муниципальные организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание, и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий *обязаны безвозмездно предоставлять комиссиям эфирное время для информирования избирателей, участников референдума в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными законами, и печатную площадь для опубликования решений комиссий и размещения иной информации.* При этом расходы организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий осуществляются в порядке, установленном пунктом 10 статьи 50 данного федерального закона.

Поэтому, целесообразно в п.9 ст.35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» внести уточнение, что уполномоченный орган не публикует указанные списки избирательных объединений, а направляет их в избирательные комиссии, организующие соответствующие выборы, которые в свою очередь обеспечивает их опубликование, сохранив также в качестве гарантии, что эти списки подлежат размещению

также на официальных сайтах уполномоченного органа и избирательной комиссии.

В этой связи первое предложение п.9 ст.35 данного федерального закона целесообразно изложить в следующей редакции: «Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций в сфере регистрации общественных объединений и политических партий, его территориальные органы составляют список политических партий, иных общественных объединений, имеющих право в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» и настоящим Федеральным законом принимать участие в выборах в качестве избирательных объединений, по состоянию на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов и не позднее чем через три дня со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов размещают его на своем официальном сайте в сети «Интернет», а также в этот же срок направляют указанный список в избирательную комиссию, организующую выборы для публикации указанного списка в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях и размещения на официальном сайте избирательной комиссии».

В связи с организацией и проведением выборов в органы местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области, назначенных на 10 октября 2010 г., информация о списках избирательных объединений, имеющих право участвовать в выборах, в установленные сроки была размещена в 1 государственном печатном издании и во всех 35 муниципальных печатных изданиях на территории всех муниципальных образований, в которых проводятся выборы, а также размещена на официальном сайте Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области и направлена в избирательные комиссии, организующие проведение соответствующих выборов.

Однако, при опубликовании списка в наименовании одного из региональных отделений политических партий была допущена техническая ошибка – его наименование было указано по-старому, в том варианте наименования, под которым организация действовала год назад. Хотя одновременно были опубликованы и другие индивидуализирующие признаки, позволяющие однозначно идентифицировать избирательное объединение, а именно: номер и дату регистрации политической партии, данные о лице, являющемся руководителем регионального отделения, место нахождения регионального отделения и др.

Не смотря на то, что указанную ошибку сразу же исправили – на следующей день в газете вышла информация с правильным наименованием

регионального отделения политической партии, а на официальном сайте Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области изначально была размещена информация с правильным наименованием избирательного объединения, а кроме того в избирательные комиссии муниципальных образований была также направлена действительная информация, не содержащая искажений в наименовании, у некоторых лиц возник вопрос – имеет ли региональное отделение данной политической партии право выдвигать кандидатов на выборах?

На этот вопрос должен быть дан однозначный положительный ответ и первую очередь в связи с аргументацией, которая была изложена выше. *Право политической партии на участие в выборах вытекает из юридических фактов ее регистрации и представления в уполномоченные органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации, а не из факта публикации списков избирательных объединений, имеющих право участвовать в соответствующих выборах.*

В данном случае региональное отделение политической партии было создано и зарегистрировано в 2003 году. При ее регистрации как юридического лица ей был присвоен уникальный основной государственный регистрационный номер в Едином государственном реестре юридических лиц, выдано соответствующее свидетельство о государственной регистрации.

В последствие данная политическая партия вместе с ее региональными отделениями осуществляла различные преобразования, изменяла наименование. Однако, все это время оно сохранялась как юридическое лицо сохранялось. Это подтверждается неизменным сохранением основного государственного регистрационным номером регионального отделения как юридического лица.

В связи с тем, что в ведомственном реестре некоммерческих организаций и Едином государственном реестре юридических лиц было зарегистрировано только одно региональное отделение указанной политической партии (еще раз отметим, что основной государственный регистрационный номер у юридического лица носит уникальный характер) и соответственно отсутствовали иные организации с похожим наименованием, никаких проблем с идентификацией политической партии и ее регионального отделения как конкретного субъекта – определенного юридического лица, возникнуть не могло.

Следует также учитывать, что действия по составлению списков избирательных объединений и по их обнародованию уполномоченным регистрационным органом носят *сугубо информационный характер* для всех

участников избирательного процесса. *Никаких правовых последствий в связи с не опубликованием списка в установленные сроки уполномоченным органом, отсутствие в списке каких-либо избирательных объединений в Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не установлено.*

Поэтому, когда указанное региональное отделение политической партии обратилось с заявлением в Федеральный суд Железнодорожного района г. Самары, в котором просило признать:

1) незаконным действия Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области по составлению, опубликованию, размещению в сети «Интернет» и направлению в избирательную комиссию городского округа Самара списка общественных объединений, имеющих право принимать участие в выборах на территории городского округа Самара Самарской области 10 октября 2010 года;

2) признать незаконным бездействие Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области, выразившееся в не опубликовании, не размещении в сети «Интернет» и не направлении в избирательную комиссию городского округа Самара в установленный законом трехдневный срок уточнения к списку общественных объединений, имеющих право принимать участие в выборах на территории городского округа Самара Самарской области 10 октября 2010 года, в части указания на верное наименование регионального отделения;

3) восстановить нарушенное избирательное право регионального отделения в полном объеме, признав за ним право на участие в выборах депутатов Думы городского округа Самара пятого созыва и Главы городского округа Самара на территории городского округа Самара, назначенных на 10 октября 2010 года, *суд отказал в их удовлетворении в полном объеме.*

В решении Федерального суда Железнодорожного района г. Самары от 6 августа 2010 г.⁸ была приведена аналогичная изложенной выше аргументация и было указано, что в действиях Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области отсутствует как незаконность действия. А кроме того, Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области не допустило бездействия в связи с опубликованием наименования заявителя с технической ошибкой и впоследствии устранением допущенной. Действиями Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области не были допущены нарушения права заявителя на участие в выборах, поэтому отсутствует повод для восстановления нарушенного права.

Кроме того, в решении абсолютно справедливо было отмечено, что *никто из участников избирательного процесса*, кроме самого заявителя, в.ч. избирательная комиссия муниципального образования, организующая проведение выборов, *не ставили под сомнение возможность участия указанного регионального отделения в выборах* в органы местного самоуправления в данном муниципальном образовании.

В завершении необходимо еще раз отметить, что право политической партии на участие в выборах вытекает не из факта публикации списков избирательных объединений, имеющих право участвовать в соответствующих выборах, а из юридических фактов ее регистрации и представления в уполномоченные органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации. В свою очередь организация публикации указанных списков уполномоченным органом преследует цель информирования всех заинтересованных участников избирательного процесса о наличии подобного права.

1. Волжская коммуна. – 2009. – 27 февраля. – № 67.

2. Российская газета. – 2002. – 15 июня. – № 106.

3. Российская газета. – 2001. – 14 июля. – № 133.

4. См.: http://www.cikrf.ru/newsite/politparty/reg_politparty.jsp

5. Долгое время в науке и на практике дискутировался вопрос о том, имеют ли право местные отделения политической партии самостоятельно выдвигать кандидатов на выборы (См.: Дубровина Е.П. Вправе ли местные отделения политических партий выдвигать кандидатов? // Вестник Центральной избирательной комиссии. – 2004. – № 10. – С. 53-57; Миронов А.В. К вопросу о правах местных отделений политических партий // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 8. – С.23-26).

Однако по нашему мнению, данная проблема должна была разрешаться исходя из буквального толкования содержания п.2 ст.36 Федерального закона от 11.07.2001 N 95-ФЗ «О политических партиях» – участие местных отделений возможно, если это прямо предусмотрено уставом политической партии. И принципиально не имеет значение, зарегистрировано ли местное отделение в качестве юридического лица или нет. Не случайно, Федеральным законом от 01.07.2010 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» нормы, посвященные выдвижению кандидатов дополнены положением о том, что среди

предоставляемых в избирательную комиссию документов прикладывается нотариально удостоверенная копия документа, подтверждающего факт внесения записи об избирательном объединении в единый государственный реестр юридических лиц, выданного федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций в сфере регистрации общественных объединений, а если избирательное объединение не является юридическим лицом, также решение о его создании (подп. «г» п. 14.1 ст. 35 Федеральным законом от 01.07.2010 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 27. – Ст. 3417.).

^{6.} Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 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» в связи с жалобой Общественно-политической организации «Балтийская республиканская партия» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 491.

^{7.} Данные об участии избирательных объединений в выборах в органы местного самоуправления муниципальных образований на территории Самарской области взяты с официального сайта Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Самарской области. См.: <http://www.minyust63.ru/activity/nonprofit/1293>

^{8.} Архив Федерального суда Железнодорожного района г. Самары.

Соломатина Ольга Юрьевна *,
*доцент кафедры государственного и
административного права
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»,
Председатель Избирательной комиссии Самарской области,
кандидат юридических наук
(г. Самара)*

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ В КОНТЕКСТЕ ПРАКТИКИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ НА ТЕРРИТОРИИ ГОРОДСКОГО ОКРУГА САМАРА

Электоральная культура как социальное явление представляет собой систему запретов и ограничений, направленных на обеспечение гармоничного сосуществования политических сил, имеющих разные и порой противоположные политические интересы. Значительная часть этих запретов носит не юридический, а моральный характер, что естественно в условиях правового государства, активно применяющего в своей правовой политике методы убеждения. Однако условия современной избирательной кампании таковы, что обоснованный расчет на добровольное и добросовестное соблюдение неписаных и, как следствие, не подкрепленных юридически-определенными санкциями, правил оказывается чрезмерно оптимистичным. Этот тезис в полной мере подтверждается результатами анализа избирательных кампаний, проведенных в последние годы на территории Самарской области.

Характерно, что многочисленные конфликтные ситуации в ходе избирательных кампаний происходят вследствие неразвитости не только и не столько избирательного законодательства, сколько общих правил поведения людей в цивилизованном обществе. Очевидно, что это связано с общей коммерциализацией избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений, когда сфера политического представительства становится одним из сегментов рынка политических, юридических, информационных и иных возмездных услуг. Это выражается, в том числе в формировании особой морали, искусственно сочетающей рыночные начала оценки любых форм человеческой деятельности в денежном эквиваленте с беспринципностью острой политической борьбы. Порождениям такой морали оказывается общественно-опасное поведение, хотя формально и не запрещенное

* © Соломатина О.Ю., 2010

законом, но и не совместимое с конституционными ценностями представительной демократии и защиты прав человека.

В свою очередь, необходимо понимать, что структура такого явления, как электоральная культура, предполагает взаимосвязь электорально-правового воспитания участников избирательного процесса, прежде всего, избирателя и кандидата. Поведение избирателя, восприятие им избирательной кампании во многом определяется кандидатом – носителем определенной политической культуры. Казалось бы, что в данном случае, для достижения определенного результата кандидат должен обладать достаточным культурно–правовым потенциалом, наличием внутреннего самоконтроля. Однако, идеологическая доктрина избирательных кампаний, зачастую ориентирована на подавление официально пропагандируемых социальных ценностей, злоупотребление предоставленной кандидатам свободой выбора форм и методов проведения выборного процесса. Избирательные технологии, разрабатываемые с целью достижения необходимого результата, позволяют, не вступая в противоречие с действующим законодательством, успешно манипулировать волеизъявлением избирателей.

Поле реализации подобных установок в условиях интенсивного правоприменения стали избирательные кампании, организованные на территории Самарской области осенью 2010 года. Несмотря на то, что политическая борьба в регионе обычно отличается остротой и бескомпромиссностью, прошедшие выборы оказались ареной применения технологий нового типа, для которых характерно пренебрежение элементарными основами электоральной культуры. На этот раз кандидатами и избирательными объединениями применялись так называемые «нелегитимные», а порой и откровенно незаконные технологии, которые были направлены не столько против кандидатов-оппонентов, сколько на дискредитацию избирательных комиссий и института выборов в целом. Остановимся лишь на нескольких моментах.

В последние годы кандидаты, выдвигавшие свои кандидатуры на выборах в Самарской области, в основном использовали в качестве основания для регистрации внесение избирательного залога. Во многом в силу этого практически все кандидаты-самовыдвиженцы в городском округе Самара фактически оказались неспособны выполнить требования закона о сборе подписей избирателей в поддержку их выдвижения. Как следствие, в результате проверки подписных листов, Избирательная комиссия городского округа Самара была вынуждена отказать в регистрации всем кандидатам, не получившим поддержки политических партий – 5 кандидатам на

должность Главы городского округа Самара, 122 кандидатам в депутаты Думы городского округа Самара. Основанием послужило несоблюдение законной формы подписного листа и признание 100% подписей недействительными. *Стоит отметить, что помимо несоблюдения формы подписного листа, все кандидаты-самовыдвиженцы допустили иные нарушения избирательного законодательства относительно порядка сбора подписей в поддержку своего выдвижения, что повлекло выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей избирателей от общего количества подписей, подвергшихся проверки.* Интересно также и то, что практически все кандидаты, выдвинутые в иных муниципальных образованиях, в том числе, в сельских поселениях, форму подписного листа не нарушали.

При этом кандидаты-самовыдвиженцы на должность Главы городского округа Самара солидарно представили подписные листы в последний день срока, отведенного на это законом. В результате этого Избирательная комиссия городского округа Самара была вынуждена одновременно в десятидневный срок (*фактически, проверка осуществлялась в восьмидневный срок, так как закон обязывает не позднее, чем за двое суток до заседания комиссии, на котором рассматривается вопрос о регистрации кандидата, передать ему копию итогового протокола проверки подписных листов*) проверять 100 000 подписей в поддержку выдвижения кандидатов. Одновременно началась кампания по дискредитации избирательных комиссий и их членов. Через средства массовой информации и блогосферу были распространены не соответствующие действительности заявления об отказе в регистрации кандидатам-самовыдвиженцам по мотивам недействительности их паспортов. Под видом так называемого «флеш-моба» была проведена массовая акция, против якобы имевшего место произвола избирательных комиссий. Стоит отметить, что резонанс от публичных акций был столь велик, что даже после окончания избирательной кампании многие наблюдатели и комментаторы были уверены, что избирательные комиссии оказали кандидатам-самовыдвиженцам в регистрации на основании недействительности представленных копий документов, удостоверяющих их личности.

Степень развития электоральной культуры, как системы внутренних запретов и самоограничений участников избирательной кампании, иллюстрируют следующие обстоятельства.

6 сентября 2010 года перед зданием Избирательной комиссии городского округа Самара был организован пикет в ходе которого к зданию горизбиркома были возложены траурные венки и под скрипичную траурную

музыку проводился сбор средств в поддержку «Честного кандидата». Участники акции держали плакаты с надписями «Не каждый Солдатoff может стать генералом» (Алексей Николаевич Солдатов во время кампании занимал должность заместителя председателя Избирательной комиссии городского округа Самара), «Выборы без выбора», «Артамон, не служи Карабасу» (Артамонова Ольга Михайловна – председатель Избирательной комиссии городского округа Самара).

25 сентября 2010 года на площади имени Куйбышева в Самаре прошел митинг под лозунгом «Едро в ведро». Формальным организатором акции выступила Ассоциация в защиту прав избирателей «Голос», но она была проведена при активном участии деятелей региональных отделений политической партии «Справедливая Россия», «Яблоко», «КПРФ», так называемой «незарегистрированной партии «ВОЛЯ».

За восемь дней до дня голосования на выборах, силами членов незарегистрированной политической партии «ВОЛЯ» был проведен митинг «в защиту избирательных прав», резолюция которого призывала к срыву голосования, порче избирательных бюллетеней. 8 октября 2010 года состоялось шествие, участники которого несли мусорные ведра с надписями «Ваш голос будет здесь», «Нас оттархали, а теперь в АД» (Азаров Дмитрий – кандидат на должность главы городского округа Самара, выдвинутый политической партией «ЕДИНАЯ РОССИЯ»), «В мэры Пеунову» (Светлана Пеунова – лидер незарегистрированной политической партии «ВОЛЯ»).

11 октября 2010 года в нарушение требований Федерального закона «О собраниях, митингах, шествиях и пикетированиях» сторонниками партии «Воля» был проведен пикет и распространялись лозунги «Артамонову в тюрьму», «Соломатину в тюрьму», «Воры – вон из Самары».

Об уровне электоральной культуры и степени ее влияния на избирательные отношения свидетельствуют технологические приемы, применяемые для достижения результата на выборах. В частности, в Самаре была предпринята попытка парализовать работу избирательных органов потоком обращений, связанных с якобы имевшими место нарушениями законодательства о выборах. Воспользовавшись широким распространением информации о мнимых нарушениях, ряд которых был упомянут выше, заинтересованные лица организовали массовое направление унифицированных жалоб в избирательные комиссии. Поскольку законом установлены жесткие сроки рассмотрения обращений граждан, связанных с организацией и проведением выборов, такая деятельность ведет к существенному

усложнению работы комиссий, и в то же время, не способствует разрешению действительных проблем реализации избирательных прав граждан.

Всего в избирательные комиссии, функционирующие на территории городского округа Самара, было направлено 890 жалоб, 80% из которых имели унифицированное содержание. В удовлетворении всех 890 обращений было отказано, поскольку сведения, указанные в них не нашли подтверждения. Данные обращения можно подразделить на несколько групп:

1. Обращения, не содержащие фактических данных о нарушениях избирательного законодательства;

2. Обращения, носящие описательный характер и не содержащие каких-либо определенных требований к избирательному органу;

3. Обращения, содержащие требования, удовлетворение которых противоречит законодательству о выборах (например, просьбу отменить итоги выборов до дня голосования на них).

В результате анализа процесса подачи и рассмотрения обращений граждан в день голосования было установлено, что фактически жалобы подавались не индивидуально, а коллективно – организованными группами избирателей. Очевидно, что массовое направление унифицированных жалоб является формой злоупотребления правом на обращение и направлено исключительно на создание объективных трудностей в работе избирательных комиссий, и, в конечном счете, на срыв своевременного установления итогов голосования и определения результатов выборов.

Изложенные обстоятельства свидетельствуют о том, что сама по себе электоральная культура как система запретов и ограничений, автономно формируемая в среде избирателей, вряд ли способна в современных условиях быть достаточным регулятором электорального поведения. Требуются формально определенные меры правового характера для противодействия негативным избирательным технологиям, которые не находят адекватного противодействия со стороны культурных установок участников избирательного процесса.

Стаханова Екатерина Юрьевна *,
*ассистент кафедры государственного
и административного права
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»,
кандидат юридических наук
(г. Самара)*

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН, СОДЕРЖАЩИХСЯ В МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Конституция Российской Федерации определяет ряд случаев, при которых граждане ограничиваются в избирательных правах: признание гражданина судом недееспособным, а также содержание в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32). Таким образом, устанавливаются два вида ограничения избирательных прав граждан. Один из них имеет гражданско-правовую, другой – уголовно-правовую основу. В настоящей статье рассматриваются уголовно-правовые основания ограничения избирательных прав граждан.

Положения ч. 3 ст. 32 Конституции РФ развиты в чч. 3-3.2 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ), в которых перечень случаев ограничения избирательных прав граждан значительно расширен. Указывается, что, помимо лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда и лишенных всех избирательных прав, не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации:

а) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

б) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных УК РФ, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления².

Следовательно, во-первых, в соответствии со ст. 32 Конституции РФ, всех избирательных прав лишены лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Во-вторых, пассивного избирательного права лишены лица, указанные в ч. 3.2. ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ, то

* © Стаханова Е.Ю., 2010

есть, – имеющие неснятую и непогашенную судимость за некоторые виды преступлений.

В соответствии с ч. 1 ст. 86 Уголовного кодекса РФ³, лицо, осужденное за совершение преступления, считается судимым со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу до момента погашения или снятия судимости. В свою очередь, судимость – это «ограничение правового положения лица, которое вызвано фактом его осуждения к определенной мере уголовно-правового характера, с наличием которого связано наступление неблагоприятных для этого лица социальных и уголовно-правовых последствий»⁴. Лишение права быть избранным и есть в данном случае неблагоприятное последствие осуждения к лишению свободы за установленные виды преступных деяний.

Налицо, таким образом, расширение конституционных положений, формулирующих основания ограничения избирательных прав граждан в связи с совершением преступлений. Некоторые авторы считают это вполне правомерным, указывая что «конституционное закрепление ограничивающих требований в отношении пользования соответствующими политическими правами не может рассматриваться как установление принципиально исчерпывающего перечня нормативных ограничений этих прав, поскольку оно направлено на установление безусловных, не подлежащих законодательному пересмотру... Часть 3 ст. 32, стало быть, не исключает возможности федерального законодателя, руководствуясь конституционными ценностями и целями, получившими свое отражение в нормах ч. 3 ст. 55 Конституции, ввести дополнительные ограничения электорального правопользования»⁵.

С приведенным мнением можно согласиться, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Факт осуждения к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, а также за совершение преступлений экстремистской направленности свидетельствует об особой общественной опасности гражданина, которому временно не может быть доверено право управления делами государства.

Однако в процессе регулирования правоотношений, возникающих при ограничении избирательных прав граждан имеют место особые сложности, и прежде чем, их проанализировать, необходимо понять правовую природу таких ограничений. Что представляет собой норма ч. 3 ст. 32 Конституции

России – ограничение, лишение прав, особый вид конституционной ответственности, либо наказание за совершение преступлений?

По этому поводу в научной литературе имеется ряд высказываний. Так, Л.А. Нудненко указывает, что в отношении осужденных к лишению свободы «речь идет не о лишении, а о приостановлении их избирательных прав»⁶. Аналогичным образом считают и некоторые другие авторы⁷.

Н.С. Бондарь и В.И. Крусс, не раскрывая сущности исследуемой конституционной нормы, полагают, что «находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда, сами лишили себя права участвовать в выборах и референдумах, преступив закон»⁸.

Таким образом, авторы исходят из того, что находящийся в местах лишения свободы не может реализовать свое избирательное право в силу самого факта лишения свободы передвижения, что и подтверждено ч. 3 ст. 32 Конституции. Полагаем, что это не так: например, не являются осужденными по приговору суда лица, находящиеся под стражей в рамках предварительного расследования, однако они также ограничены в свободе передвижения. Тем не менее, их избирательные права охраняются государством в особом порядке: в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2007 г. № 589 «О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации»⁹, Министерству обороны РФ, Министерству внутренних дел РФ, Федеральной службе безопасности РФ и Федеральной службе исполнения наказаний предписывается постоянно оказывать помощь избирательным комиссиям в соблюдении избирательных прав граждан Российской Федерации при голосовании подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений граждан, находящихся в местах содержания под стражей и в дисциплинарных воинских частях.

Логичен вывод, что исследуемая конституционная норма всего лишь подтверждает фактическую невозможность реализации избирательных прав граждан, находящихся в местах лишения свободы.

Имеются и другие точки зрения на исследуемую проблему. Например, Б.С. Эбзеев полагает, что конституционное ограничение избирательных прав в своей основе имеет традиционный репрессивный подход к обращению с лицами, содержащимися в местах лишения свободы¹⁰. Таким образом, по мнению автора, такое ограничение прав граждан является по своей сути мерой наказания, репрессией по отношению к преступнику.

С Б.С. Эбзеевым согласны некоторые другие исследователи. С.В. Шошин считает, что лишение избирательных прав по своей сути должно яв-

ляться разновидностью уголовного наказания¹¹. В ныне действующем УК РФ такой вид наказания, как лишение избирательных прав, отсутствует, в связи с чем С.В. Шошин считает, что лишение избирательных прав не может устанавливаться Конституцией РФ, а должно быть закреплено в качестве вида уголовного наказания в ст. 44 УК РФ¹².

При этом автор указывает на то, что «в многочисленных приговорах судов, которыми лица осуждены к отбыванию наказания в виде реального лишения свободы, ... не было ни разу обнаружено ни одного упоминания о том, что к конкретному осужденному была применена в качестве наказания такая мера, как лишение его (или ее) активного или пассивного избирательного права»¹³.

Однако обсуждение таких вопросов в приговорах судов и не могло иметь места, поскольку лишение (ограничение, приостановление) избирательных прав следует из нормы Конституции РФ, а не применяется в результате квалификации содеянного в соответствии с уголовным законодательством. Конституционное положение устанавливает безусловное негативное последствие нахождения лица в местах лишения свободы, не давая возможностей судебного правоприменения. Достижение, например, избирательного возраста гражданином, находящимся в местах лишения свободы, автоматически означает невозможность его включения в избирательные правоотношения в силу абсолютного действия соответствующей конституционной нормы, не требующей судебного подтверждения.

Некоторые авторы, тем не менее, считают, что ограничение избирательных прав должно укладываться в уголовно-правовые отношения. Так, П.А. Дуксин, анализируя историю лишения избирательных прав граждан в советское время, указывает, что советский законодатель разводил понятия лишения избирательных прав по приговору суда и лишения избирательных прав в связи с фактом нахождения в местах лишения свободы. «Однако процедура лишения избирательных прав таких граждан напрямую увязывается с фактом отбывания уголовного наказания в местах лишения свободы. Это подчеркивает уголовно-правовую природу данного явления», — указывает П.А. Дуксин¹⁴. Автор приходит к выводу, что сам институт лишения избирательных прав в связи с совершением преступления «представляет собой яркий пример воплощения идеологических принципов в измерении конкретной правовой системы»¹⁵.

На наш взгляд, изъятия из принципа всеобщего избирательного права, установленные ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, представляют собой все же не меру конституционной или тем более уголовной ответственности, а временные ограничения политических прав граждан, выразившиеся в при-

остановлении действия избирательных прав. Их смысл, как указано во Всеобщей декларации прав человека, заключается в обеспечении должного признания и уважения прав и свобод других людей; удовлетворении справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе¹⁶.

И действительно, такие цели не могут быть достигнуты в том случае, если, например, пассивным избирательным правом смогут воспользоваться осужденные к лишению свободы за преступления против жизни или здоровья. Вряд ли нормальным будет и то, если право избирать главу страны (а, стало быть, и управлять делами государства) получают лица, совершившие преступления против государственного строя.

Таким образом, положения ч. 3 ст. 32 Конституции РФ и соответствующего избирательного законодательства, представляя собой конституционные ограничения избирательных прав, выразившиеся во временном приостановлении их действия в связи с совершением некоторых видов преступных деяний.

В то же время рассматриваемые конституционные нормы страдают некоторыми недостатками юридической техники.

Например, в научной литературе справедливо указывается на следующую недоработку конституционного законодателя: изъятия, установленные ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, распространяются только на право граждан избирать и быть избранными, но не относятся к процедуре голосования на референдуме, а также не распространяются на равный доступ граждан к государственной службе, на участие в отправлении правосудия, закрепленные чч. 4 и 5 той же статьи. В результате, с формальной точки зрения получается, что поскольку ограничения, установленные ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, касаются только избирательных прав граждан, то в иных формах реализации права граждан на участие в управлении делами государства – осуществлении правосудия, государственной службе и референдуме имеют право участвовать недееспособные граждане, а также граждане, находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда¹⁷.

Обращается также внимание на то, что конституционная формулировка ч. 3 ст. 32 имеет терминологические недостатки. Суть их заключается в том, что в местах лишения свободы могут содержаться лица и не по приговору суда, а на основании постановления судьи и других правоприменительных актов. Например, в случае злостного уклонения от отбывания наказания лица, осужденного к исправительным работам, суд может заменить неотбытый срок исправительных работ наказанием в виде лишения свободы из расчета один день лишения свободы за три дня исправитель-

ных работ (ч. 4 ст. 50 УК РФ). В этой ситуации выносятся не приговор, а постановление судьи, которое и является основанием для содержания такого лица в местах лишения свободы¹⁸.

Наконец, некоторыми авторами указывается на то, что буквально следуя норме ст. 32 Конституции, следует признать, что на избирательный участок может явиться, например, осужденный к лишению свободы, находящийся в краткосрочном или длительном выезде за пределы исправительного учреждения на основании ст. 97 Уголовно-исполнительного кодекса РФ¹⁹. «Ведь, если буквально понимать положения Конституции, лишаются избирательного права не осужденные к лишению свободы, а содержащиеся в местах лишения свободы, каковыми не являются осужденные к лишению свободы в период выездов за пределы исправительных учреждений. Более того, такая редакция ч. 3 ст. 32 Конституции РФ предоставляет избирательное право даже осужденным, совершившим побег из исправительного учреждения»²⁰, – пишет Л.В. Рябова.

Таким образом, анализируемая конституционная норма обладает рядом недостатков, требующих устранения.

Следует заключить, что применительно к уголовно-правовым основаниям ограничений избирательных прав граждан рассмотренные конституционные нормы являются временными ограничительными мерами, представляющими собой приостановление действия избирательных прав граждан в связи с совершением некоторых видов преступлений. Такие меры могут устанавливаться не только самой Конституцией России, но и федеральными законами в соответствии с ч. 3 ст. 55 Основного Закона страны.

В то же время Конституция России обладает технико-юридическими недостатками, которые должны быть устранены, на наш взгляд, либо посредством внесения изменений в Федеральный закон № 67-ФЗ, либо путем толкования соответствующих норм избирательного права Конституционным Судом РФ.

Представляется, что в итоге норма, ограничивающая права граждан в управлении делами государства и осужденных к лишению свободы, должна звучать следующим образом: «Не имеют права избирать, быть избранными, участвовать в референдуме, отправлении правосудия, быть государственными служащими граждане, признанные судом недееспособными, а также осужденные к лишению свободы в исправительных учреждениях».

¹. См.: Федеральный закон от 12 июня 2002. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

Российской Федерации» (в ред. от 27 декабря 2009 г.) // СЗ РФ. – 2002. – №24. – Ст. 2253; СЗ РФ. – 2009. – №52 (часть I). – Ст. 6433.

². В ред. Федерального закона от 5 декабря 2006 г. №225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2006. – №50. – Ст. 5303.

³. См.: Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. №63-ФЗ (в ред. от 7 апреля 2010 г.) // СЗ РФ. – 1996. – №25. – Ст. 2954; СЗ РФ. – 2010. – №15. – Ст. 1756.

⁴. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под ред. В.М. Лебедева. – М.: Норма, 2007. – С. 154.

⁵. Бондарь Н.С., Крусс В.И. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М.: Эксмо, 2010. – С. 241.

⁶. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. В.В. Комаровой, доктора юридических наук, профессора. – М.: Юркомпани, 2009. – С. 19.

⁷. См.: Агеев В.Н. Конституционные ограничения основных прав и свобод личности в Российской Федерации: Теория, история, практика: Автореф. дисс. канд. юрид. наук / В.Н. Агеев. – Казань, 2006. – С. 14; Опалева А.А. Сущность правовых ограничений личной неприкосновенности / А.А. Опалева // Гражданин и право. – 2009. – №5. – С. 3-12.

⁸. См.: Бондарь Н.С., Крусс В.И. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М.: Эксмо, 2010. – С. 242.

⁹. См.: Постановление Правительства РФ от 17 сентября 2007 г. №589 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации» (в ред. от 8 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. – 2007. – №39. – Ст. 4667; СЗ РФ. – 2008. – №50. – Ст. 5958.

¹⁰. См.: Эбзеев Б.С. Права человека в условиях чрезвычайного положения // Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. О.И. Тиунова. – М.: Норма, 2005. – С. 294.

- ^{11.} См.: Шошин С.В. К вопросу об избирательных правах лиц, содержащихся под стражей // Гражданин и право. – 2006. – №12. – С. 81.
- ^{12.} См.: Там же. – С. 82.
- ^{13.} Там же.
- ^{14.} Дуксин П.А. Лишение избирательных прав граждан по советскому законодательству 20-30-х годов XX века // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – №5. – С. 20-22.
- ^{15.} Там же. – С. 22.
- ^{16.} См. п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека, принятой на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г. // Социальная защита. – 1995. – №11. – С. 10.
- ^{17.} См.: Панкратов В. Основы избирательного права и Основной закон страны (опыт сдержанной критики Конституции Российской Федерации) // Российская юстиция. – 2003. – №12. – С. 14.
- ^{18.} См.: Минаков Г.Л. Конституционное ограничение избирательного права граждан Российской Федерации // Образование и общество. – 2001. – №2(8). – С. 12.
- ^{19.} См.: Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 8 января 1997 г. №1-ФЗ (в ред. от 5 апреля 2010 г.) // СЗ РФ. – 1997. – №2. – Ст. 198; СЗ РФ. – 2010. – №15. – Ст. 1752.
- ^{20.} Рябова Л.В. Проблематика режима в исправительных учреждениях // Вестник Северо-Кавказского государственного технического университета. – 2007. – №1(10). – С. 18.

Шилов Юрий Егорович*,
*старший преподаватель кафедры
общей психологии,
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»
кандидат психологических наук
(г. Самара)*

ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО ПОВЕДЕНИЯ

Всякое поведение личности есть с одной стороны форма взаимодействия с окружающим миром, реакция на его изменения, предложения, вызовы и угрозы, с другой – способ достижения неких целей, решения ло-

* © Шилов Ю.Е., 2010

кальных и стратегических задач. Деятельность человека в рамках отдельных социальных институтов по сути является локализацией упомянутых форм и способов.

Говоря об электоральном поведении, стоит отметить, что оно, возможно, является единственной формой взаимодействия личности и государства без явного или скрытого доминирования последнего. Эта интересная деталь порождает множество психологических факторов, влияющих на действия субъекта. Если в большинстве случаев сопряжения государства и личности, юридические законы последовательно, и, зачастую достаточно жестко определяют поведение индивида, то на мотивацию избирателей в большей степени влияют законы функционирования психики, нежели правовые установления. Избирательные законы, их количество и содержание находятся в ряду прочих факторов, влияющих на принятие решений гражданином: агитировать или не воспринимать информацию о выборах, участвовать или отказаться от голосования, осознанно осуществить выбор, взаимодействовать с избранником, нести моральную ответственность за свой выбор, либо забыть о нем, покинув избирательный участок. Диспозитивность избирательных законов предлагает субъекту право на самостоятельное принятие решений по упомянутым и иным вопросам подобного характера. При этом игнорирование своего права, при порождаемом определенном ущербе для общества, не обнаруживает ни юридических обязательств, ни юридической ответственности. Не случайно избирательные комиссии в своих обращениях к избирателям напоминают о необходимости исполнить гражданский долг. Данный термин в указанном контексте несет морально-этическое, эмоциональное, но не правовое содержание.

Наличие легитимной возможности отказаться от какой-либо деятельности в той или иной сфере социального взаимодействия с неизбежностью порождает вопрос о наличии мотивации к этой деятельности по собственному усмотрению. Строго говоря, в истории Российского государства не так-то просто найти период (возможно за исключением небольшого отрезка 90-х годов прошлого века), когда участие в выборах государственных и муниципальных органов в качестве избирателя имело бы разумное обоснование с точки зрения обыденного сознания. Хотя, конечно, отказ от участия в голосовании или от обоснованного и осмысленного выбора, тоже есть элемент электорального поведения.

Так или иначе, наши исследования показывают, что для 75% опрошенных нами в городе Самара респондентов в возрасте от 18 до 45 лет неочевидна персональная необходимость участия в выборах депутатов Городской и Губернской Дум.

Поскольку общество признает, по крайней мере, декларирует, важность и необходимость выборного процесса, вопрос об источниках, формирующих поведение избирателей, имеет не только научный интерес, но и требует практического разрешения.

Для определения содержания электорального поведения важно установить время и место его присутствия. Об электоральном поведении принято рассуждать как правило в контексте предстоящих выборов: определение возможных предпочтений избирателей, способов воздействия на общественное сознание, изучение мотивации участия или отказа от участия в голосовании и др. Представляется, что такой подход не только необоснованно ограничивает объем исследуемого явления, но и обедняет возможности понимания даже выделенного сегмента изучения – поведения субъекта исключительно в период избирательной кампании при реализации своих избирательных прав и возможностей. Вырвав реакции избирателей из контекста жизни, предыдущей выборам, и, безусловно, ее последующих этапов, исследователь ограничивает возможности полноценного описания изучаемого феномена. Подобная позиция лишает личность избирателя собственной истории и, что важнее – перспектив. Тем самым происходит необоснованная формализация поведенческого акта, и одно из важнейших в психологии оснований активности субъекта – потребность, повисает в некоем пространстве, не связанном с реальной жизнью. В противном случае потребность участия в голосовании придется наделить самостоятельным онтологическим статусом, с последующим забвением субъектом плодов собственного выбора, без формирования своего поведения по отношению и в отношении с избранным органом.

Все это значит превратить избирателя из субъекта в некий инструмент, необходимый лишь при реализации описанной в законодательстве процедуры. К выборам муниципальных и государственных органов невозможно применить олимпийский принцип с оптимистическим постулатом «Главное – участие». Не случайно, успешные политические партии воздействуют на когнитивную и эмоциональную сферы личности в течение всего межвыборного периода, без усталости сообщая обществу о всех собственных свершениях на передовом крае борьбы за улучшение жизни народа. Строго говоря, эмоциональная реакция на победу «своего» кандидата не сильно отличается от радости болельщика на известие о победе любимой команды. Ничего кроме аффектации духа это не порождает и вряд ли может породить. Гораздо важнее дальнейшее восприятие последствий выборов в соотношении с жизненной практикой субъекта в течение периода до очередной избирательной кампании. Само по себе участие в

выборах или взаимодействии с властными органами не является ни потребностью ни целью. Эти явления общественной жизни не содержат самостоятельной мотивации к поведенческой активности личности. Если предельно очертить круг интересов гражданина в этой сфере, то имеет смысл говорить о двух элементах персонифицированных ожиданий личности от властных органов, как результата удачного выбора: а) комфортного и б) справедливого устройства сфер общественной и частной жизни, воздействие на которые является компетенцией избранного органа.

Таким образом, под электоральным поведением следует понимать формы взаимодействия личности с государством, ее реакции в процессе реализации легитимных возможностей формирования муниципальных и государственных органов и последующих взаимоотношений с ними, с целью удовлетворения потребности в комфортных и справедливых условиях жизни.

В контексте сказанного можно выделить три условных этапа электорального поведения:

1. Поведение избирателя в период предвыборной кампании (участие в агитации, изучение предвыборных программ, равнодушное отношение к происходящему, агрессия и раздражение в связи с предвыборной агитацией и др.)

2. Непосредственный выбор как поведенческий акт в период голосования (осознанное голосование за субъективно наиболее удачного кандидата, голосование просто за женщину, за молодых, за русских, за опытных, за членов партии «Единая Россия» и т.д.)

3. Поведение избирателя в период между выборами в отношениях с избранным органом (наблюдение за исполнением предвыборных программ, обращение к избранным органам для реализации собственных и общественных потребностей, критика за недостатки, забвение и отказ от взаимодействия и т.д.)

Психологические факторы электорального поведения следует разделить на две основные группы:

1. **Персонологические** (индивидуально-психологические различия, аттитюды, интроекция, когнитивная оценка, когнитивный стиль, способы психологической защиты, содержание «Я – концепции» и др.)

2. **Ситуативные** (обратная связь с результатом выбора, условия жизни, принадлежность к социальной, национальной, религиозной и иной какой-либо группе, степень реальности и формальности избирательных прав и др.)

С точки зрения воспитательно-пропагандистских возможностей государства среди факторов первой группы (персонологической) следует обратить внимание на участие в формировании Я-концепции граждан в контексте осознанной реализации ими непосредственных властных полномочий народа в соответствии со ст. 3 Конституции РФ.

Понятие Я-концепции в психологической науке используют в различных значениях, обозначая им разные стороны самоотношения и самовосприятия. Я-концепция – это система понимания собственного Я или, иначе, теория которую человек строит относительно того кем он является, какими качествами обладает, какими ресурсами владеет, каким он хочет быть в будущем. Сказать, что Я-концепция – это система представлений человека о себе, будет недостаточно для понимания природы этого образования, поскольку за явлением Я стоит очень сложная и многоплановая феноменология Эго-идентичности. Отсюда и выделяют в научном анализе различные аспекты Я: Я в будущем, Я в глазах других людей, физическое Я, социальное Я и т.д. Таким образом Я-концепция интегрирует в единое целое множество образов Я. О Я-концепции возможно не стоило говорить в контексте электорального поведения если бы представления собственного Я, сформированные сознанием, не оказывали непосредственного влияния при определении содержания поведения личности. Образы, составляющие Я-концепцию, оказывают воздействие на поведенческие реакции в жизненных ситуациях. Личность исходит из представлений о том, как должен вести себя тот, кем он является.

Не будет откровением, что содержание Я-концепции значительной части населения Российской Федерации, обладающего избирательным правом, не предполагает наличие такой составляющей социального Я как Я-избиратель, Я (как часть народа) – источник власти. Как ни странно, избирательные комиссии ограничивают свое внимание на предвыборных пропагандистских обращениях к гражданам, достигшим избирательного возраста, т.е. уже личностно сформировавшимся. При этом какую-либо заметную активность в среде тех, чья психика и представления о Я – в будущем только формируются – подростков, обнаружить, по меньшей мере, затруднительно. В проведенном нами опросе среди подростков 15-17 летнего возраста об образе своего Я-в будущем, а именно при достижении 18 летнего образа, лишь 5% указали о себе и как потенциальном избирателе. Остальные указывали на возможность получения права вождения автомобилем, учебы в ВУЗе, возможности самостоятельно зарабатывать, вступать в брак, приобретать сигареты и др. Подобная статистика уже сегодня указывает на возможную электоральную пассивность будущего избирателя.

При этом ссылка на важность такой ипостаси социального Я как «Я-избиратель» вызывает у большинства совершеннолетних граждан в лучшем случае улыбку. Представляется сложным в короткий предвыборный период убедить быть ответственным избирателем того, чье сознание в концепции самопонимания не включает представление о себе, как избирателе.

Проблематика восприятия себя как избирателя во многом обусловлена влиянием таких факторов второй группы (ситуативной) как:

- а) обратная связь с результатом выбора
- б) степень реальности и формальности избирательных прав.

Говоря об обратной связи между избирателем и сформированными при его участии органами, следует заметить, что юристы за последние два десятилетия основательно подорвали психологические основания участия граждан в выборах, что, безусловно, не могло не сказаться на электоральной активности. Представляется ошибочным отказ от ранее существовавшей практики отчетов депутатов о выполнении предвыборных обещаний, а также наказов избирателей, осуществленных в период предвыборной агитации. Психика современного избирателя нередко находится в состоянии диссонанса между тем, что объявляется ему претендентами на власть и демонстрируется ими в качестве власти. Это распространилось в связи с возможностью сулить избирателю все что угодно, не неся впоследствии никакой ответственности за игнорирование собственных обещаний. Таким образом, познавательная деятельность субъекта при изучении предвыборных программ теряет какую-либо значимую мотивацию в условиях, когда все стараются обещать все самое лучшее в самых больших объемах. Памятуя также о фактической невозможности отзыва избранника, не оправдавшего надежд, становится очевидным, что избирателям все труднее обосновать рациональность своего выбора или участия в выборах вообще.

Если психологи что-то вправе рекомендовать юристам в области избирательного права, то такой рекомендацией могло бы быть указание на психологическую обоснованность двух юридических установлений:

- а) обязанности избранников периодически сообщать о выполнении предвыборных обещаний;
- б) представлении избирателем реальной возможности отзыва избранников, не оправдавших доверия.

Представляется, что другой упомянутый фактор – степень реальности и формальности избирательных прав был преобразован юристами в направлении, вызвавшем отказ некоторой части электората от голосования вообще. Речь идет об изъятии графы избирательного бюллетеня «против

всех». Вкупе с распространившейся практикой снятия кандидатов по формальным, малопонятным избирателям. Это зачастую вызывает у электората ощущение несправедливости. И если нарушение личных прав (имущественных, связанных с оплатой труда, пенсионного обеспечения, личные свободы и др.) вызывает в большинстве случаев активный протест, то ощущение несправедливости при реализации публичных прав (право на демонстрации, митинги, шествия, избирательные права и др.) по нашим наблюдениям у подавляющего большинства поражает пассивность и безразличие, так как, на наш взгляд, не затрагивает существенных жизненных потребностей.

Таким образом, может возникнуть не проблема выбора между претендентами на тот или иной властный пост, а вопрос целесообразности участия в выборах.

Аляева Юлия Николаевна *,
студент юридического факультета
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Тольятти)

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ СВОЕГО СЛУЖЕБНОГО ПОЛОЖЕНИЯ В ЦЕЛЯХ ДОСТИЖЕНИЯ ОПРЕДЕЛЕННОГО РЕЗУЛЬТАТА НА ВЫБОРАХ: СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ, ПРОБЛЕМЫ

Проблема злоупотребления должностными лицами своим служебным положением для достижения положительного результата на выборах давно уже существует в нашей правовой действительности. Однако именно в последнее время использование властно-распорядительных полномочий, позволяющих влиять на действия избирателей, стало носить массовый характер.

В подтверждение сказанного, приведем в пример ситуацию, сложившуюся в 2005 году на выборах депутатов Пермской городской Думы, в ходе которых один из кандидатов активно прибегал к использованию административных рычагов, ресурсов средств массовой информации, для достижения победы своей кандидатуры в политической борьбе.

Так в преддверии дня голосования Глава города подал заявление о сложении своих полномочий и издал постановление о возложении на дан-

* © Аляева Ю.Н., 2010

ного кандидата исполнения обязанностей Главы города. Законность подобной операции вызвала большие сомнения. Поскольку в полномочия кандидата входило исполнение полномочий Главы города лишь в случае временного его отсутствия, а в данной ситуации имело место досрочное прекращение полномочий Главы города, что согласно Уставу города Перми, влекло за собой возложение обязанностей Главы города на его первого заместителя.

Таким образом, назначение кандидата, который до этого момента не работал в городской администрации, на пост и.о. главы города нарушило принцип преемственности. Очевидно, что такое назначение преследовало цель обеспечить избрание кандидата с помощью административного ресурса. Более того беспрецедентным можно считать и отказ сразу трех телекомпаний, вещающих в крае, от участия в предвыборной агитации. Тем самым они отказались от возможности получения существенных доходов от размещения предвыборных материалов кандидатов. Единственный смысл такого отказа мог состоять в том, чтобы лишить оппозицию доступа к телеэфиру, – при том, что кандидат, занимающий должность и.о. главы города, получил такой доступ в силу своего должностного положения.

Указанный пример не является единственным. На практике фиксируются многочисленные случаи коллективного голосования госслужащих и студентов по месту учебы, оказания давления на сотрудников бюджетных организаций, которым с угрозой увольнения приходится брать открепительные удостоверения и голосовать по месту работы. Все это еще раз подтверждает наличие серьезной проблемы в рамках становления справедливой демократической избирательной системы в нашей стране¹.

В связи с этим возникает вопрос, как бороться с такими проявлениями «политического своеволия» должностных лиц, можно ли, предположим, штрафовать их за подобное поведение на выборах, когда оснований для привлечения к уголовной ответственности не достаточно?

Первые попытки решения данного вопроса были сделаны еще в октябре прошлого года, когда Депутаты Мосгордумы вынесли отрицательный отзыв на внесенный в Госдуму законопроект, который предполагал введение санкции за использование чиновниками административного ресурса на выборах. Предлагалось дополнить КоАП РФ нормой, позволяющей штрафовать чиновников за «принуждение граждан к участию в голосовании для достижения определенного результата на выборах», на сумму до 100 тыс. руб. Отметим, что в Уголовном кодексе уже есть ст. 141 «Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий», однако авторы проекта подчеркивали, что их инициа-

тива должна применяться, если действия виновных не содержат уголовно-го деяния. Мосгордума сочла такую норму лишней, посчитав, что чиновники просто не могут использовать преимущества своего служебного положения на выборах.

Ситуация складывается парадоксальная. Фактически мы отрицаем то, что происходит в действительности. Понятно, что принятие такого законопроекта существенным образом пошатнуло бы позиции ряда политических партий, которые без административного ресурса, без использования положения их отдельных членов, не смогли бы добиться нужного результата на выборах².

Тем не менее, на сегодняшний день все же существует судебная практика по делам, связанным в частности с отменой регистрации кандидатов, использовавших преимущества своего должностного положения. Однако рассмотрение подобного рода дел судом относится к числу особенно сложных, это связано с рядом причин. Во-первых, эти дела обычно затрагивают интересы лиц влиятельных, занимавших или даже занимающих к моменту выборов руководящие посты. Во-вторых, процесс доказывания использования преимуществ должностного положения представляет значительные трудности, поскольку само их использование часто бывает не явным³. Например, когда предметом доказывания являются не действия, состоящие в неправильном оформлении документов, а неправомерное поведение самого кандидата, особенно когда оно не носит публичного характера.

Судебная практика, часто исходит из того, что пребывание должностного лица, являющегося кандидатом, в своем служебном кабинете в случае, если он оформил отпуск, не следует рассматривать как использование преимуществ должностного положения. При этом как бы игнорируется то, что само вхождение кандидата в его кабинет и временное пребывание в нем в то время, когда он освобожден от исполнения обязанностей по должности, в глазах избирателей является свидетельством его незаменимости и фактически средством агитации в его пользу. Наименее сложны случаи, когда использование преимуществ кандидатом может быть подтверждено документально. Но это встречается не часто и обычно служит лишь подтверждением других более существенных фактов использования кандидатом своего положения.

Не смотря на то, что российское законодательство содержит ряд четких правовых норм, определяющих, что конкретно следует понимать под использованием должностного или служебного положения (это и привлечение лиц, находящихся в подчинении для осуществления деятельности,

способствующей выдвижению и избранию, и проведение сбора подписей, предвыборной агитации государственными или муниципальными служащими в ходе служебных командировок, и преимущественный доступ к средствам массовой информации в целях проведения сбора подписей или предвыборной агитации и т.д.), санкции за эти правонарушения применяются на практике крайне избирательно.

Таким образом, проблема остается нерешенной и возможность влияния должностных лиц на избирательный процесс сохраняется. Причем обусловлена она не только объективно существующими рычагами власти, но и пие-тетом граждан перед «магией должности». Поэтому до тех пор, пока граж-дане не перестанут поддаваться разного рода «давлению» со стороны чи-новников, пока те, кто занимает выборные должности, не перестанут ис-пользовать предоставленные возможности для того, чтобы остаться на сво-ей должности навсегда либо для того, чтобы оказать поддержку кому-либо из «своих», политическая ситуация в нашей стране в целом не изменится. Народ должен начать активную борьбу, отстаивая свою правовую позицию. Выборы должны быть честными и открытыми для того, чтобы быть демо-кратическими. Правительство должно быть полностью нейтральным в из-бирательных кампаниях; все кандидаты должны иметь равные возможности для поиска поддержки избирателей и победы на выборах.

И только тогда, наша страна встанет на путь построения действитель-но демократической системы выборов и проблема злоупотребления долж-ностными лицами своим служебным положением в рамках избирательной борьбы будет решена.

¹. Зиновьев А.В. Избирательная система России нуждается в ради-кальной реформе // Правоведение. – 1999. – № 3. – С. 42-43.

². Медведева В.К. Проблемы становления выборов в современной России // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер: Поли-тология. – 2004. – № 5. – С. 24.

³. Аслаханов А.А. Особенности российской коррупции // Проблемы борьбы с коррупцией: Сборник статей. – М.: «ЮрИнфоР», 2009. – № 15.

Гришин Павел Андреевич*,
студент юридического факультета
ГОУ ВПО «Самарского государственного университета»
(г. Самара)

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СОВРЕМЕННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРИ ГОЛОСОВАНИИ НА ВЫБОРАХ

Дистанционное голосование открывает широчайшие возможности для лиц, находящихся в труднодоступных местах на территории государства и за его пределами. Также, это – действенный способ для участия в выборах лиц, чьё присутствие на избирательных участках является затруднительным в связи с их состоянием здоровья. К тому же, электронное голосование может привлечь к осуществлению своего гражданского долга и молодёжь. Плюсы использования сети Интернет при осуществлении голосования неоспоримы, но это – лишь одна сторона медали. Наряду с положительными аспектами электронного голосования, присутствуют и негативные моменты.

1. Такая форма выборов рассматривается ее сторонниками как дальнейшее развитие демократии. Однако противники голосования через Интернет возражают, видя в этом «дискриминацию» тех, кто лишен доступа к электронным коммуникациям. Тотальное обеспечение населения доступом в Интернет является невыполнимой задачей.

2. Важным остаётся вопрос о том, кто же будет являться оператором сети для голосования, кто будет отвечать за создание сети, ее модернизацию, администрирование, ремонт, эксплуатацию и за установление итогов голосования. Едва ли группа из нескольких десятков человек может контролировать систему, состоящую из сотен тысяч программно-управляемых единиц коммуникационного оборудования. У специалистов в области информационно-коммуникационных сетей возможность работы такой группы, кроме улыбки, ничего не вызывает¹.

3. Также, отмечается опасность взлома секретных кодов хакерами, пока не разработан надежный механизм защиты от попыток проникновения. «Не только какая-либо политическая партия может пытаться манипулировать результатами выборов, атакуя сервер, но то же самое могут делать хакеры, преступники, террористы, мафиозные организации и даже другие страны»² Возможно, что в данном случае следует привлекать и тех же самых хакеров для тестирования и строительства защитных систем, но

* © Гришин П.А., 2010

ни один даже самый «продвинутый» хакер не сможет дать стопроцентную гарантию, что система защищена от всех электронных атак извне.

4. Существует также проблема фальшивого сервера для голосования. Технически создание такого сервера вполне возможно. Если есть физическая возможность подключения к сети Интернет, то, используя похищенное программное обеспечение (пароли, ключи и т.д.), можно создать фальшивый сервер для голосования.

5. Открытым остается вопрос, как действовать, если избиратель зарегистрировался, но не успел выбрать конкретный вариант голосования из-за аварийного прекращения сеанса связи. Учитывая низкое качество линий связи в Российской Федерации, эта проблема является очень актуальной.

6. Существующие технологии фактически не обеспечивают анонимность голосования. Эта проблема остается даже при многоступенчатом доступе на сервер для голосования и использования динамической адресации³. Невозможно исключить хранение уникальных ключей голосовавших в базе данных на серверах, так как это может привести к повторному голосованию одним и тем же лицом и невозможность в случае необходимости пересчета голосов.

7. Не решена проблема аутентификации (установления подлинности избирателя при регистрации) и связанная с ней проблема надежности ключей для доступа на сервер для голосования.

8. Не ясно, как следует поступать с принципом тайны голосования. Говоря о соблюдении тайны голосования в интервью Прайм-ТАСС ещё 12 сентября 2008 года Председатель Центризбиркома страны Владимир Чуров отметил, что при отказе от идентификации личности голосующего через Интернет пользователя невозможно проследить, будет ли он как избиратель сам сохранять принцип «тайны голосования», голосуя самостоятельно по принципу «закрытой кабинки», или привлечет к обсуждению собственного выбора других лиц (родственников, друзей). Этого можно было бы избежать при организации электронного голосования с Интернет-киосков непосредственно на избирательном участке, но в таком случае теряется преимущество голосования через Интернет, а именно мобильность избирателей.

Итак, подведем итог. Технический прогресс не остановить, и Интернет-выборы через несколько лет станут действительной альтернативой обыденной формой голосования. В настоящее время требуется решение указанных и некоторых других проблем, но уже сейчас можно заявить, что технологические решения в данной сфере имеют огромный потенциал. Следует заметить, что при голосовании с помощью бюллетеней техноло-

гии фальсификации выборов хорошо отработаны – все эти вопросы пачек бюллетеней, измененные протоколы и так далее. В этом смысле доверие к технике растёт. Кроме того, компьютерные технологии хороши тем, что любые события, происходящие в электронных сетях, остаются, фиксируются, и при желании их можно проверить, в отличие от бюллетеней, которые уничтожаются.

Отдельно следует сказать, что требуется законодательное закрепление персональной ответственности за внедрение новых избирательных технологий и их функционирование, и, что также немаловажно, ответственности за совершение административных правонарушений и уголовных преступлений в сфере применения новых информационных технологий, затрагивающих конституционные права избирателей.

¹. Макаров Б.А. Прозрачные технологии тайного голосования избирательными бюллетенями // Политический маркетинг. – 2002. – №1.

². Киви Берд. Ложь, наглая ложь и электронные выборы // Компьютера. – 2004. – №4.

³. Макаров Б.А. Альтернативы голосования: интернет или бюллетень? // <http://www.ucheba.ru/referats/9732.html>.

Гуськов Антон Владимирович*,
аспирант ГОУ ВПО «Российская академия правосудия»
(г. Сызрань)

ВЛИЯНИЕ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ПО ЖАЛОБАМ НА НАРУШЕНИЯ СТАТЬИ 3 ПРОТОКОЛА 1 КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД НА ЭЛЕКТОРАЛЬНУЮ КУЛЬТУРУ РОССИИ

Вступление Российской Федерации в Совет Европы, а затем и ратификация Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, заставляют по-новому оценить опыт функционирования механизма защиты избирательных прав и свобод граждан России в рамках этой организации.

* © Гуськов А.В., 2010

Европейский Суд по правам человека стал уникальным наднациональным органом правосудия, ознаменовав собой качественно новый этап гармонизации и интеграции Российской системы права¹.

Не смотря на то, что с момента ратификации Конвенции Российской Федерацией прошло уже двенадцать лет, российские правоведы и практикующие юристы только начинают использовать этот международный акт. Практика применения Европейской Конвенции как механизма защиты прав и свобод и как нормативного акта, составляющего часть системы права России, находится на стадии формирования.

В тоже время, Европейским Судом по правам человека уже принято достаточно решений по существу.

Анализ опыта зарубежных коллег, применение полученного опыта сквозь призму отечественного права, позволить существенно повлиять на развитие действующего законодательства Российской Федерации, electoralной культуры России.

В соответствии с официальным переводом Протокола 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод на русский язык, опубликованным в Собрании законодательства Российской Федерации, 18 мая 1998 г., № 20, ст. 2143, в Бюллетене международных договоров, июль 1998 г., № 7, в сборнике «Действующее международное право» т. 2, текст статьи 3 Протокола №1 к Конвенции, изложен следующим образом:

«Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти».

Следует отметить, что содержание указанных прав, предусматривает для государства не обязательство воздерживаться или не вмешиваться, как это имеет место в отношении большинства гражданских и политических прав, а обязательство принимать позитивные меры для организации демократических выборов.

Положения данной статьи, в полной мере нашли свое отражение и в Конституции Российской Федерации, закрепляющей конкретные политические права граждан избирать, быть избранными в органы законодательной власти, и действуют в единстве с предписаниями, в частности п. «b» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах о праве каждого гражданина «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей».

Декларирование избирательных прав, означает признание, без какой бы то ни было дискриминации и необоснованных ограничений за всеми гражданами, достигшими определенного возраста, права избирать (активное избирательное право) и права быть избранными (пассивное избирательное право) в органы законодательной власти, а также права участвовать в других избирательных действиях.

Конвенция позволила и позволяет трансформировать и приспособлять Российскую систему права, избирательную систему Российской Федерации к существующим стандартам Совета Европы.

Непосредственное применение положений этого документа в России вызывает необходимость изменений, как в судебной практике, так и в деятельности органов государственной власти. Существенные перемены должны произойти и в самой психологии Российских юристов, что требует соответствующей адаптации механизмов подготовки и переподготовки юридических кадров.

Принципиально новым моментом для России явилось предусмотренная Конвенцией возможность обращения граждан в Европейский Суд по правам человека, наделенный компетенцией решать споры между личностью и государством-участником Конвенции. Именно данная процедура, предусмотренная Конвенцией, создала условия для Российских граждан, получения дополнительной правовой защиты своих прав и свобод, предусмотренных Конвенцией. Что внесло непосредственный вклад в осуществление правовой реформы в России, побуждая законодательную, исполнительную и судебную власть модифицировать свои действия и подходы, исходя из новых европейских принципов.

В настоящее время, в рамках Совета Европы, Европейский Суд по правам человека, безусловно, является основным инструментом защиты прав человека и основных свобод.

Решения Европейского Суда пользуются большим авторитетом для национальных властей и служат руководством в повседневной практике для законодательных, судебных и иных органов государств – членов Совета Европы. Они приобрели характер особого источника права и с каждым годом все более глубоко и непосредственно влияют на развитие национальных правовых систем, а также на формирование и развитие Европейского правового пространства.

Считаю необходимым отметить, что защищая свои права с помощью международных пактов и конвенций граждане и организации, должны учитывать, что данные средства защиты в первую очередь предназначены для применения в национальных судах государства, с тем чтобы заставить

государство в лице государственных служащих соблюдать международные и европейские стандарты прав человека до того, как спор перейдет, например, в Европейский Суд по правам человека.

Следует признать, решения Европейского Суда по правам человека, по жалобам граждан, основанным на статье 3 Протокола №1 к Конвенции, даже в случае их удовлетворения не смогут изменить свершившиеся действия, признать итоги выборов не действительными, выборы не состоявшимися.

И здесь может возникнуть закономерный вопрос – если заранее известен результат, чем обусловлены такие обращения, и как непосредственно решения суда смогут повлиять на формирование национальной электоральной культуры в настоящее время?

Да, выборы не всегда являются свободными и справедливыми, но тем не менее, необходимо принимать в них участие и по мере возможности отстаивать нарушенные права всеми законными способами, включая международные механизмы защиты, поскольку те проблемы, которые будут вскрыты в ходе судебных разбирательств, интересные и важные факты, не смогут остаться как минимум без внимания европейского сообщества, общества в целом, что неизбежно заставит выявить и устранить недостатки, присущие существующей избирательной системе России.

Кроме того, выявленный в Постановлении Конституционного Суда РФ от 26 февраля 2010 года № 4-П, конституционно-правовой смысл части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, позволяющей пересматривать по заявлению гражданина вынесенного судом общей юрисдикции судебного постановления по вновь открывшимся обстоятельствам в случае, если Европейским Судом по правам человека установлено нарушение положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод при рассмотрении конкретного дела, по которому было вынесено данное судебное постановление, послужившее поводом для обращения заявителя в Европейский Суд по правам человека², создавая условия для формирования механизма исполнения постановлений Европейского суда, обеспечивающего адекватное восстановление нарушенных, в том числе избирательных прав граждан, уже сейчас позволяет оказать значимое влияние на электоральную культуру России.

¹ См.: Бессарабов В.Г. Европейский суд по правам человека. – М.: Юрлитинформ, 2004.

2. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 26 февраля 2010. – № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.А. Дорошка, А.Е. Кота и Е.Ю. Федотовой». – СЗ РФ. –2010. – № 11. – Ст. 1255.

Дурнова Ирина Александровна*,
*студент ГОУ ВПО «Саратовская
государственная академия права»
(г. Саратов)*

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ГОЛОСОВАНИИ НА ВЫБОРАХ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

В своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2009 году президент Д.А. Медведев большое внимание уделил избирательному процессу и, в частности, внедрению электронных средств подсчёта голосов и обработки информации на избирательных участках для борьбы со злоупотреблениями в ходе избирательных кампаний. Правительству совместно с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и органами власти субъектов было поручено подготовить программу ускоренного технического переоснащения избирательной системы¹.

Использование средств электронного голосования при проведении выборов и референдума является одной из гарантий реализации избирательных прав граждан Российской Федерации на основе предоставления избирателям возможности голосовать не только на избирательном участке, но и в ином месте; обеспечения участия в выборах и референдумах всех, имеющих право голосовать, и, в особенности, граждан, проживающих или временно находящихся за рубежом; расширения доступа к избирательному процессу избирателям-инвалидам или тем, кому по иным причинам невозможно физически присутствовать на избирательном участке и использовать имеющиеся там средства; повышения явки избирателей путем предоставления дополнительных каналов для голосования; приведение процесса голосования в соответствие с новыми общественными реалиями и повышение использования новых технологий в качестве средства связи и гражданской активности в целях осуществления демократии; сокращения со временем общих расхо-

* © Дурнова И.А., 2010

дов на проведение выборов или референдумов; повышения оперативности и надежности при передаче результатов голосования.

Рабочей группой по вопросам совершенствования избирательного законодательства предложены следующие варианты оснащения избирательных участков:

Тип 1 – обычные участки, образованные внутри страны:

1А – участки, оснащенные избирательными ящиками и кабинами для голосования и автоматизированным рабочим местом (АРМ);

1Б – участки, оснащенные комплексами обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) и АРМ;

1В – участки, оснащенные комплексами для электронного голосования (КЭГ) и АРМ.

Тип 2 – участки, образованные в труднодоступных и отдаленных местностях, а также зарубежные участки. На таких участках планируется применение дистанционного (удаленного) электронного голосования с использованием персонального компьютера, мобильного телефона, терминала электронных социальных карт².

Несомненно, внедрение новых и совершенствование уже созданных электронных технологий голосования в перспективе будет способствовать общественной стабильности и повышению доверия граждан к власти, однако сегодня остается много нерешенных проблем. Условно их можно разделить на три большие группы: технические, правовые и социальные.

Одной из основных технических проблем является незначительное количество машин для голосования – около 1000 штук – в настоящий момент ими можно оснастить лишь 1,5% избирательных участков³. К декабрю 2011 года планируется использовать в работе 2100 КОИБ и 55 КЭГ.

Комплексы обработки избирательных бюллетеней и комплексы для электронного голосования постоянно совершенствуются, устраняются недостатки, выявленные в ходе их использования.

Некоторые страны (Швейцария, США) применяют сертификацию электронного голосования, которая позволяет установить соответствие систем электронного голосования международным избирательным стандартам. В Российской Федерации сертификация не применяется, но в будущем, возможно, будут разработаны минимальные общие стандарты международной сертификации систем электронного голосования в рамках Совета Европы⁴.

С проблемой сертификации тесно связана и проблема нормативно-правового регулирования электронного голосования. В настоящее время использование машин для голосования возможно на основании положений

Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁵. В п. 10 ст. 61 установлено, что в качестве стационарных ящиков для голосования могут использоваться также технические средства подсчета голосов, в том числе программно-технические комплексы обработки бюллетеней, а при проведении электронного голосования – комплексы для электронного голосования. На отношения по использованию КЭГ распространяются также положения Федерального закона «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»⁶, поскольку КЭГ технически связаны с системой. Дистанционное голосование законом не допускается.

Правовое регулирование использования современных технологий в голосовании на выборах может осуществляться самостоятельным федеральным законом (например «Об электронном голосовании в Российской Федерации») либо путем принятия изменения в рамочный закон о выборах и референдуме. Ряд вопросов может регулироваться постановлениями Центральной избирательной комиссии, таких как: о порядке хранения электронных средств для голосования, об обучении операторов КОИБ и КЭГ и др.

Важнейшей социальной проблемой при переоснащении избирательной системы является недоверие граждан к «техническим новинкам». Так, в рамках эксперимента по дистанционному голосованию при помощи мобильного телефона 11 октября 2009 года в Кингисеппском городском поселении Ленинградской области проводился социологический опрос, показавший, что подавляющее большинство граждан не уверены в достоверности такой формы голосования (25% – не доверяют; 56% – сомневаются)⁷.

Повышению доверия избирателей могло бы способствовать установление прозрачности процесса разработки используемых средств. В настоящее время необходимое программно-аппаратное обеспечение разрабатывается на основании технического задания, которое подготавливает и утверждает Федеральный центр информатизации: основные работы выполняет ФГУП «НИИ Восход», компания «Систематика» разрабатывает техническое решение для использования социальных карт для опроса, технический алгоритм опроса с использованием сотовых телефонов разрабатывает компания «Интеллект Телеком»⁸. Однако, нет никакой информации о том, каким образом были выбраны те или иные компании, насколько профессиональные сотрудники занимаются непосредственной работой; отсутствуют открытые коды, позволяющие убедиться в «честности» программного обеспечения.

Часто резко негативное отношение к техническим новинкам высказывают люди пожилого возраста, в то время как молодежь активно выступает за повсеместное введение дистанционного голосования при помощи компьютера или мобильного телефона.

Планируемое увеличение количества машин для голосования, а также внедрение в практику удаленного голосования усугубляет проблему нехватки кадров для обеспечения корректной работы оборудования. Необходимо обеспечить требуемое количество операторов для средств электронного голосования, а также их специальную подготовку не только в области технических знаний, но и минимум знаний правовых.

Установка автоматизированных рабочих мест в участковых избирательных комиссиях с одной стороны позволит сократить количество членов указанных комиссий, с другой стороны, им необходимы будут специальные знания для работы на компьютере. В селе, например, не всегда есть возможность подобрать опытного специалиста.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что применение современных технологий в голосовании на выборах ставит перед государством ряд проблем, которые требуют внимательного и последовательного решения. Сегодня нет необходимости немедленного и повсеместного использования электронного голосования.

Необходимо и дальше увеличивать количество машин для голосования, при этом заботясь не только об их количестве, но и качестве. Используемое программное обеспечение должно обеспечивать своевременность и точность определения поданных голосов. Кроме того, должна быть введена сертификация используемой для голосования техники.

Не следует спешить и с использованием дистанционного (удаленного) голосования. На первом этапе такая возможность должна быть законодательно предусмотрена для избирателей, проживающих в труднодоступных и отдаленных местностях, а также за рубежом. В будущем право голосовать дистанционно может быть предоставлено лицам с ограниченными возможностями, а также избирателям, которые в день голосования по тем или иным причинам не могут явиться на избирательный участок.

Немаловажным представляется и решение кадровых вопросов.

Использование современных информационных технологий сегодня является магистральным направлением совершенствования деятельности избирательных комиссий, в перспективе оно позволит решить такую чрезвычайно важную задачу как обеспечение честных, открытых и свободных выборов в Российской Федерации.

^{1.} См.: Послание Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. // Российская газета. – 2009. – 13 ноября.

^{2.} См.: Стенограмма расширенного заседания Рабочей группы по вопросам совершенствования избирательного законодательства. – Москва, 18 февраля 2010 года [Электронный ресурс] // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации:[сайт].URL: <http://www.cikrf.ru/newsite/news/actual/2010/03/04/stenogr.jsp> (дата обращения: 30.04.2010).

^{3.} См.: Бузин А. Куда Медведев послал избирательную систему России? [Электронный ресурс] // Межрегиональное объединение избирателей:[сайт]. URL: <http://www.votas.ru/Poslanie.html> (дата обращения: 30.04.2010).

^{4.} См.: Гришина М.В. О заседании экспертной группы по сертификации электронного голосования [Электронный ресурс] // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации:[сайт].URL: <http://cikrf.ru/newsite/news/actual/2009/12/11/sertif.jsp> (дата обращения: 30.04.2010).

^{5.} Федеральный закон 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.

^{6.} Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе «Выборы» // СЗ РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 172.

^{7.} Итоговый отчет об эксперименте по электронному опросу избирателей в Кингисеппе Ленинградской области по применению спутниковых систем ГЛОНАСС и «Гонец» и средств мобильной связи на выборах в Иркутской области в единый день голосования 11 октября 2009 года. – М., 2010.

^{8.} Интервью Михаила Попова (Федеральный центр информатизации при ЦИК России): Основания цель разработки электронных методов голосования – помочь избирателям быстрее и удобнее осуществлять свое волеизъявление [Электронный ресурс] // Бизнес Информатизация Телекоммуникации [сайт], 18 февраля 2009. URL:<http://www.bit.prime-tass.ru/news/show.asp?id=63564&ct=news> (дата обращения: 30.04.2010).

Завьялова Валерия Владимировна *,
*студентка юридического факультета
ГОУ ВПО «Самарский государственный
университет»
(г. Тольятти)*

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРЕИМУЩЕСТВ ДОЛЖНОСТНОГО И СЛУЖЕБНОГО ПОЛОЖЕНИЯ В ЦЕЛЯХ ДОСТИЖЕНИЯ ОПРЕДЕЛЕННЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ НА ВЫБОРАХ

На практике нередко возникают ситуации, когда в избирательной кампании участвуют кандидаты, обладающие значительными властными полномочиями и даже возможностью повлиять на ее ход. Для того чтобы не допустить ситуации, в которых, при формальном равенстве статусов кандидатов, их положение будет неравным, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме»¹ (далее – ФЗ) установил ограничения, связанные с использованием должностного или служебного положения.

Закон четко определяет круг лиц, которым запрещено использовать преимущества своего должностного положения, а также содержит достаточно обширный перечень действий, квалифицируемых как использование соответствующих преимуществ. Здесь возникает вопрос: насколько эффективны ограничения, установленные законодателем в части определения, во-первых, круга лиц, которым запрещено использование данных преимуществ и, во-вторых, круга действий, понимаемых как использование преимуществ должностного или служебного положения.

В отношении определения круга лиц необходимо отметить положительную динамику: Федеральным законом от 21.07.2005 N 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»² в существовавший перечень лиц, на которых распространяется запрет использования преимуществ должностного или служебного, положения был дополнен еще одной категорией лиц: кандидатами, являющимися членами органов управления организаций. Однако необходимо отметить, что использование преимуществ должностного или служебного положения возможно и со стороны лиц, не включенных в данный перечень, например, со стороны индивидуальных предпринимателей, преподавателей учебных заведений.

* © Завьялова В.В., 2010

Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания российской Федерации»³ распространяет запрет на использование преимуществ должностного положения и на уполномоченных представителей политической партии, а также на уполномоченных представителей политической партии по финансовым вопросам. Чтобы не допустить использование должностного положения со стороны этих лиц, представляется необходимым не устанавливать запрет на использование соответствующих преимуществ, а ввести запрет на замещение таких постов лицами, со стороны которых использование рассматриваемых преимуществ возможно.

Говоря о степени эффективности законодательных механизмов в части установления круга действий, обладающих признаками использования должностного и служебного положения, необходимо отметить, что факты использования должностных и служебных полномочий с трудом поддаются доказыванию: большинство из них практически невозможно подтвердить документально. «Например, как замечает А. Бузин, участие подчиненных главы администрации в его избирательной кампании является повсеместным. Однако доказать «привлечение» подчиненных к такому участию не представляется возможным: никакой администратор не издает письменных приказов по этому поводу и никакой подчиненный не даст на эту тему свидетельских показаний»⁴.

Тем не менее в судебной практике дела о злоупотреблении должностными и служебными полномочиями в связи с использованием лиц, находящихся в подчинении или иной служебной зависимости являются наиболее частыми. На этом основании на выборах Губернатора Брянской области в 2004 г. была отменена регистрация кандидата в губернаторы Ю.Е. Лодкина, на выборах в Государственную Думу 2003 г. было отказано в регистрации депутату Государственной Думы В.Н. Бондарю и депутату Тюменской областной Думы А.К. Черепанову.

Как отмечают исследователи, «санкции за использование преимуществ должностного или служебного положения ... применяются на практике ... достаточно избирательно»⁵. Так, Курский областной суд удовлетворил заявление кандидата в Губернаторы Курской области Суржикова В.П. об отмене регистрации кандидата на должность Губернатора Курской области Руцкого А.В.: А.В. Руцкому вменялось агитационное выступление в период избирательной кампании при проведении концерта, организуемого за счет средств, выделенных из областного бюджета.

В использовании преимуществ должностного положения в ходе кампании по выборам в Государственную Думу 2007 г. обвинялись находив-

шийся тогда на посту Президента Российской Федерации В.В. Путин, в то время еще Председатель Правительства В.А Зубков, главы регионов. Однако ни одна из претензий заявителей удовлетворена не была. Хотя основания для неудовлетворения данных жалоб, названные судом, эксперты признают спорными.

Так, в Верховный Суд Российской Федерации обратилась партия «Союз правых сил», потребовав отмены регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы от партии «Единая Россия» В.В. Путина, однако суд в удовлетворении жалобы отказал. Поводом для обращения партии в суд явились транслируемые на всех общероссийских телеканалах два выступления В.В. Путина. По мнению заявителя в них содержались признаки предвыборной агитации с использованием преимуществ должностного положения: оба этих заявления Владимир Владимирович сделал, исполняя свои обязанности как Президент Российской Федерации. По мнению Е.Е. Скосаренко⁶, в данных выступлениях В.В. Путина содержатся признаки предвыборной агитации: имело место выражение предпочтения какой-либо политической партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов; описание возможных последствий допуска того или иного федерального списка кандидатов к распределению депутатских мандатов, в его заявлениях преобладали сведения о партии «Единая Россия» в сочетании с позитивными комментариями. Однако выводы, сделанные Верховным Судом Российской Федерации прямо противоположны...

Из приведенных примеров видно, что, несмотря на то, что закон установил перечень действий, квалифицируемых как использование должностного и служебного положения, и перечень весьма обширный, нельзя сказать, что эти ограничения эффективны. Таким образом, представляется необходимым дать некоторые рекомендации. Так, п. в ч. 5 ст. 40 ФЗ содержит запрет на использование связи, оргтехники, информационных услуг, обеспечивающих функционирование соответствующих органов для проведения предвыборной агитации, если их использование не оплачено из избирательного фонда. На наш взгляд, следует исключить данную оговорку и ввести запрет на пользование данными ресурсами соответствующих органов, независимо от того, оплачено ли их использование или нет, так как у кандидатов, не обладающих властными полномочиями, может отсутствовать даже объективная возможность доступа к таким ресурсам.

На наш взгляд, будет целесообразно также ввести запрет на обнародование отчетов о проделанной работе, распространенных от имени обладающих соответствующими полномочиями кандидатов в период избиратель-

ной кампании, вне зависимости от того, оплачены ли они из средств избирательного фонда.

Представляется, что внимания достоин и п.6 ст. 40 ФЗ, который ставит перед нами дилемму: осуществить депутату, Президенту Российской Федерации свои полномочия, исполнить обязанности перед избирателями и не соблюсти ограничения, связанные с должностным или служебным положением, либо не осуществить полномочия, не исполнить обязанности, но не прибегать к использованию преимуществ должностного и служебного положения. На наш взгляд, норма построена некорректно: осуществление своих полномочий, выполнение обязанностей перед избирателями и соблюдение ограничений, связанных с должностным или служебным положением не исключают друг друга. В научно-практическом комментарии к рассматриваемому ФЗ указано следующее: «Данная норма установлена в целях обеспечения непрерывности деятельности депутатов и представительных органов, обеспечения соблюдения их статуса»⁷. Если понимать данный пункт в такой трактовке, то вышеназванные лица на время участия в выборах от выполнения должностных и служебных обязанностей в любом случае не отстраняются. Ниже авторы комментария подчеркивают: «В то же время, на практике порой депутатами допускается злоупотребление данным «преимуществом» – ведение предвыборной агитации в период избирательной кампании при проведении отчетов перед избирателями, в том числе с выездом в командировки, выпуск и распространение таких отчетов в печатной форме, выступление по любой тематике в СМИ и т.д.»⁸. Поэтому напрашивается вывод, что данная норма позволяет оправдать «заинтересованных» в использовании соответствующих полномочий лиц.

Вскользь хотелось бы коснуться еще одной проблемы, связанной с использованием преимуществ должностного или служебного положения. Как известно, ФЗ предусматривает санкции за использование соответствующих преимуществ. В частности, ФЗ также предусматривает такую санкцию, как отмена решения о результатах выборов. В связи с использованием преимуществ положения данная санкция применяется очень редко, но все же такая практика имеется⁹.

Однако исследователи подвергают критике, во-первых, формулировку закона, устанавливающую критерии для признания выборов недействительными, «если допущенные нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей» и, во-вторых, отсутствие действенных процедур для разрешения публично-правовых споров: «Для публично-правовых споров еще не создана специальная процедура рассмотрения. Она есть только у Конституционного Суда. Все же остальные споры рассматрива-

ются судами общей юрисдикции в порядке гражданского судопроизводства»¹⁰. Однако система доказательств, предусмотренная ГПК, едва ли подходит для публично-правовых споров.

Таким образом, во-первых, несмотря на то, что закон определил круг лиц, со стороны которого возможно использование должностного положения, он представляется нам недостаточно полным. Во-вторых, мы сталкиваемся, с одной стороны, с трудностями документальной фиксации фактов злоупотребления должностным или служебным положением на выборах и, с другой стороны, с известной долей субъективизма, противоречивостью в оценке таких фактов судами и избирательными комиссиями. В-третьих, нам кажется излишней норма, противопоставляющая должностных и служебных полномочий ограничениям, введенным ФЗ. И, в-четвертых, в данном исследовании озвучена проблема трудности применения некоторых санкций за использование соответствующих преимуществ.

Решению данных проблем должно способствовать совершенствование законодательных механизмов противодействия такому поведению со стороны наделенных властными и служебными полномочиями лиц, а также повышение избирательной культуры до такого уровня, когда действия данных лиц уже не смогут повлиять на выбор гражданина.

¹. Федеральный закон от 12 июня 2002. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

². Федеральный закон от 21 июля 2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005. – № 30. – Ст. 3104.

³. Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005. – № 21. – Ст. 1919.

⁴. Бузин А. Административные избирательные технологии и борьба с ними. – М., 2007. – С. 181.

⁵. Любарев А.Е. Использование преимуществ должностного или служебного положения. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.votas.ru/virtcons5.html/>. – 27.04.2010.

⁶. Скосаренко Е.Е. Дело по заявлению «Союза Правых Сил» об отмене регистрации кандидата Путина / Национальный центр мониторинга демократических процедур: выборы депутатов Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва. Бюллетень №5. – 2008. – С.101-104.

^{7.} Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / под ред. А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. – М., 2006. – С. 467.

^{8.} Там же.

^{9.} См., например: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16 августа 1999 г. №36-Вп99-15 / СПС «Консультант Плюс».

^{10.} Лукьянова Е.А. Суд не может отменить результаты выборов не только потому, что просто не может... // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 7. – С. 13.

Карлов Антон Сергеевич*,
студент юридического факультета
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)

ПРОБЛЕМЫ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН ИХ ВЛИЯНИЕ НА ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ

При рассмотрении вопроса о судебной защите избирательных прав граждан необходимо определить понятие данного термина. В науке существует множество точек зрения различных правоведов и политических деятелей, некоторые из них весьма важны для рассмотрения проблем судебной защиты избирательных прав. Так, если рассматривать судебную защиту прав и свобод граждан как институт правового государства, в основе деятельности которой лежат конституционные принципы¹; то механизм судебной защиты прав и свобод граждан во многом регулируется конституционными нормами, которые устанавливают организацию судебной власти. Напротив, судебная защита избирательных прав граждан, обеспечиваемая в том числе нормами избирательного права, представляет собой его «коллизийный разрез»²;

При этом, для понимания характеристики данного понятия необходимо уделять внимание полномочиям судебной власти в правозащитной сфере, таким как: предотвращение нарушений прав и свобод, устранение пре-

* © Карлов А.С., 2010

пятствий их реализации, восстановление нарушенного права, а также некоторые процессуальные средства достижения поставленной цели.

М.С. Матейкович предлагает определить судебную защиту прав и свобод человека и гражданина как гарантированный каждому индивиду конституционный механизм охраны его прав и свобод, который выражается в деятельности органов судебной власти по предотвращению нарушений прав и свобод, устранению препятствий их реализации либо их восстановлению нарушенного права посредством установленных законом форм судопроизводства³.

По мнению М. К. Треушникова, социальная значимость судебных решений о защите избирательных прав определяется не их количеством, а той ролью, которую они играют в становлении демократического избирательного процесса⁴.

Сущность значения судебной защиты избирательного права граждан можно выразить в следующих аспектах. Во-первых, суды защищают основополагающие принципы реализации избирательных прав гражданами: всеобщности, равенства, гласности и т.д. Здесь можно привести пример из практики, когда в 1996 г., вопреки нормам Устава Курской области, которым устанавливается ценз оседлости для кандидатов на должность губернатора области, Верховный Суд РФ обязал областную избирательную комиссию зарегистрировать А. В. Руцкого кандидатом на должность губернатора, тем самым обеспечив соблюдение принципа равенства избирательных прав граждан. А в 2000 г. в ходе очередной избирательной кампании А.В. Руцкой, будучи уже действующим губернатором области, сам нарушил принцип равенства избирательных прав: сбор подписей в его поддержку осуществлялся работниками администраций районов. В результате его регистрация была отменена областным судом, правомерность решения которого подтвердила Судебная коллегия Верховного Суда РФ.

Во-вторых, органы судебной власти, вынося обязательные для исполнения решения, обеспечивают свободный характер выборов и тем самым гарантируют реальное участие граждан в управлении делами государства.

В-третьих, органы судебной власти должны препятствовать распространению противозаконных действий и, прежде всего, в сфере предвыборной агитации и финансировании избирательной кампании.

В-четвертых, деятельность судебной власти должна повышать значимость законодательства об основных гарантиях избирательных прав граждан, способность к осознанию ответственности за нарушение избирательного законодательства.

Защите избирательных прав присущ ряд особенностей. Одной из них является то, что судебная защита избирательных прав граждан осуществляется самостоятельными, независимыми органами государственной власти, не связанными со сторонами процессуальными отношениями. Очень большую роль в обеспечении восстановления нарушенных избирательных прав играют избирательные комиссии, которые разрешают большое количество электоральных конфликтов, что очень важно в условиях относительно небольшого промежутка времени избирательной кампании. Статус избирательных комиссий дает им право действовать в целях защиты избирательных прав субъектов исходя из собственной оценки наличия факта нарушения и его характера, тогда как процессуальное законодательство не предоставляет возможности судебным органам действовать в соответствии с их убеждениями.

Однако, в настоящее время, избирательные комиссии такого независимого положения к противоборствующим сторонам уже не занимают. Связано это с тем, что на уровне субъектов РФ, городов, районов, избирательных округов, не менее половины членов комиссий назначаются на основе предложений политических партий, иных избирательных объединений, которые допущены к распределению мандатов в представительном органе государственной власти либо местного самоуправления на предстоящих выборах.

Ещё одной особенностью является установление пределов судебной защиты избирательных прав, которые могут быть ограничены для обеспечения принципа свободы выборов, а также для защиты прав избирательного корпуса в целом. Суд не может и не вправе обеспечить все претензии участников избирательного процесса. Целью суда является сохранение баланса между защитой прав человека и иными проблемами конституционного регулирования.

Например, гражданин, которому на законных основаниях отказано в регистрации кандидатом на выборную должность, не может через суд восстановить свое пассивное избирательное право. При таком отказе это право ограничивается в целях защиты основ конституционного строя, признающих свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа, прав избирателей и других кандидатов. В ином случае кандидатам в процессе реализации ими пассивного права предъявлялись бы дифференцированные требования, а регистрация не выполнила бы роли объективного предварительного отбора претендентов на выборные должности.

Избирательное законодательство предусматривает два способа защиты избирательных прав граждан: административный (его в литературе ещё

называют инстанционным) и судебный. Они имеют ряд существенных отличий по предмету обжалования, по процедурам рассмотрения жалоб, по юридическим последствиям принимаемых решений и по ряду других критериев. Вместе с тем административный и судебный порядок дополняют друг друга в качестве относительно автономных, с юридической точки зрения, способов обеспечения прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации. Важным свойством взаимодействия данных порядков является то, что недостатки одного могут быть компенсированы достоинствами другого, однако каждый из них призван в полном объеме восстановить нарушенные права и позволить субъекту правоотношения реализовать их. В этой связи во многих случаях заявитель имеет возможность выбора между ними с учетом конкретных обстоятельств.

Тем не менее возникает полемика между практиками и теоретиками по поводу предпочтительности того или иного порядка, учитывая при этом эффективность его применения на практике. В настоящее время основная масса избирательных споров рассматривается судом общей юрисдикции. Хотя некоторые авторы, например М.А. Митюков, В.А. Кряжков, считают данную ситуацию неверной, когда суды общей юрисдикции рассматривают избирательные споры и предлагают наделить функциями по защите избирательных прав конституционные и уставные суды субъектов РФ

В ходе многих избирательных кампаний случаются различные нарушения избирательных прав граждан, в частности распространены нарушения активного избирательного права. Наиболее частыми являются такие нарушения как не включение в список избирателей, невозможность проголосовать избирателю вне помещения для голосования и многие другие. После завершения голосования единственным способом восстановления избирательных прав граждан является отмена решения об итогах голосования. Но данная ситуация в Российской избирательной практике практически невозможна. Суд должен искать «баланс» между ценностями субъективных избирательных прав граждан, с одной стороны, и объективных итогов выборов как акта прямого волеизъявления населения, с другой⁵; Очень часто такой баланс найти крайне сложно, что обязывает законодателя к созданию различных компенсаторных механизмов, максимально четкому определению оснований отмены результатов выборов, которые бы свели к минимуму роль судебного усмотрения.

Говоря о судебной защите избирательных прав стоит сказать и о том, как она влияет на становление и развитие электоральной культуры в России. Безусловно, развитие электоральной культуры в нашем государстве проходит весьма сложно, на то есть ряд причин. Множество граждан в

России не принимают активного участия в выборах и референдумах именно из-за того, что некоторые их права в избирательной сфере серьезно нарушаются. Поэтому судебная власть должна способствовать тому, чтобы граждане имели возможность отстаивать нарушенные права в сфере избирательного права. Трудно формировать избирательную культуру, если нет поддержки, а, главное, заинтересованности государства. Здесь уместно говорить и о создании специальных судов, рассматривающих избирательные коллизии. Большинство споров рассматривается судами общей юрисдикции, которые серьезно загружены, отсюда дела о нарушении избирательных прав не получают должного внимания, и, соответственно, электорат не получает должной защиты своих прав. Возникает и развивается абсентеизм и как следствие низкий уровень развития электоральной культуры граждан. Судебная власть должна гарантировать защиту данной категории прав граждан, тогда можно говорить и о том, что электоральная культура находится на достойном уровне в сравнении с теми же странами западной Европы. Не стоит забывать о том, что именно от исхода выборов и референдумов зависит дальнейший путь развития государства, в связи с этим становление электоральной культуры принимает ещё большую важность.

Подводя итог, следует сказать о том, что в настоящее время суды играют важную роль в защите избирательных прав граждан, вместе с тем, в условиях усложнения общественных отношений в сфере организации и проведения выборов, необходима, с одной стороны, постоянная работа в сфере совершенствования законодательства, регулирующего вопросы защиты, с другой – эффективное использование правоприменительными органами предоставленных законом полномочий. Выполнение данных задач также окажет позитивное влияние на становление электоральной культуры в России.

¹. Кашепов В. П. Указ. соч. – С. 2, 6.

². Венедеев В. А., Лысенко В. И. Избирательный процесс в РФ: политико-правовые и технологические аспекты // Государство и право. – 1997. – №8. – С. 12.

³. Матейкович М. С. Актуальные проблемы судебной защиты избирательных прав граждан в РФ // Государство и право. – 2003. – №4. – С. 35.

⁴. Треушников М. К. Судебная защита избирательного права // Журнал российского права. – 2000. – №3. – С. 14 – 15.

⁵. Собрание законодательства РФ. – 2002. – №6. – Ст. 626.

Каюров Евгений Александрович *,
*аспирант кафедры государственного и
административного права
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)*

НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ФИНАНСОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Статья 3 Конституции Российской Федерации гласит, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления¹.

Теория права, наука государственного права и иные отрасли знаний выработали множество определений народного представительства.

Так, Сийес писал: «Представительству свойственны две характерные черты. Во-первых, власть уполномоченных не безгранична, составляя лишь долю общей власти нации; и во-вторых, уполномоченные осуществляют эту власть не по собственному праву, а по чужому праву, по праву общества, доверившего им свою власть»².

По мнению А.И. Кима, в народном представительстве «решающее участие граждан в государственных делах обеспечивается через выборные органы государства»³.

Трудно не согласиться с мнением Кима, поскольку теория представительства изначально реализовывалась через законодательные (представительные) органы власти, в частности, через принятие законов, каких-либо иных нормативных правовых актов, обязательных для исполнения исполнительной властью.

Вместе с тем любая власть, без различия, являются эманацией, она исходит от народа. Народ поручает осуществление власти доверенным лицам; их власть является их обязанностью, а не правом. Такой взгляд на народное представительство позволяет быть более требовательным к властям в целях максимального удовлетворения интересов народа.

По мнению Лазаревского Н.И. «самою действительною формою контроля народного представительства над всем ходом государственного

* © Каюров Е.А., 2010

управления является принадлежащее ему право утверждения государственного бюджета и вообще разрешения всех расходов государственного казначейства и всех взимаемых им налогов. Финансовые права народного представительства могут быть сведены к следующим двум основным началам: 1) никакой сбор с населения в казну не может быть установлен иначе, как законом; никакой расход из казны не может быть произведен иначе, как на основании закона, и 2) смета государственных расходов и доходов, бюджет, утверждается в законодательном порядке, и притом на один год.»⁴.

Следует отметить, что устройство финансовой системы современной России соответствует выдвинутым идеям Н.И. Лазаревского.

Согласно положениям статьи 12 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) федеральные налоги и сборы (обязательны к уплате на всей территории России) устанавливаются Налоговым Кодексом; по аналогии региональные и местные налоги (обязательные к уплате на территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования) устанавливаются НК РФ и представительными органами соответствующего публичного образования⁵.

В соответствии со статьей 11 Бюджетного кодекса Российской Федерации соответствующий бюджет (форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления) утверждается в форме федерального закона, закона субъектов Российской Федерации либо же в форме муниципального правового акта представительного органа муниципального образования⁶.

Вместе с тем современная модель управления государственными и муниципальными финансами в России характеризуется рядом особенностей, где новые формы реализации народного представительства в области финансов могли бы положительно отразиться на удовлетворении интересов и потребностей народа.

Так, За последние годы в российском законодательстве произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе укрепления бюджетного федерализма⁷.

Результатами данных изменений стали более упорядоченное бюджетное устройство субъектов Российской Федерации, разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, закрепление за публичными образованиями определенных видов доходов.

Особого внимания заслуживает возрастание роли и значения для соответствующих публичных образования предоставления им межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

В бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 годах отмечается, что необходимо расширить использование механизмов поощрения регионов и муниципальных образований, ориентированных на реализацию приоритетных реформ и программ развития в целом⁸.

Возвращаясь к вышеизложенному, мною была отмечена мысль о том, что народное представительство существует для того, чтобы представители от народа разрешали вопросы народы с наибольшей для него пользой.

В муниципальных образованиях современной России это выражается в эффективности и полноте решения органами местного самоуправления возложенных на них федеральным законодательством вопросов местного значения.

В целях реализации таких вопросов местного значения муниципальные образования имеет собственные доходы бюджетов. В соответствии со статьей 47 БК РФ к собственным доходам бюджетов относятся⁹:

налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах;

неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.

Таким образом, законодатель особо выделяет такой вид дохода местных бюджетов, как доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, т.е. в основной части посредством предоставления муниципальным образованиям межбюджетных трансфертов.

Так, анализируя данные об основных показателях бюджетов муниципальных образований Самарской области по состоянию на 01.12.2010 предоставленные министерством управления финансами Самарской области, необходимо отметить следующее.

Налоговые и неналоговые доходы муниципального района Шенталинский на 2010 год составляют 39 335 тыс. руб., а безвозмездные поступления 156 649 тыс. руб.

Налоговые и неналоговые доходы городского округа Отрадный на 2010 год составляют 289 158 тыс. руб., а безвозмездные поступления 267 516 тыс. руб.

Налоговые и неналоговые доходы муниципального района Похвистневский на 2010 год составляют 44 256 тыс. руб., а безвозмездные поступления 291 453 тыс. руб.

Налоговые и неналоговые доходы муниципального района Большеглушицкий на 2010 год составляют 54 381 тыс. руб., а безвозмездные поступления 161 308 тыс. руб.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что для эффективной реализации органами местного самоуправления вопросов местного значения в современной России играет большую роль привлечение межбюджетных трансфертов из бюджетов иных публичных образований.

Вместе с тем в силу различных причин (некомпетентности, непрофессионализма, отсутствия желания и различного рода стремлений) сотрудники органов местного самоуправления не всегда могут быть осведомлены о возможных вариантах привлечения межбюджетных трансфертов в местный бюджет.

В этой связи непосредственное участие самих граждан, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, в привлечении межбюджетных трансфертов представляется крайне эффективным механизмом увеличения средств в местном бюджете.

Непосредственное участие граждан в привлечении межбюджетных трансфертов может реализовываться, например, в следующих формах:

- написание обращений в органы местного самоуправления в целях принятия теми участия в целевых программах или получения всевозможных грантов или же отказа в принятия участия с обоснованием причин такого отказа;

- образование совместных (с участием граждан и сотрудников органов местного самоуправления, работников учреждений) рабочих групп, комиссий по привлечению средств посредством участия в существующих (проводимых) проектах;

- создание рабочей группы по мониторингу возможных вариантов привлечения межбюджетных трансфертов.

С учетом изложенного урегулирование указанных отношений в законодательстве позволит, прежде всего, повысить уровень гражданского са-

мосознания, гражданской ответственности за принимаемые решения и совершаемые действия, позволит еще более повысить объективность и эффективность при распределении межбюджетных трансфертов, а также повысить реализуемость вопросов местного значения.

^{1.} См: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

^{2.} Сийес Аббат: От Бурбонов к Бонапарту. – Санкт-Петербург: Алетея, 2003. – С. 194.

^{3.} Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР (Государственно-правовое исследование). – Томск: 1975. – С. 129–130.

^{4.} Лазаревский Н.И. Народное представительство и его место в системе государственных установлений. Конституционное государство. – Санкт-Петербург: 1905. – С. 179 – 252.

^{5.} См: Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.

^{6.} См: Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

^{7.} См: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 15. – Ст. 1640.

^{8.} Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. – 2007. – 7 апреля.

^{9.} См: Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

Кирюхина Ольга Геннадьевна*,
*студентка 2 курса Института законодательства
ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»
(г. Саратов)*

ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ КУЛЬТУРА МОЛОДЕЖИ

В связи с тем, что в настоящее время институт непосредственной демократии в России находится на стадии развития, остается актуальным вопрос правовой культуры избирателей (электората).

* © Кирюхина О.Г., 2010

Согласно позиции А.А. Яшина, электоральная правовая культура – культура поведения различных профессионально-возрастных, социальных, возрастных, национальных, политических и иных групп избирателей в каждой конкретной избирательной кампании, кампании по проведению референдума; культура законотворческой, а также правоприменительной деятельности в области конституционного законодательства¹.

В то же время Ю.А. Веденев и В.В. Смирнов включают в понятие электоральной культуры несколько элементов. К таковым, по мнению указанных авторов относятся:

1. знание и понимание избирательных норм и процедур, полномочий и деятельности организаторов выборов и иных участников избирательного процесса, компетентности этих избирателей;
2. интерес и отношение к выборам, к избирательным правам и возможностям, участников избирательного процесса;
3. оценка избирательного законодательства и практики его применения всех этапов избирательной кампании и выборов, целесообразности и действительности своего участия в них;
4. усвоение образцов и норм поведения избирателей и других участников избирательного процесса².

На наш взгляд, последнее определение наиболее полно отражает сущность электоральной культуры.

Уровень электоральной культуры населения можно определить при анализе данных, полученных по результатам выборов на федеральном и региональном уровнях.

Анализируя проблему электоральной культуры российских граждан необходимо упомянуть о таком явлении, как абсентеизм³.

Как правило, абсентеизм является следствием законодательного закрепления добровольности участия избирателей в выборах. Причиной абсентеизма могут быть низкая политическая и правовая культура части населения или отказ от участия в выборах по политическим мотивам (например, отрицательное отношение ко всем кандидатам на выборах), в том числе это может быть связано с низким уровнем организации избирательной кампании⁴.

Абсентеизм со стороны молодых избирателей составляет для государства существенную проблему, потому что придает результатам выборов и референдумов различных уровней значительно меньший представительный характер и фактически не обеспечивает решение молодежных проблем с участием представителей молодого поколения⁵.

Говоря об абсентеизме нельзя не остановиться на статистических данных, свидетельствующих об уровне явки на президентских выборах в России. Так в 1996 году на президентских выборах было зарегистрировано 108 495 023 избирателя, из них проголосовали 75 744 549 человек, «против всех» проголосовали 75 744 549 избиратель. В 2000 году на выборах Президента было зарегистрировано 109 372 043 избирателя, из них приняли участие в выборах 74 994 408 человек, «против всех» проголосовали 1 414 673 избирателя. В 2004 году – всего было зарегистрировано 108 064 281 избиратель, из них приняли участие в голосовании 69 581 761 избиратель, «против всех» проголосовали 2 396 219 избирателей. На президентских выборах 2008 года было зарегистрировано всего 109 144 517 избирателей, из которых приняли участие в выборах 74 746 649 человек⁶.

Данные по выборам Президента РФ подтверждают заинтересованность граждан в политической деятельности, так в 2008 году электоральная активность населения приблизительно равна 68,5%, что на 4,1% больше чем в 2004 году (64,4%). Однако можно ли считать, что рост электоральной активности населения на выборах Президента РФ в 2008 году действительно связан с заинтересованностью граждан в решении общественных вопросов, политикой? Ведь количество не проголосовавших граждан составляет 34397868 (31,5%), а это приблизительно 0,32 всех зарегистрированных граждан, довольно внушительная доля неявки на выборы.

Из приведенных статистических данных можем сделать следующие выводы. Возвращаясь к вопросу о наличии в бюллетене для голосования строки «против всех», нельзя не отметить то, что к 2004 году число голосующих против всех кандидатов существенно увеличилось⁷. Такая тенденция в своем развитии имела бы самые неблагоприятные последствия в настоящем времени. Возможно, это и было одной из причин отмены протестного голосования и порога явки на выборах. Анализируя же количество проголосовавших на выборах Президента в 2008 году, напрашивается вывод, что избиратели, придерживающиеся радикальных взглядов, не участвуют в голосовании, таким образом, выражают свой протест. Остальные же избиратели голосуют в любом случае за того кандидата, политические взгляды которого хотя бы частично совпадают с их мнением⁸.

Полагаем, особого внимания заслуживает проблема повышения электоральной культуры молодежи.

Исходя из определений, изложенных выше, электоральная (избирательная) культура молодежи – совокупность внутренних установок, ценностных ориентаций, знаний, умений и навыков электорального поведения

молодых граждан, выражающих их отношение к избирательному процессу, а также деятельность по их реализации.

Электоральная культура, в том числе молодежи, имеет сложную структуру, включающую в себя:

- политико-правовые и непосредственно с ними связанные ценностные ориентации и установки.
- интересы и цели, которые преследует люди, участвующие в выборах, а также мотивы избирательного поведения.
- систему отношений, в которые вступают между собой избиратели.
- знание избирательного законодательства и практики организации выборов.
- действия и поступки, рассматриваемые под углом зрения существующих в обществе правовых норм.
- образы избирательного процесса, сформированные средствами массовой информации и массовой культурой⁹.

В настоящее время разработано и применяется большое количество методов и мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума), направленных на молодых людей.

Наиболее важными и распространенными, на наш взгляд, являются следующие методы повышения культуры молодых избирателей:

- преподавание курса «Избирательное право и процесс»;
- создание молодежных парламентов и советов;
- школьное самоуправление (Через организацию избирательной кампании, участие в выборах представителей оказывается помощь подросткам в изучении вопросов избирательного права и процесса. Ролевые и моделирующие игры способствуют приобретению опыта, изучению потребностей сверстников, планированию, принятию решений, поиску средств их реализации, принципиально изменяют отношение школьников к общественным делам. Удачные примеры организации органов школьного самоуправления как единоличных (например, Президент школы), так и коллегиальных (например, Совет школы).)¹⁰;
- проведение олимпиад и конкурсов по тематике избирательного права (Данный метод повышения электоральной культуры молодежи также является распространенным. Ежегодно проводятся конкурс ЦИК России для студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую научную работу по вопросам избирательного процесса и избирательного

права, Всероссийская олимпиада школьников по граждановедческим дисциплинам и др);

– проведение деловых и ролевых игр (Большинство регионов и муниципальных образований могут поделиться широким практическим опытом проведения подобных игр. Например, проведение игровой конкурсной программы «Голосуют молодые» (КВН) в Турковском районе Саратовской области.¹¹).

– использование современных технологий (Например, для активных пользователей сети Интернет, компьютерных и мобильных технологий применяются такие меры как использование Интернет-сайтов органов государственной власти, Интернет-изданий для публикации информационных сообщений по избирательной тематике; проведение онлайн пресс-конференций с представителями избирательных комиссий; реализация компьютерной игры по вопросам избирательного права и процесса для повышения правовой электоральной культуры школьников; разработка и рассылка картинок, мелодий, заставок, SMS и MMS-сообщений, побуждающих молодежь прийти на выборы, в том числе информирующие о дате и времени голосования и другие).

Одним из наиболее эффективных методов правового повышения культуры избирателей является молодежный парламентаризм как направление работы с активной талантливой молодежью. Молодежный парламентаризм основан на международном и российском опыте, лучших традициях формирования эффективных социальных механизмов представительства интересов молодежи, защиты прав и законных интересов молодых граждан. В процессе деятельности молодежных парламентских структур формируется формат взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, вовлечения активных молодых людей в общественные процессы и решение проблем города, региона и страны. Тем самым осуществляется преемственность поколений в передаче традиций демократического жизнеустройства, национального самосознания, целостности устремлений, перспектив развития единого сообщества, именуемого народом.

Молодежные парламенты это новое явление в общественной и политической жизни России. В большинстве субъектов Российской Федерации уже созданы молодежные парламенты. Формирование таких молодежных парламентских структур является актуальнейшей задачей государства, так как оно понимает, что решать проблемы в силе только молодежь, которая знает о них не понаслышке, а пропустив через себя – своих сверстников. Молодежь заинтересована в управлении делами государства и осуществ-

лении местного самоуправления. Молодые люди сами стали поднимать волнующие их вопросы. Новые технологии и методики молодёжь активно привносит в свои учебные заведения, на предприятия.

Вовлечение в молодёжную политику молодых специалистов позволяет отрабатывать механизм взаимодействия с молодёжью и переходить на качественно новый уровень своей деятельности. Сейчас всё делается для того, чтобы молодёжь поверила в свои силы, знала, что и она может что-то изменить в общественно-политической жизни страны¹².

В Саратовской области создан орган молодежного управления: Молодежный парламент при Саратовской областной Думе, который является коллегиальным, консультативным совещательным органом по вопросам реализации молодежной политики. Наличие молодежного парламента показало, что деятельность таких молодежных органов способствует формированию правовой культуры молодых людей и становлению их активной жизненной позиции.

Исходя из полученных данных в ходе анализа выборов Президента РФ, представляется возможным предложить некоторые способы повышения электоральной активности молодежи, а именно:

- проведение круглых столов по избирательному праву (осуществляемых Комитетами по делам молодежи с участием преподавателей юридических ВУЗов);
- развитие и совершенствование органов молодежного самоуправления;
- обмен опытом представителей органов молодежного самоуправления;
- проведение органами молодежного самоуправления совместных мероприятий с учащимися школ, направленных на повышение электоральной культуры.

Развитие правовой культуры избирателей должно стать органической частью конституционно-правовой реформы в России. Процесс развития правовой культуры избирателей, прежде всего молодежи, должен носить комплексный характер. Добиться коренного улучшения положения дел можно только, объединив усилия органов государственной власти, местного самоуправления, избирательных комиссии, политических партий и всех других заинтересованных структур в рамках единой системы воспитания подрастающего поколения и просветительской работы со всеми возрастными группами избирателей¹³.

-
1. См.: Яшин А.А. Конституционно-правовые основы участия молодежи в голосовании (в выборах и референдумах). – М., 1997. – С.22.
 2. См.: Веденев Ю.А., Смирнов В.В. Представительная демократия и электоральная правовая культура. – М., 1997. – С.42.
 3. См.: Артамонова Н.В. Абсентеизм избирателей в контексте принципа свободных выборов // Адвокат. – 2006. – №11.
 4. См.: Командирова Т.Г. Дисс. ... к.ю.н. – С. 144.
 5. См.: URL: <http://www.ilkomsar.ru/publications/molodej.php>.
 6. Сводная таблица выборов Президента Российской Федерации // www.cikrf.ru
 7. См.: Вискулова В.В. Голосование «против всех»: исключить нельзя оставить (в свете решений Конституционного суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 5.
 8. См.: Командирова Т.Г. Дисс. ... к.ю.н. – С. 146.
 9. См. так же: URL: <http://www.ilkomsar.ru/publications/molodej.php>;
 10. См.: URL: <http://www.ilkomsar.ru/publications/molodej.php>;
 11. См.: URL: <http://www.ilkomsar.ru/publications/molodej.php>;
 12. См.: URL: <http://www.sammol.ru/page/?path=68>.
 13. См.: Артамонова Н.В. Развитие правовой культуры избирателей в России: конституционно-правовой аспект. – М., 2008. – С.32.

Коростелев Владимир Сергеевич*,
студент юридического факультета
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Тольятти)

НИЗКИЙ УРОВЕНЬ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ КАК ФАКТОР ПРЕПЯТСТВИЯ РАЗВИТИЮ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Право, его возникновение и развитие, немислимо без развития и существования многоаспектной категории «культура», ведь реализация тех или иных положений невозможна без таких её следствий как сознание, правосознание. В связи с этим на первый план выходит анализ современной российской электоральной культуры как фактора, влияющего на реализацию уже достаточно разработанных в теории и в законодательстве по-

* © Коростелев В.С., 2010

ложений избирательного права, а равно на модернизацию указанной отрасли права. В целом же картина в данном случае складывается весьма неблагоприятная.

Хотелось бы привести концептуальные, по моему мнению, взгляды из научной литературы последних лет, дать им свою оценку и сформировать свой вывод по вышеобозначенной проблеме.

Во-первых, отмечается абсентеизм избирателей (т.е. их массовое неучастие в выборах). Н.В. Артамонова в частности сослалась на статью Л.Л. Вешнякова, который объяснил всё тем, что избиратели стали «ленивыми». Сама же учёная говорит о 5 причинах рассматриваемого явления. Помимо мнения о несовершенстве законодательства и причинах случайного характера, следует выделить из исследования Н.В. Артамоновой позиции о причинах, лежащих в низкой политической и правовой культуре населения, порождающей безразличие к политическому процессу и отчуждение от него, и в процессах, связанные с особенностью конкретной избирательной кампании (неинтересные кандидаты, неинтересная агитация и т.п.).

Во-вторых, годы однопартийности при советской власти подавили зачатки нарождающейся электоральной культуры дореволюционной России. Что ж получилось при появлении демократии? А.В. Лукашева правильно охарактеризовала этот период: «Вначале общество обуяла некоторая демократическая эйфория. Многопартийность носила хаотический характер. Население демонстрировало абсолютную неграмотность в вопросах участия в определении государственной политики»¹. На мой взгляд, существенно за 20 лет здесь ничего измениться не могло, тем более, когда у электората фактически ограничен выбор и реальной многопартийности сейчас уже не отмечается. Вдобавок можно отметить, что это же поколение, жившее во времена «хаотического характера многопартийности», фактически остаётся и сейчас количественно внушительной силой, поэтому говорить о подвижках в электоральной культуре и правосознании указанных масс граждан сейчас и в ближайшее время, на мой взгляд, не приходится.

Далее следует отметить позицию В.Н. Богатырева, который фактически печально отозвался о уровне развития нашей электоральной культуры через призму Доклада Уполномоченного по правам человека в России за 2006 год, где процент обращений по нарушениям политических прав определён в число «3,2»². Пояснено это «низким жизненным уровнем граждан, инерцией мышления, сложностью отстаивания своих прав». Но, на мой взгляд, здесь надо говорить проще, а именно о приоритете потребностей ныне живущего россиянина. Следующее мнение, разумеется, выходит за

рамки юридических рассуждений, но, на мой взгляд, в условиях текущего мирового финансового кризиса человека куда больше будет волновать угроза попасть под сокращение или проблема невыплаты заработной платы, чем концептуально более высокий уровень проблем формирования органов публичной власти в Российской Федерации.

Молодёжная проблема. Она очевидна хотя бы из того, что, несмотря на многообразие форм воздействия на политическое правосознание молодых людей, например, в рамках «молодёжных движений» политических партий России, «молодёжных парламентов», в рамках образовательного процесса, в науке избирательного права отмечается нерезультативность данных мер, о чём будет сказано ниже. Дополнительно у «молодёжного электората» на первый план выходит вполне понимаемая заинтересованность в других неполитических аспектах жизни (акцент на получении образования, поиск работы, не всегда связанной с процессом «избрания», реализация себя в культурных и субкультурных сферах). Пишут об этом и учёные. Например, А.Н. Чертков и Н.В. Артамонова: «По данным социологических опросов, большая часть молодежи полагает, что выборы как социальный институт малозначимы для достижения общественного блага»³ Дальнейшие комментарии, на мой взгляд, излишни.

Российской электоральной культуре не присущи традиции, в России нет даже обычного бытового укора за непосещение выборов. И до тех пор, пока будут существовать стереотипы «власть – это деньги», «политика – это грязь», «за нас всё решили», нельзя будет добиться добровольности участия в избирательном процессе, нельзя будет ждать формирования у россиян гражданской (политической) ответственности.

Таким образом, надо ещё раз сказать, что налицо явное фактическое противоречие – категориально-разработанное и идеологически-обоснованное отечественными учёными избирательное право в своей реализации разбивается о невысокий уровень электоральной культуры (на мой взгляд, даже о равнодушие к политическим процессам).

Какой же из этого следует сделать вывод? Науке избирательного (а равно конституционного и государственного) права на настоящем этапе следует сделать акцент в сторону максимальной «адаптации» права под текущую реальность общественных отношений, что в свою очередь должно означать:

В-первых, более усиленную интеграцию правового воспитания в дисциплины образовательных курсов неюридических специальностей и, самое главное, в школьный образовательный процесс как процесс воспитания «подрастающего электората». Это, конечно, сейчас есть, но ведь, на мой

взгляд, заучивание дефиниций избирательного права «на оценку» и поверхностное, «беглое» рассмотрение институтов в лучшем случае не изменит нейтрального отношения к политическим процессам в России. Т.е. необходимо подумать об отмене формализации изучения избирательного права или, по крайней мере, её смягчении в образовательных учреждениях неюридического профиля.

Во-вторых, из предыдущего положения вытекает, что акцент надо делать именно на подрастающий электорат. Ибо только подростки не лишены идеалистических соображений, которые при направлении в нужное русло могут преобразовать их правосознание до уровня активных участников избирательного процесса. А проводить агитации, собрания и иные формы вовлечения в избирательный процесс в отношении сформировавшихся взрослых личностей с пессимистическим взглядом на любой политический процесс в современной России – основного электорального контингента – есть, по меньшей мере, деятельность, которая может и не дать результата, даже несмотря на обильные финансовые вливания.

В-третьих, надо пользоваться уже практикуемыми и разработанными теорией и практикой предложениями и формами вовлечения электората и населения в целом в избирательный процесс. Т.е. здесь надо иметь ввиду многочисленные институты гражданского общества и «молодёжный парламентаризм» как системы совещательных и консультативных органов не только при органах законодательной власти субъектов РФ, но и при исполнительных органах власти субъектов РФ и при муниципальных органах власти. Но при этом я солидарен с подходом Н.В. Артамоновой и А.Н. Черткова о том, что практиковать данную форму участия молодёжи в политической жизни страны, во-первых, финансово затратно, а во-вторых, войдёт в некоторую конкуренцию с существующими правами / возможностями молодых избирателей – ведь за рядом исключений лица могут реализовывать активное и пассивное избирательное право с 18 лет⁴.

И наконец, в-четвертых, по моему мнению, несмотря на колоссальную работу отечественной науки избирательного права в разработке новых норм, институтов, предложений по совершенствованию законодательства, анализу и восприятию отдельных зарубежных правовых институтов, видеть в указанных действиях панацею от всех проблем избирательного права, в том числе в аспекте правоприменения, пока рано. Но в то же время говорить о приостановлении указанных работ тоже было бы ненаучным, поэтому она должна непременно продолжаться.

^{1.} Лукашева А.В. Общественное мнение и законотворчество. Демократия и права человека / Гражданин и право. – 2001. – № 11 // [Электронная версия] СПС «Гарант».

^{2.} Богатырев В.Н. Реальные демократические процессы в России и активность субъектов избирательного права // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2009. – №3.

^{3.} Артамонова Н.В., Чертков А.Н. Региональный опыт функционирования «молодежного парламентаризма» как механизма развития правовой культуры российских избирателей // Журнал российского права. – 2008. – №1 // [Электронная версия] СПС «Гарант».

^{4.} Артамонова Н.В., Чертков А.Н. Региональный опыт функционирования «молодежного парламентаризма» как механизма развития правовой культуры российских избирателей // Журнал российского права. – 2008. – №1 // [Электронная версия] СПС «Гарант».

Кузьмина Елизавета Петровна*,
студент юридического факультета
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)

НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ КУЛЬТУРА И ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ИНОСТРАННЫХ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ В ВЫБОРАХ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Свободные выборы — это один из важнейших демократических способов легитимации государственной власти. Эффективность избирательного процесса напрямую зависит от электорально-правовой культуры избирателей, уровня понимания и осознания ими собственной роли в отношениях между властью и гражданином, непрерывного поддержания положительной мотивации граждан на участие в формировании представительных органов власти, формирование у них ответственного отношения к своему политическому праву избирать и быть избранным. Таким образом, без системного и постоянного формирования интереса граждан к политико-правовой сфере жизни общества, повышения активности избирателей в период подготовки и проведения выборов конституционное положение о том, что высшим непосредственным выражением власти народа являются

* © Кузьмина Е.П., 2010

свободные выборы, может стать лишь формальностью. В мировой практике институт наблюдателей является важнейшим элементом избирательной системы любого демократического государства.

Но кто он такой, иностранный наблюдатель: свидетель или контролер?

И что означает приглашение иностранных наблюдателей на выборы в одну страну, и ограничение участия наблюдателей на выборах в другой стране?

Является ли наблюдатель гарантом национальной электоральной культуры или нет?

Чтобы ответить на эти вопросы, необходимо рассмотреть процесс развития института наблюдателей и закрепление данного института в законодательстве Российской Федерации.

Впервые в истории иностранные наблюдатели на выборах появились в 1857 году. Тогда дипломаты Франции, Великобритании, России, Пруссии, Австро-Венгрии и Турции следили за прохождением плебисцита в Молдавии и Валахии, в результате которого в 1859 году образовалось новое государство – Румыния.

В постоянный институт международные наблюдатели превратились после окончания II мировой войны и образования Организации объединенных наций. В 1992 году в ООН была создана особая структура, призванная поставлять наблюдателей на выборы – Отдел электоральной помощи.

ООН декларирует, что «наблюдение за выборами – это наиболее методичный способ продвигать и укреплять демократию и обеспечивать соблюдение прав человека».

Традиционно наблюдатели прибывают в страну выборов только по приглашению действующей власти. Обычно наблюдателей на выборы поставляют различные международные организации (среди них, например, Европейский союз, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Организация американских государств, Организация африканского единства и другие) и неправительственные организации, специализирующиеся на поддержке демократии и защите прав человека.

Международные наблюдатели в страны «старых демократий» раньше не посылались, так как считалось самоочевидным, что выборы в западных странах являются «свободными и честными», однако до сих пор данный институт носит символический характер. Ряд западных стран отказываются от услуг наблюдателей, объясняя это тем, что присутствие иностранных наблюдателей не предусмотрено их конституционными нормами (например, в США нет федерального закона о международных наблюдателях. В

США международным наблюдателям даже запрещено посещать избирательные участки).

В странах Содружества независимых государств своих наблюдателей на парламентские выборы и выборы глав государств начиная с 1994 года направляет Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств (МПА). Подписанная в Кишиневе главами семи государств Содружества Конвенция о стандартах свободных демократических выборов в странах СНГ содержит такие стандарты, как «демократические, периодические, обязательные, свободные, справедливые, конкурентные и открытые выборы на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». Конвенция предусматривает институт международных наблюдателей и создание специального органа – Межгосударственного избирательного совета. В декабре 2002 года Межпарламентской ассамблеей государств было принято «Руководство для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами».

Институт иностранных наблюдателей урегулирован такими нормативными актами, как Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года «О референдуме Российской Федерации», Федеральный закон от 18 мая 2005 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон от 10 января 2003 года «О выборах президента Российской Федерации», Постановление Центризбиркома РФ от 21 января 2008 года «О разъяснении порядка деятельности иностранных (международных) наблюдателей при проведении выборов Президента РФ и об удостоверении иностранного (международного) наблюдателя».

Согласно российскому законодательству, иностранный (международный) наблюдатель – лицо, представляющее иностранную или международную организацию, приобретающее право на осуществление наблюдения за подготовкой и проведением выборов и референдумов в Российской Федерации в соответствии с установленным законом порядком.

Для того чтобы стать иностранным наблюдателем, требуется приглашение. Приглашения могут быть направлены Президентом Российской Федерации, Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации после официального опубликования решения о назначении выборов. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы международными и национальными правительственными и неправительственными организациями, а также

частными лицами, имеющими признанный авторитет в области защиты прав и свобод человека и гражданина. Государственная Дума направляет приглашения в соответствии с предложениями каждого из избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в Государственной Думе.

Приглашение является основанием иностранному наблюдателю для получения разрешения на въезд в Российскую Федерацию.

Следующим этапом приобретения статуса иностранного наблюдателя является аккредитация в Центральной избирательной комиссии РФ. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации выдает иностранному наблюдателю удостоверение установленного образца в соответствии с представленными им документами, удостоверяющими наличие приглашения. Такое удостоверение дает право иностранному наблюдателю осуществлять свою деятельность в период подготовки и проведения выборов.

Срок полномочий иностранного наблюдателя начинается со дня аккредитации в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и заканчивается в день официального опубликования общих результатов выборов.

Иностранный наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо. Материально-финансовое обеспечение деятельности иностранного наблюдателя производится за счет средств стороны, направившей наблюдателя, или за счет его собственных средств. Иностранный наблюдатель во время пребывания на территории Российской Федерации находится под покровительством Российской Федерации. Избирательные комиссии, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны оказывать ему необходимое содействие.

Иностранные наблюдатели вправе после дня голосования излагать свое мнение об избирательном законодательстве и о подготовке и проведении выборов, проводить пресс-конференции и обращаться в средства массовой информации.

Иностранные наблюдатели вправе встречаться с кандидатами, зарегистрированными кандидатами, уполномоченными представителями избирательных объединений (блоков), доверенными лицами зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

Иностранные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании, подготовкой и проведением выборов.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе отозвать аккредитацию иностранного наблюдателя в случае нарушения им федеральных законов или общепризнанных принципов и норм международного права.

Большим преимуществом статуса иностранного наблюдателя является то, что он может находиться на заседаниях избирательной комиссии любого уровня: в участковой, территориальной, окружной избирательных комиссиях, а также в избирательной комиссии субъекта РФ и в Центральной избирательной комиссии.

В итоге, иностранный наблюдатель делает заключение о ходе выборов. Прежде, иностранному наблюдателю желательно ознакомиться с жалобами на нарушение законодательства, поступившими от кандидатов, избирательных блоков, наблюдателей и граждан. Часть таких жалоб приложена к протоколам соответствующих избирательных комиссий и доступна в виде копии.

Пожалуй, наблюдатель все-таки не просто свидетель, а еще и контролер, чья деятельность является очень ответственной и необходимой для определения легитимности проведенных выборов.

Авторитет иностранных наблюдателей велик. Порой бывает очень грустно, когда, как обычно, уже наследующий день после выборов иностранные наблюдатели заявляют, что выборы прошли честно и демократично, а через месяц-два или больше после разбирательства в суде результаты выборов на данной территории (или на избирательном участке) признаются недействительными. Сотрудничество с местными наблюдателями предотвращает такие казусы. Это сотрудничество может иметь место во время всего процесса наблюдения, если иностранный наблюдатель выберет гиду из активистов местных общественных организаций.

В Российской Федерации с каждым федеральными выборами снижается количественный показатель иностранных наблюдателей, принимающих участие в них. Так, если на парламентских выборах 2003 года присутствовало 1163 иностранных наблюдателя, то в 2007 году – уже 350. Почему наблюдается такая тенденция?

1. Отличие способов и оценок наблюдения различных организаций друг от друга. Так, на выборах в республиках бывшего Союза оценки наблюдателей ближнего и дальнего зарубежья, как правило, диаметрально расходились: одни считали выборы вполне демократичными и прозрачными, другие не признавали их результатов и говорили о многочисленных грубых нарушениях. Все это говорит о слишком субъективной оценке со стороны каждого иностранного наблюдателя.

2. Слишком затяжные переговоры. Чтобы договориться по поводу каждого наблюдателя, представители Российской Федерации и страны, направляющей иностранного наблюдателя, должны заранее договориться о сроках пребывания, количестве иностранных наблюдателей и так далее. В последнее время многие страны отказываются присылать своих наблюдателей в Российскую Федерацию именно из-за затяжных переговоров.

Вывод таков:

Если мы в Российской Федерации хотим свободные и демократические выборы – мы должны приглашать иностранных наблюдателей.

Если мы в Российской Федерации хотим честные выборы – мы должны приглашать компетентных наблюдателей. Таким образом, наблюдателей должны готовить компетентные люди, которые разбираются в специфике избирательного права той или иной страны.

Школа иностранного наблюдателя – подготовленные, компетентные, независимые и уважаемые граждане иностранных государств – это будущее мирового сообщества!

Хватит казаться демократической страной, а пора быть ей!

¹. Наблюдение за выборами. Руководство для индивидуальных наблюдателей.

². Координационный центр «Честные выборы». Региональный общественный фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ) / В.Л. Римский. – М., 1999.

³. Наблюдение на выборах: учеб. пособие / сост. Е. В. Мишанова. – Издательство Европейского ун-та Санкт-Петербурга. – СПб, 2007.

⁴. Назарова Е.В. Институт международного наблюдения на выборах: Актуальные вопросы эффективности // Федеральный правовой портал. Юридическая Россия <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1251852>.

⁵. Сайт Центральной избирательной комиссии // <http://www.cikrf.ru>

⁶. Деятельность института иностранных наблюдателей. Справка // <http://www.rian.ru/spravka/20080128/97840635.html>.

Лепихова Юлия Игоревна *,
студент
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕСУРСОВ ИНТЕРНЕТ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

Электоральная культура в сети Интернет сравнительно молода, в российской Федерации она начала активно формироваться и развиваться в течение последних 3-4 лет. Основной представитель, наряду с другими менее популярными сетями (например, Фидонет, Релком), Интернет, по праву является лидером в сфере виртуальных площадок для проведения агитации, приобретая все большее значение и роль среди других средств и методов распространения информации. Появилось множество технологий, позволяющих осуществлять законную и незаконную агитацию, оставаясь фактически ненаказуемым, поскольку законодательство не успевает за новейшими технологиями. При этом обозначились явные особенности Интернет, обеспечивающие очевидные преимущества как эффективного технологического PR-средства в период избирательной кампании:

1. Политический Интернет позволяет создать наиболее полный образ кандидата, что труднее сделать, используя только традиционные СМИ.

2. Как инструмент PR в избирательных кампаниях, Интернет открывает широчайшие возможности интерактивного общения с избирателями; обеспечивает оперативность связи с электоратом, дает возможность гораздо чаще обновлять новости, может архивировать информацию и обеспечивать быстрый доступ к ней, может использоваться как средство общения с журналистами.

3. Неподцензурность, а отсюда независимость политического Интернета от административного ресурса власти, обеспечивающая неограниченную возможность прямой и косвенной агитации за кандидата, а также передачи о нем практически любой информации, что позволяет вести также эффективную контрпропагандистскую деятельность против конкурентов на избирательном поле.

4. Политический Интернет существенно расширяет границы социологических исследований в период избирательных кампаний; с его помощью успешно ведутся поиск добровольцев-помощников для проведения кампаний, привлечение сторонников.

* © Лепихова Ю.И., 2010

5. Большинство современных политических партий активно рекрутируют себе членов за счет интернет-пользователей.

6. Через Всемирную сеть можно осуществлять сбор пожертвований.

Необходимо сделать несколько пояснений к специфической интернет-терминологии и ресурсам (имиджборд, блоги, микроблоги, ICQ), которые анализируются в работе.

Имиджборд (англ. imageboard – «доска изображений») – анонимный форум с возможностью прикреплять к сообщениям графические файлы. Известным имиджбордом является американский сайт 4chan («Форчан»)¹. Они отличаются от прочих типов форумов по нескольким параметрам:

1. Анонимность – возможность оставлять сообщения без каких-либо регистраций и учетных записей. В некоторых разделах некоторых имиджбордов разрешены только анонимные сообщения. Если разрешены неанонимные сообщения, то вместо регистрации обычно применяется система трипкодов. Анонимного пользователя называют Анонимус (от англ. Anonimous).

2. Прикрепление файлов – возможность прикрепить к каждому сообщению файл (реже – несколько файлов). Обычно можно прикреплять только графические файлы, но встречаются и другие варианты, например прикрепление файлов flash. Прикрепленные файлы хранятся на сервере имиджборда.

3. Отсутствие архивации – каждый раздел имиджборда может содержать не больше определенного количества тредов (постов, сообщений). Новое сообщение в тред поднимает его наверх. При создании нового треда самый нижний удаляется.

Особую популярность приобрели микроблоги, в частности «Twitter».

Число пользователей социальной сети Twitter в России, по данным на 1 марта, составляет 183 тыс. человек. За минувшую зиму количество русскоязычных микроблогеров увеличилось на 42%, а за год, с марта 2009-го, – в 26 раз². Всего ежедневно появляется около 150 тыс. новых записей на русском языке, 5% из которых – «ретвиты» (повторные публикации чужих сообщений)³.

Чтобы понять сущность изменений, произошедших за последние 3 года в Сети, необходимо рассмотреть практику использования Интернета в агитационных целях в зарубежных странах.

Барак Обама одним из первых применил современные Интернет-технологии в политике. Он выбрал самые популярные на сегодня способы коммуникации: создал аккаунты в социальных сетях – MySpace, facebook, twitter, на фотосервисе Flickr, а также открыл собственный канал на

YouTube, на котором выкладывались промо-ролики, собравшие по несколько миллионов просмотров. Кроме того, Обама активно использовал SMS и e-mail-рассылки. Это принесло ему бешеную популярность среди интернет-пользователей, число которых составляет в США 53% или 163 млн. человек⁴. 35% взрослых интернет-пользователей (а значит, избирателей) в США присутствуют в социальных сетях или ведут блоги. Как показали результаты выборов, большинство голосов Обаме принесли именно Интернет-пользователи – образованные жители крупных городов. Исследование показало, что сторонники Обамы намного интенсивнее использовали Интернет для получения информации о предвыборной гонке, чем сторонники его конкурента Джона Маккейна. Кроме того, большая часть средств, пожертвованных на избирательную кампанию Обамы, поступила через Интернет – около \$500 млн. Позже на американской имиджборде «Форчан» Анонимус пишет: «Обама не черный. Он даже на саксофоне играть не умеет. Первый черный президент – Клинтон»⁵.

Обама показал, что традиционные методы агитации с большим успехом заменяются новаторскими, а иногда даже значительно им уступают.

Интересно, что Обама даже после победы на выборах поддерживает свою Интернет-популярность: на его twitter-аккаунте регулярно появляются сообщения о грядущих реформах, призывы проголосовать в Интернете за новую инициативу его администрации, официальные новости. Фаны президента ведут параллельные неофициальные, но не менее информативные микроблоги о его деятельности⁶.

Китай использует необычные формы контроля Интернет-пространства. Вопреки распространенному мнению в Поднебесной используют не только цензуру и запреты, но и более изощренные способы влияния на местную Интернет-аудиторию, которая вот-вот обгонит по численности американскую и, соответственно, пекинские приемы Интернет-влияния де-факто станут стандартом для всей Глобальной сети.

Анонимная работа агитаторов и «агентов влияния» на популярных китайских чатах и форумах в Интернете – один из самых интересных приемов воздействия на Интернет-аудиторию. Особенно эффективной может быть работа анонимных агитаторов среди подростков и молодежи, которые больше прислушиваются к мнению сверстников, чем к «занудству взрослых».

Еще одно китайское «ноу-хау» по контролю Глобальной сети – это требование к провайдерам самостоятельно «отлавливать» местных компьютерных пиратов. Вступили в силу новые правила, которые должны пресечь распространение нелегальных продуктов в Сети и незаконное по-

сягательство на интеллектуальную собственность третьих лиц. По новым правилам Интернет-провайдеры должны собственными силами отслеживать пиратскую деятельность и удалять ссылки на пиратские ресурсы, а также перекрывать доступ к этим веб-сайтам. Кроме того, в рамках нового регулирования предусматривается и денежные штрафы в несколько тысяч долларов⁷.

Кандидаты в президенты Украины поступили по примеру предвыборной кампании в Российской Федерации, так же создав блоги.

В Белоруссии подобные технологии не так распространены, если не считать знаменитого плаката кандидата в президенты Республики Беларусь Евгения Липковича. Агитация в Интернете ведется, в основном, не на белорусских доменах, чаще всего используются немецкие⁸.

«Применить закон о выборах к «Твиттеру»? Да это анахронизм!» – высказался по поводу поправок в закон о выборах член парламента от Демократической партии Южной Кореи Чон Тон Ён, после чего назвал закон неконституционным⁹.

В России количество интернет-пользователей выросло до 50 миллионов человек¹⁰.

2008 год стал для русскоязычной блогосферы годом окончательного признания. В 2007-м первый вице-премьер Дмитрий Медведев поражал рунетчиков своими познаниями в олбанском языке, а в 2008-м президент Дмитрий Медведев стал standalone-блогером (в переводе с английского «отдельно стоящие» блоги. Эти блоги не входят в блог – системы). Ведение блога превратилось в такую же естественную социальную практику, как чтение газет. Леонид Парфенов с помощью ЖЖ написал книгу, американская газета The New York Times научилась общаться с российскими читателями, Лента.Ру приспособила блог для освещения предвыборной кампании в США.

Российская блогосфера уже, в принципе, доросла до того, что ее одной достаточно, чтобы быть в курсе того, что творится в стране. Читать газеты и новостные сайты, смотреть телевизор и слушать радио уже не обязательно: все самое важное и интересное все равно окажется во френдленте, в RSS-ридере или, на худой конец, на главной странице поиска «Яндекса» по блогам. Но если уж обзирать блогосферу, то гораздо интереснее говорить о тех событиях общественной жизни, которые в ней получили какое-то дополнительное значение.

Блогосфера научилась восполнять информационные лакуны. Именно в ней обосновалась, например, политическая сатира, которой почти не

осталось места в традиционных СМИ. Обычно она, конечно, довольно злая, зачастую нецензурная, но это не обязательно.

Пока журналисты ищут и никак не могут найти потерянную эмоциональную связь с читателями, при помощи блогов они устанавливают прямые эмоциональные связи между собой. Теперь уже СМИ приходится напрягаться, чтобы поспеть за блогерами.

Окинавская хартия глобального информационного общества Принята на встрече «Группы восьми» 22 июля 2000 года в п. 19 провозгласила, что для развития интернет-технологий группа будет изыскивать пути к принятию конкретных мер в таких приоритетных областях, как:

- формирование политического, нормативного и сетевого обеспечения; поддержка политического консультирования и укрепление местного потенциала, с тем чтобы способствовать проведению направленной на создание конкуренции, гибкой и учитывающей социальные аспекты политики, а также нормативному обеспечению;
- содействие более эффективному и широкому использованию ИТ в области развития, включая такие широкие направления, как сокращение бедности, образование, здравоохранение и культура;
- совершенствование системы управления, включая изучение новых методов комплексной разработки политики¹¹.

Нарушения в сфере агитации в сети Интернет можно объединить в категории по нарушению материальных или процессуальных норм права:

I. Нарушение норм материального права:

1. Создание негативного облика оппонентов кандидата, рейтинг которого планируется поднять.
2. Распространение призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов, списков кандидатов.
3. Описание возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению мандатов.
4. Распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями.
5. Распространение информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.
6. Создание позитивного облика кандидата, рейтинг которого необходимо поднять.

II. Нарушение норм процессуального права:

1. Нарушение сроков проведения агитации.
2. Разжигание ненависти, межрасовой розни в процессе агитации.
3. Нарушение порядка и формы агитации (например, Интернет-вандализм).
4. Нарушение функционирования Интернет-ресурсов, освещающих работу избирательных комиссий, ресурсов, репрезентирующих кандидата, кандидатов, список кандидатов, списки кандидатов, политическую партию (хакерские атаки).

5. Агитационный спам.

Некоторые из форм можно рассмотреть подробнее.

Одной из возможных схем манипуляции является создание поддельного аккаунта (фейка) в блоге. Это несложно, и особых навыков не требует. Разместите юзерпик (аватар, картинку) с плакатом, к примеру, какого-либо кандидата, и сделайте его картинкой по умолчанию. Его автоматически увидят все Ваши френды (т.е. друзья) и все сообщества, где Вы хоть пару раз оставили комментарии. Напишите пост (сообщение) об этом кандидате и поместите его вверх журнала.

Та же схема может использоваться и в ICQ: там можно поставить статус-сообщение о кандидате.

Мэйл.Ру. Если у Вас есть активный адрес на мэйл.ру и Вы пользуетесь мэйл.ру агентом, тоже разместите соответствующий юзерпик.

Любой почтовый ящик – настройте автоматическую подпись к письму – сообщение о предстоящих выборах.

12 декабря 2008 года мировой суд Засвияжского района Ульяновска оштрафовал бывшего кандидата в депутаты гордумы Александра Брагина на 2000 руб. за распространение агитационных материалов, не оплаченных из избирательного фонда. Горизбирком пожаловался, что в «Живом журнале» Брагин разместил образец агитационной листовки, а в финансовом отчете не указал расходы на оплату Интернета¹².

Суд согласился с доводами избиркома: материал признан агитационным «в силу его смысла», а в действиях Брагина найден состав правонарушения «в связи с тем, что доступ в Интернет является платным»¹³.

По закону агитация – это любые действия, побуждающие граждан голосовать определенным образом, она должна быть оплачена из избирательного фонда кандидата. Председатель избиркома Ульяновска Вадим Андреев уверен, что суд «разобрался очень четко: агитация была, оплаты не было». Агитация в Интернете ничем не отличается от любой другой: это призыв голосовать, рассчитанный на неопределенный круг лиц, отмечает Андреев.

По его словам, в суд представили нотариально заверенную страницу с распечаткой Интернет-страницы, своего авторства Брагин не отрицал.

Однако закон позволяет кандидату агитировать собственными силами, возражает Брагин, он разместил информацию на личной странице и пользовался домашним компьютером.

«Трактовка сообщения в блоге как агитационного материала абсолютно революционна, хорошо, что в России не прецедентное право», – говорит главред портала ВФМ.ру Антон Носик. – «Президент Дмитрий Медведев пообещал свободу в интернете, а в результате его закрывают: теперь любое сообщение в электронных сетях может быть объявлено незаконной агитацией»¹⁴.

«Проблема, связанная с распространением информации в Интернете, существует, эти вопросы не урегулированы законодателем, – признает член Центризбиркома Игорь Борисов. – Пока мы придерживаемся той точки зрения, что интернет все-таки по процедурам регулирования ближе к СМИ, но суд может учитывать конкретные обстоятельства»¹⁵.

Пленум Верховного Суда РФ 24 апреля 2010 г. подготовил проект Постановления о «О практике применения судами закона о СМИ». Документ призван урегулировать взаимоотношения средств массовой информации и российских судов. Пленум решил, что ответственность за оскорбления в интернете по закону могут нести только сайты, зарегистрированные как средства массовой информации. Фактически Верховный суд ставит точку в спорах об ответственности владельцев сайтов. Они теперь не обязаны регистрировать даже новостные порталы как СМИ и не должны отвечать за сообщения на форумах.

Верховный суд подчеркнул – по действующему законодательству сайты в Сети не подлежат обязательной регистрации как СМИ. В то же время нельзя отказать в регистрации сайта в качестве средства массовой информации, если его учредитель выразит такое желание. При этом от владельцев сайтов не требуется получения лицензии на вещание.

На основе изложенного исследования можно выработать ряд мер, которые помогли бы урегулировать освещенные проблемы. Интернет – это специфическая информационная среда, принципиально отличная от традиционной информационной среды, также это своего рода субкультура, более того, технология, понимая которую, можно осуществлять самые разнообразные действия в Сети. Следовательно, необходимо регулировать поведение среды, опираясь на ее специфику и ее законы, чтобы наиболее эффективно урегулировать ее.

1. Запретить динамические IP-адреса, и каждому пользователю Сети выдавать свой IP.
2. Запретить использование роутеров (например, the Onion Router).
3. Использовать положительный опыт зарубежных стран (например, КНР).

^{1.} [http://www.sovsemi.ru/files/Boo_end_normal\(2\).pdf](http://www.sovsemi.ru/files/Boo_end_normal(2).pdf) (последнее посещение – 20.04.2010 г.).

^{2.} По материалам <http://www.yandex.ru/> (последнее посещение – 05.05.2010 г.).

^{3.} <http://www.newsland.ru/Index/tag/id/73113/ord/1/> (последнее посещение – 20.04.2010 г.).

^{4.} По данным сайта <http://gtmarket.ru/news/state/2008/11/05/1822> (последнее посещение – 20.04.2010 г.).

^{5.} <http://www.4chan.org/> (последнее посещение – 23.11.2009 г.).

^{6.} <http://twitter.com/BARACKOBAMA> (последнее посещение – 17.05.2010 г.).

^{7.} По материалам сайта <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1118909280> (последнее посещение – 20.04.2010 г.).

^{8.} http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5408272,00.html?maca=rus-rss-ru-belarus_TWITTER-4802-xml-mrss&utm_source=twitterfeed &utm_medium=twitter (последнее посещение – 20.04.2010 г.).

^{9.} <http://internetua.com/uajnaya-koreya-priznala-Twitter-mosxnim-sredstvom- predvibornoj-agitacii> (последнее посещение – 05.05.2010 г.).

^{10.} <http://www.telecomru.ru/article/?id=5299> (последнее посещение – 20.04.2010 г.).

^{11.} <http://www.iis.ru/library/okinawa/charter.ru.html> (последнее посещение – 06.05.2010 г.).

^{12.} <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1095373> (последнее посещение – 17.05.2010 г.).

^{13.} Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации: 2-е изд-е., перераб. и доп. – М.: РЦОИТ, Издательство «Весь мир», 2007. – С. 153.

^{14.} <http://www.vedomosti.ru/glossary/26537> (последнее посещение – 20.04.2010 г.).

^{15.} <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2008/12/16/173866> (последнее посещение – 20.04.2010 г.).

Мирошник Олег Анатольевич *,
*соискатель при кафедре государственного
и административного права
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)*

СОБЛЮДЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМИ КОМИССИЯМИ ЗАКОНАДАТЕЛЬСТВА О РАЗМЕЩЕНИИ ЗАКАЗОВ КАК ЭЛЕМЕНТ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ

Периодическое проведение выборов различного уровня и в различных публичных образованиях, в том числе приближающиеся выборы Главы и депутатов Думы городского округа Самары в октябре 2010 года, как форма реализации народного представительства, поддерживает высокую степень актуальности проблемы осуществления избирательными комиссиями закупок для государственных и муниципальных нужд, связанных с обеспечением проведения выборов.

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее Федеральный закон «О размещении заказов») размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд осуществляется в соответствии с указанным Федеральным законом и для избирательных комиссий исключений не предусмотрено.

Функции по финансированию и организации выборов согласно статье 57 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав») возлагаются на избирательные комиссии за счет средств, выделенных на эти цели из соответствующего бюджета.

Пунктом 7 статьи 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» предусмотрены минимальные и максимальные сроки назначения выборов. Наибольший максимальный срок установлен для выборов в федеральный орган государственной власти (110 дней), а наименьший минимальный для выборов в орган местного самоуправления (80 дней). При этом прием и регистрация кандидатов осуществляется в течение, как правило, не менее 20 дней¹.

* © Мирошник О.А., 2010

Только по истечении этого срока становится известно количество кандидатов, информацию о которых необходимо внести в бюллетени, информационные плакаты и бланочную продукцию. К этому моменту до проведения выборов остается обычно от 60 до 90 дней.

В том случае, если избирательная комиссия начнет процедуру размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, необходимых для проведения выборов только после окончания регистрации кандидатов, имеется высокая вероятность того, что соответствующие контракты не смогут быть заключены вовремя вследствие длительности процедур размещения заказов.

В случае проведения второго тура выборов, повторное голосование назначается через 14 дней после проведения первого тура выборов. При этом передача бюллетеней, плакатов, бланков должна быть осуществлена в сокращенные сроки – в течение 3-7 дней с момента объявления даты повторного голосования.

Для избирательных комиссий размещение заказа, как путем проведения торгов, так и способом запроса котировок в столь сжатые сроки, зачастую является проблематичным и ведет к нарушению положений законодательства о размещении заказов. В качестве примера можно привести размещение заказа на изготовление бюллетеней для проведения выборов Президента Российской Федерации в 2008 году Избирательной комиссией Ленинградской области. Так, извещение о проведении открытого аукциона было опубликовано в газете «Вести» № 4 (2569) от 12.01.2008. Протокол № 6 рассмотрения заявок на участие в открытом аукционе² составлен 01.02.2008, т.е. через 19 дней. В то же время частью 1 статьи 33 Федерального закона «О размещении заказов» в редакции, действовавшей на тот период, предусмотрено, что извещение о проведении открытого аукциона публикуется заказчиком, уполномоченным органом, специализированной организацией в официальном печатном издании и размещается на официальном сайте не менее чем за двадцать дней до даты окончания подачи заявок на участие в аукционе. Таким образом, Избирательной комиссией Ленинградской области были нарушены положения действующего законодательства о размещении заказов.

Нарушение избирательными комиссиями действующего законодательства влечет снижение общего уровня электоральной культуры, как моральной характеристики избирательного процесса.

Согласно статье 168 Гражданского кодекса Российской Федерации, сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов по общему правилу считается ничтожной. Учитывая высочайшую значи-

мость функций избирательных комиссий по организации выборов высших должностных лиц, нарушение законодательства при заключении контрактов в целях проведения выборов является абсолютно недопустимым, поскольку его последствия могут повлечь срыв проведения выборов, что означает огромные дополнительные расходы, дискредитацию соответствующего выборного органа и избирательной комиссии, а также может повлечь непредсказуемые политические последствия, не говоря уже о том, что частью 8 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях должностные лица, допустившие сокращение срока подачи заявок на участие в конкурсе, аукционе, котировочных заявок, подлежат административной ответственности в виде административного штрафа в размере тридцати тысяч рублей.

Следует отметить, что размещение заказа путем проведения торгов или запроса котировок связано со значительными временными рисками, поскольку данные процедуры размещения заказа могут быть неуспешными – вследствие неявки участников, либо отмены результатов в связи с нарушениями законодательства о размещении заказов. Последнее возможно как по инициативе самого заказчика, так и по инициативе контролирующих органов. В данных случаях необходимо проведение повторного размещения заказов, времени на которое, как правило, уже нет.

Одним из возможных способов решения указанной проблемы является предварительное проведение процедуры размещения заказа с существенным запасом времени до даты проведения выборов и с учетом возможности проведения второго тура выборов. При этом в документацию о размещении заказа и в подписываемый по итогам данной процедуры контракт следует включить методику расчета стоимости поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг в зависимости от количества кандидатов (если предполагается что стоимость контракта будет меняться в зависимости от этого показателя) и в связи с возможностью проведения второго тура выборов. Таким образом, заключаемый контракт будет являться алеаторной сделкой³, что, однако, не запрещено действующим законодательством. Так, алеаторными являются, например, договоры обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, заключаемые государственными и муниципальными заказчиками.

Однако данный подход имеет некоторые сложности и недостатки. В документации о торгах или котировочной документации заказчик обязан указать начальную максимальную цену контракта. Однако на этапе заблаговременного размещения заказа, не зная количества участвующих канди-

датов и вероятность проведения второго тура выборов, точно определить общую цену контракта не представляется возможным. По этой же причине участникам размещения заказа тяжело сформировать цену, по которой они готовы исполнить контракт.

При таких обстоятельствах целесообразно закладывать в документацию о торгах или котировочную документацию максимально возможное количество товаров, работ, услуг, которые могут потребоваться, а кроме того, условие о том, что заказчик вправе отказаться от исполнения части контракта в случае, если количество кандидатов будет не велико или второго тура выборов не будет. Поскольку данные обстоятельства не зависят от воли сторон и носят объективный характер, они исключают ответственность заказчика за неисполнение договора. Таким образом, включение в документацию указанных условий представляется допустимым.

Хотя указанный подход требует выделения значительных денежных средств для открытия избирательным комиссиям лимитов бюджетных обязательств, необходимых, согласно пункту 2 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации, для размещения заказа, в случае, если расходы на проведение выборов окажутся меньше максимальных, оставшаяся часть средств вернется в бюджет.

Следует особо обратить внимание на то, что часть 2 статьи 55 Федерального закона «О размещении заказов» **не содержит** отдельного основания, которое позволило бы размещать заказ на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг для организации выборов без проведения торгов или запроса котировок.

Облегчить положение избирательных комиссий могло бы внесение изменений в Федеральный закон «О размещении заказов», которое позволило бы размещать заказы в целях проведения выборов без указания максимальной цены контракта, а на основании цены единицы товара (как это предусмотрено для запасных частей к технике, оборудованию) или внесение в часть 2 статьи 55 Федерального закона «О размещении заказов» дополнительного основания заключения контрактов с единственным поставщиком – в случае, если возникла потребность в закупке товаров, работ, услуг в целях проведения избирательной компании.

Кроме того, согласно пунктам 17, 17.1 части 2 статьи 55 Федерального закона «О размещении заказов», возможно заключение контракта с единственным поставщиком, определенного на основании указа Президента Российской Федерации. Таким образом утверждение в указанном порядке списка поставщиков продукции, необходимой для проведения выборов,

позволило бы оперативно решать вопросы подготовки к выборам без внесения изменений в законодательство.

В сложившейся ситуации существующее законодательство, с учетом отсутствия положительной правоприменительной практики и разъяснений уполномоченных органов, способствует совершению правонарушений избирательными комиссиями, что отрицательно сказывается как на общем уровне законности, так и на имиджевой составляющей деятельности избирательных комиссий, дискредитируя в конечном итоге саму идею выборности должностных лиц, народного представительства и демократических институтов в целом. Принятие предлагаемых мер при проведении выборов, формирование официальных разъяснений и внесение корректив в нормативные акты позволит повысить уровень электоральной культуры в деятельности избирательных комиссий при организации проведения выборов.

^{1.} См. например пункт 1 статьи 22 Закона Самарской области от 10 декабря 2003 № 112-ГД «О выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления».

^{2.} Протокол № 6 размещен на официальном сайте избирательной комиссии Ленинградской области по адресу <http://www.leningrad-reg.izbirkom.ru/way/943016.html>

^{3.} Об алеаторных сделках см. например Щербаков Н.Б. Основные подходы к определению юридической природы «алеаторных сделок» // Вестник гражданского права. Научный журнал. – М.: ООО «Издат. дом В. Ема», 2006, № 1: Т. 6. – С. 70-87.

Николаева Анастасия Михайловна*,
*студент юридического факультета
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)*

КУЛЬТУРА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО СПОРА: ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ КОНФЛИКТОЛОГИЯ

Проблема избирательных споров является хотя и сравнительно новой для Российской Федерации, но чрезвычайно актуальной. Обусловлено это прежде всего тем, что именно в избирательных спорах юридически объек-

* © Николаева А.М., 2010

тивируются многочисленные разногласия по поводу осуществления электоральных прав российских граждан, а их разрешение выступает в качестве одного из основных средств защиты конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления¹.

К числу наиболее распространенных, типичных причин возникновения избирательных споров относятся: противоречивость и нестабильность правового регулирования избирательных отношений, наличие в нем многочисленных пробелов и коллизий; недостаточный уровень политической и правовой культуры организаторов выборов и иных участников избирательного процесса, отсутствие устоявшихся демократических традиций в сфере электорального поведения; политическое противоборство субъектов избирательного процесса, в том числе стремление использовать электоральные конфликты в сугубо эгоистических целях, далеких от потребностей действительной реализации и защиты избирательных прав от возможных нарушений; амбициозность и бюрократизм избирательных комиссий, обусловленные чрезмерно ограничительной детализацией предусмотренных федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации процедур осуществления избирательных прав граждан.

Избирательные споры проявляются вовне в самых разнообразных формах (видах), которые производны от уровня выборов, предмета разногласий, состава спорящих сторон. Так, в зависимости от содержания электорального конфликта различаются споры, связанные с назначением (переносом, отменой) выборов, регистрацией (учетом) избирателей, образованием избирательных округов и избирательных участков, формированием избирательных комиссий, выдвижением и регистрацией кандидатов (списков кандидатов), информированием избирателей и проведением предвыборной агитации; финансированием выборов и отдельных избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений; организацией голосования (в том числе досрочного и повторного); установлением итогов голосования и определением результатов выборов.

По кругу участников избирательных споров они могут иметь место в отношениях между органами государственной и муниципальной власти, их должностными лицами и гражданами; между органами государственной и муниципальной власти, их должностными лицами и избирательными комиссиями; между избирательными комиссиями и гражданами; между избирательными комиссиями; между гражданами. При этом особо следует подчеркнуть, что в связи с расширением пропорциональных начал в организации и функционировании современной российской избирательной си-

стемы в качестве субъектов таких споров всё активнее фигурируют политические партии и иные избирательные объединения.

Несмотря на обилие избирательных споров и их видовое многообразие ни юридическая наука, ни действующее законодательство, ни правоприменительная практика не в состоянии предложить завершённую, внутренне согласованную и отвечающую потребностям проведения демократических, свободных и периодических выборов трактовку института избирательных споров. Как следствие, электорально-конфликтная проблематика приобретает всё большее как теоретическое (познавательное), так и прикладное (утилитарное) внимание.

Избирательный конфликт и насилие можно легко определить как любое нарушение или организованное действие, угрожающее причинением физического или какого-либо иного вреда одной из сторон политического процесса с целью воздействия на избирательный процесс. Электоральный конфликт и насилие может наблюдаться на пяти этапах избирательного процесса:

- Конфликт идентичностей может возникнуть на этапе регистрации, когда беженцы или другие мигранты не могут добиться признания или пересмотра их официального статуса.

- Конфликт в ход t кампании может возникнуть, когда стороны стремятся помешать проведению кампании соперников, запугивая их избирателей и кандидатов, используя угрозы и насилие.

- Конфликт голосования возникает, когда в ходе голосования стороны захватывают избирательные участки.

- Конфликт результатов может возникнуть при возможном оспаривании результатов выборов и неспособностью юридических механизмов разрешить спор честным, своевременным и прозрачным способом.

- Конфликт представительства возникает, когда выборы проходят как «игра с нулевой суммой», и проигравшая сторона лишается участия в управлении.

В числе причин возникновения избирательных споров следует назвать следующие:

1. Дефекты избирательного законодательства: нормативные излишества и пробелы, отсутствие понятийной определенности, наличие коллизий (в том числе противоречий Конституции РФ, международно-правовым актам и другим правовым актам большей юридической силы) и другие. Например, не разрешена проблема применения судами положений ст. 260 ГПК РФ (сроки подачи заявлений). Конституционным Судом признана неконституционность только ч.1 ст. 260 ГПК РФ. Вопрос о возможности

расширительного толкования указанного постановления в отношении других пресекательных сроков, установленных в ст. 260 ГПК, остается открытым. Также, существуют правовые коллизии в вопросах регулирования субъектного состава избирательных споров, а также в вопросах подведомственности и подсудности избирательных споров. Существуют правовые пробелы, например, при регулировании процесса рассмотрения жалоб граждан избирательными комиссиями.

Достаточно низкий уровень юридической грамотности и правовой культуры части участников избирательного процесса, что часто приводит к неправильному толкованию норм избирательного права, и как следствие, неправильному их пониманию и применению. Например, участники избирательного процесса могут обращаться в избирательную комиссию или в суд за защитой избирательных прав, которые в действительности не нарушены.

Правонарушающая деятельность некоторых участников избирательного процесса либо действующих в их интересах других субъектов. Правонарушения можно выявить практически на всех этапах избирательной кампании, но особенно много их обнаруживается в период предвыборной агитации. Так, лица, агитирующие за кандидата, которого они хотели бы видеть в качестве избранника нередко прибегают к такому методу, как подкуп других избирателей. Эти неправомерные действия приводят к возникновению избирательных споров.

Как показывает практика, избирательные споры играют большую роль. Во-первых, разрешение избирательных споров позволяет восстановить действительно нарушенные избирательные права граждан. Во-вторых, разрешая избирательные споры, государственные органы параллельно совершенствуют и развивают избирательное и гражданско-процессуальное законодательство. Немаловажную роль в этом процессе играют Конституционный суд РФ, Верховный Суд РФ, а также Центральная избирательная комиссия РФ. Статистические данные свидетельствуют, что за последние годы количество избирательных споров сократилось, что связано с усовершенствованием избирательного законодательства².

Предмет исследования составляют теоретические положения, непосредственно раскрывающие содержание понятия избирательных споров как конфликтов и как способа защиты избирательных прав граждан, нормативно-правовое закрепление правового института обжалования нарушений избирательных прав граждан, а также порядок деятельности³.

Исключительная политическая значимость избирательных споров, обусловлена:

во-первых, особой важностью предмета спора – избирательных отношений, входящих в структуру конституционных правоотношений народовластия;

во-вторых, особой защитой избирательных прав как составной части политических прав и свобод гражданина от любых посягательств;

в-третьих, особым значением выборов как властеобразующего, учредительного института в жизни общества;

в-четвертых, особенностями самого избирательного процесса, прежде всего четкими временными рамками осуществления конкретных избирательных действий, за пределами которых реализация избирательных прав, а равно их восстановление трудно осуществимо.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» отводит вопросам обжалования нарушений избирательных прав специальную главу, регулирующую также и ответственность за нарушение законодательства о выборах. Содержащиеся в ней нормы не только направлены на создание механизма юридической защиты избирательных прав российских граждан, но и в значительной степени снимают остроту проблемы, касающейся разрешения избирательных споров как особой категории дел и процессуальных действий⁴.

Избирательные споры – неизбежные, хотя и нежелательные спутники любой избирательной кампании, поскольку выборы являются единственным легитимным способом завладения публично-властными полномочиями представительного характера.

Конфликты в избирательном праве не редко становятся причинами рассмотрения дел в суде, в частности судебный порядок обжалования нарушений избирательных прав граждан предусматривает, что решения и действия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и ее должностных лиц обжалуются в Верховный Суд Российской Федерации, решения и действия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти и должностных лиц этих избирательных комиссий обжалуются в суд субъекта Российской Федерации, решения и действия иных избирательных комиссий обжалуются в районные (городские) суды. Также в районные (городские) суды обжалуются решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, нарушающие права граждан, если иное прямо не предусмотрено федеральным законом. При этом законодательство специально подчеркивает, что предвари-

тельное обращение в соответствующую избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд.

Особого внимания заслуживает указание законодательства на то, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе обратиться в Верховный Суд Российской Федерации в случае, если в жалобе (жалобах), касающихся нарушений избирательных прав, затрагиваются интересы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств электоральные нарушения приобрели особое общественное значение.

Регулируя полномочия суда по рассмотрению жалоб на действия и решения избирательных комиссий, законодательство оговаривает ряд особых условий, касающихся оснований и процедуры принятия судебного решения, а также его юридического значения.

Во-первых, в случаях принятия судом жалобы к рассмотрению он обязан известить об этом соответствующую избирательную комиссию. И если аналогичная жалоба уже поступила и в избирательную комиссию, она должна приостановить ее рассмотрение до вступления решения суда в законную силу.

Во-вторых, рассмотрение в суде жалобы на решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, а равно проведение проверки по фактам в связи с нарушением избирательного законодательства не является нарушением неприкосновенности признанного избранным депутата, который не вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по административному, гражданскому или уголовному делу, возбужденному в связи с жалобой на нарушение избирательных прав граждан.

В-третьих, на суд возлагается обязанность своевременного рассмотрения жалоб и принятия по ним решений. С этой целью суд, в частности, должен при необходимости исполнять свои обязанности в выходные дни, а также вправе принять решение при отсутствии (неявки по двум приглашениям) представителей одной из заинтересованных сторон.

В-четвертых, по итогам рассмотрения жалобы суд может отменить любое без исключения решение избирательной комиссии, включая и решения о регистрации кандидатов, об итогах голосования и результатах выборов.

При этом решения суда обязательны для исполнения соответствующими избирательными комиссиями⁵.

Сроки рассмотрения избирательных споров имеют унифицированный характер и в равной степени обязательны для соблюдения как судами, так и избирательными комиссиями. По общему правилу решения по жалобам, поступившим в ходе избирательной кампании, принимаются в пятиднев-

ный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, немедленно. Если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. Помимо этого следует иметь в виду, что по жалобе на решение избирательной комиссии о регистрации кандидата, об итогах голосования или о результатах выборов суд обязан принять решение не позднее чем в двухмесячный срок со дня подачи жалобы (ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

^{1.} Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002. – № 67-ФЗ.

^{2.} Казанцев А.О. Избирательные споры в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование), Челябинск, 2005.

^{3.} Князев С., Яшин А. в работе «Правовая охрана избирательных прав граждан Российской Федерации».

^{4.} Охотников Р.А. Избирательные споры (понятие, структура, порядок рассмотрения): Владивосток, 2006. – С. 201.

^{5.} <http://www.democracy.ru>

Половникова Юлия Сергеевна*,
студент юридического факультета
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Тольятти)

ДИФФАРМАЦИЯ ВО ВРЕМЯ ВЫБОРОВ

Слово как главный инструмент человеческого общения способно оказывать воздействие на сознание людей, формировать их поведение, однако злоупотребление словом «ведет к дестабилизации обстановки, нарушению общественного согласия»¹. Этим объективно обусловлена необходимость нравственных и правовых ограничений, связанных с осуществлением свободы слова.

* © Половникова Ю.С., 2010

Одно из ограничений свободы слова по Конституции РФ связано с правом каждого на честь и доброе имя. Нарушение баланса этих двух конституционных дозволений приводит к диффамационным спорам, то есть делам об унижении чести, достоинства и деловой репутации путем распространения порочащих, не соответствующих действительности сведений (слово «диффамация» имеет латинское происхождение от *defamatio*, что означает «порочить»). Правовой основой для данной категории дел служит ст. 152 Гражданского кодекса Российской Федерации, которая гласит что лицо несет ответственность за распространение порочащих сведений, не соответствующих действительности, по сути, за злоупотребление свободой слова. И особенно примечательно, что ст. 152 действует только в случае распространения сведений утвердительного характера, а не мнений и оценок².

Анализ судебной практики показывает, что политические и общественные деятели чаще других граждан выступают истцами в делах о защите чести и достоинства. Не является исключением участие в такой категории дел зарегистрированных кандидатов.

Во время предвыборной кампании у избирателей возникает повышенное внимание к личности кандидата на выборную должность, его деловым качествам, а главным информационным звеном, связывающим кандидата на выборную должность с избирателем, являются средства массовой информации. В данной ситуации неизбежно столкновение интересов журналистов в свободном и аналитическом освещении выборов и интересов кандидата в создании имиджа положительного и достойного политика. В данный период наиболее остро ощущается контраст двух статей Конституции Российской Федерации: ст. 29, гарантирующей свободу мысли, и ст. 23, предусматривающей право на защиту чести и доброго имени.

Законодателем предусмотрено большое количество дополнительных ограничений свободы слова в период предвыборной кампании.

Так, из ч. 2 ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях...» следует, что если журналист посвятит свою статью прогнозам насчет возможных последствий для общества прихода к власти того или иного политика, т.е. выскажет публично свое мнение и даст оценку, и это не будет оплачено из избирательного фонда кандидата, то административная ответственность неминуема. Сравнивая данную норму с п. 9 ст. 47 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», закрепляющей право журналиста «излагать свои личные суждения в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения за его подписью», со ст. 29 Конституции Российской Федерации и практикой Европейского суда по правам человека, можно отметить их явное противоречие между собой.

Европейским судом еще в 1986 г. было дано толкование ст. 10 по данному аспекту. В решении по делу Лингенс против Австрии³ говорится: «Свобода слова охватывает не только «информацию» 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 фактами и оценочными суждениями». Суд далее указал 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».

Из сказанного можно заключить, что п. «в» ч. 2 ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях...» необоснованно ограничивает право журналиста на выражение мнения.

Положения п. «д» и «е» ч. 2 ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях...» также не соответствуют практике Европейского суда по правам человека, особенно если их рассматривать в рамках проблемы разграничения интересов частного и публичного лица. Понятие «публичное лицо» имеет большое значение при рассмотрении дел о защите чести, достоинства, деловой репутации, подпадающих под действие ст. 8 и 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Но сегодня в российском законодательстве отсутствуют определения «публичного лица» и «общественного деятеля» (рассматриваем эти понятия как синонимы).

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 играет определенную роль в общественной жизни, будь то в области политики, экономики, искусства, социальной сфере, спорте или в любой иной области».

В данном контексте кандидат является публичным лицом, так как его деятельность имеет общественный интерес и влияет на решение общественно важной задачи – формирование выборного представительного органа.

То есть, любой политический деятель, выйдя на политическую арену, должен быть готов к тому, что к нему будет более пристальное внимание, чем к обывателю. Большинство правовых систем зарубежных стран прямо запрещают политическим, общественным деятелям, депутатам, выборным

лицам (public figure – 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, стране⁴.

Так, по делу «Нью-Йорк Таймс» против Салливана» (the New York Times v. Sullivan, 1964) Верховный суд США указал: «Пресса не подлежит осуждению за ошибочное освещение факта, касающегося общественного поведения определенных общественных деятелей, так как допустить возмещение убытка в таких случаях значило бы создать атмосферу страха и робости в прессе... Прессе нужно здоровое «жизненное пространство» для добросовестной ошибки». Тем самым Верховный суд США, встав на сторону газеты, в своем решении сформулировал правило, согласно которому должностные лица не вправе требовать возмещения ущерба, причиненного ложными, дискредитирующими утверждениями, кроме тех случаев, когда они могут доказать умысел или грубую небрежность распространителя. Это относится и к общественным деятелям, также подпадающим под «правило Салливана»⁵. Данное правило связано с допустимостью введения соответствующего иммунитета прессы как распространителя сведений, хотя при этом и наносящих урон указанным нематериальным благам.

В п. «д» и «е» ч. 2 ст. 48 ФЗ «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.

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 информации о выборах.

Из вышеизложенного следует, что закон обеспечивает кандидату в период предвыборной кампании повышенную защиту, тем самым существенно ограничивая свободу слова в обществе под угрозой двойной ответственности: в административном и гражданском порядке.

Выбирая между интересами общества на полную информацию о выборах, правом человека свободно высказывать свое мнение, с одной стороны, и правом кандидата на честь и достоинство, с другой стороны, законодатель в большей степени учел интересы последнего, нарушив баланс между двумя конституционными дозволениями. Что в итоге приводит к противоречию не только законов одного уровня (Закон Российской Феде-

рации «О средствах массовой информации» и ФЗ «Об основных гарантиях...»), но и к несоответствию ФЗ «Об основных гарантиях...» Конституции Российской Федерации и международным нормам.

^{1.} Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. – М.: Юриздат, 1999. – С. 205.

^{2.} 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» (п. 9) // Бюллетень Верховного Суда. – 2005. – №4.

^{3.} Постановление Европейского суда по правам человека от 8 июля 1986 г. «Лингенс против Австрии» // <http://www.medialaw.ru/article10/6/2/15.htm>.

^{4.} Арапова Г.Ю. Право на свободу слова и выражения мнения: проблемы имплементации Европейской конвенции о защите прав человека в российской правоприменительной практике // Материалы Круглого стола, организованного Центром содействия международной защиты // <http://ipcentre.narod.ru/news.html>.

^{5.} Стоун Дж. Пропаганда ненависти и Конституция США // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1994. – № 2 (7). – С. 37–41.

Прасолов Павел Александрович*,
студент юридического факультета
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)

ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОНКУРЕНЦИИ НА ВЫБОРАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В послании Президента Федеральному собранию РФ от 12.11.2009 Президент РФ указал на необходимость продолжения работы по развитию политической конкуренции и усилению институтов демократии в РФ. Последнее в свою очередь находит свое проявление в выборах, т.к. именно здесь решается вопрос о том, кто будет представлять население РФ на разных уровнях в органах власти. Для того, что бы демократические начала оставались незыблемыми и существует необходимость сохранения конкуренции на выборах.

* © Прасолов П.А., 2010

Сам термин конкуренция носит скорее экономический характер. Лукьянова Е.А. считает, что для общественных процессов в этом термине неверно само целеполагание, направленное на индивидуума, а не на общество в целом. Здесь уместнее и точнее говорить о политическом плюрализме¹. Однако возможно сопоставить те действия, которые совершает предприниматель, чтобы его товар стал конкурентно способен среди прочих, и действия политической партии или кандидата, которые заинтересованы в том, чтобы быть избранными в органы власти. Если предприниматель остается один на рынке, становится монополистом, то либо его товар теряет в качестве, либо начинаются массовые злоупотребления своим положением, тем самым мелкие производители не могут составить ему никакую конкуренцию. Схожие процессы можно наблюдать и в сложившейся политической системе РФ. Однако с монополией на рынке ведется определенная борьба, на которую направленно широкое правовое регулирование, действие административных структур в лице ФАС, тогда как борьба с монополизмом и усиление конкурентной среды в политических реалиях страны практически отсутствует. Более того, всеми своими силами действующая политическая элита старается обеспечить свое самосохранение, не допуская, всячески препятствуя проявлениям оппозиционных взглядов и решений. Если отношения в сфере бизнеса предопределяет рынок, то политическую систему страны – выборы, которые являются «кровеносной системой» государства. Они обеспечивают обновление власти и её ответственность. Поэтому от того насколько выборы будут реально конкурентными зависит демократическое будущее всей страны.

Политическая конкуренция представляет собой набор механизмов, обеспечивающий действие основных форм народовластия: непосредственной, представительной и консультативной демократии. Данные механизмы отражены в действующем законодательстве, а именно: Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ (ред. от 27.12.2009) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», закон от 11.07.2001 №95-ФЗ (ред. от 17.12.2009) «О политических партиях», другие НПА, в которых содержатся нормы, направленные на усиление политической конкуренции. Правовые средства обеспечения конкуренции на выборах можно условно подразделить на следующие группы:

- свобода создания и участия в выборах политических партий;
- система выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов), обеспечивающая возможность баллотироваться всем партиям и отдельным лицам, которые пользуются поддержкой избирателей;

- возможность для партий и кандидатов состязаться между собой на равных условиях, включая равные возможности доступа к средствам массовой информации.

- Работа избирательных комиссий и других государственных органов, не препятствующая, а способствующая политической борьбе

- Независимое финансирование партий и избирательных компаний

- Надлежащее техническое обеспечение

Представляется необходимым рассмотреть то, как происходит правовое регулирование ряда этих групп и какие проблемы возникают в ходе их применения.

Возможность создания новых партий предусмотрена ст. 2 ФЗ «О политических партиях», где сказано, что граждане Российской Федерации имеют право на объединение в политические партии, право создавать на добровольной основе политические партии в соответствии со своими убеждениями. Однако дальнейший анализ позволяет сделать вывод, что это право настолько ограничено, что стало и вовсе практически нереализуемым. Вместо десятков существовавших партий в настоящий момент осталось только 7 официально зарегистрированных, будущее шести из которых весьма туманно и находится под сомнением. При регистрации и выдвижении на выборах созданы неравные условия и сложнейшие бюрократические барьеры, позволяющие выжить только строго определенным политическим структурам, что делает невозможным всякого рода конкуренцию. Более того в соответствии с законом теперь невозможно создание региональных партий в отдельно взятом субъекте, т.е. принцип федерализма, который закреплен в Конституции РФ, в данной ситуации полностью лишен всякого смысла. Стоит согласиться, что наличие огромного количества партий также вредно для политической системы, как и их малое количество, поэтому в данной ситуации необходимо найти такой баланс интересов, чтобы обеспечить конкуренцию на выборах, но не допустить разрушения сложившейся политической системы. В данной ситуации весьма правильным будет решение уменьшить законодательные требования к количеству требуемых региональных отделений партий, снизить минимальную численность членов политической партии. Данные изменения уже внесены в закон, но они настолько незначительны, что к моменту их вступления в силу страна вовсе потеряет реальную политическую активность и конкуренцию. «Дарование» одного мандата партии, которая набрала от 5 до 7 процентов голосов, выглядит полным «политическим издевательством». Безусловно данное нововведение оценивается, как положительное, но еще совсем недавно заградительный процент был равен 5.

Если не уменьшить его до 3 % (а именно такой процент оправдывает цель введения данного института²), то на предстоящих в 2011 году выборах в государственную думу пройдет не более 2 партий. В данном случае от мнимой политической ничего не останется.

Вторая группа норм должна гарантировать возможность кандидатам свободно выдвигать свои кандидатуры, на выборах президента РФ, глав муниципальных образований, депутатов представительных органов субъектов РФ и муниципальных образований. К сожалению, круг органов, в которые гражданин, не являющийся членом политической партии, может быть избран, постепенно сокращается. В этом контексте введение полностью пропорциональной избирательной системы может полностью ограничить пассивное избирательное право, что является грубым нарушением Конституции РФ.

Одним из основных барьеров, ограничивающих кандидатов является процедура сбора подписей, которая регулируется статьей 37 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Цель данного института – ограничить от участия в выборах большую массу лиц, которые не пользуются поддержкой среди избирателей. На первый взгляд, правильные ограничения превращаются в административную процедуру отсева неудобных кандидатов. Причем основной отказ в регистрации происходит не из-за невозможности сбора нужного количества подписей, а из-за нарушений в процессе сбора, заполнения материалов. Если такая практика будет продолжаться и развиваться так, как она развивается сейчас, «российские выборы никто не сможет назвать ни конкурентными, ни свободными, ни справедливыми, ни даже подлинными»³.

Одним из принципиальнейших средств обеспечения политической конкуренции является равная возможность доступа к СМИ. Каждая политическая партия, кандидат должны иметь равное время в эфире, возможность публиковаться в газетах и других материалах. Причем ни одной партии (кандидату) не должно предоставляться преимущество над другими в силу своего административного положения. Именно так эта гарантия должна выглядеть на практике. Существует мнение, что принятие в субъектах законов о равных гарантиях освещения в местных СМИ деятельности партий, представленных в региональных парламентах, обеспечит реальную политическую конкуренцию. Однако если исполнение вновь принятых законов будет осуществляться также, как и уже существующих норм действующего законодательства, то «партия власти», контролирующую

щая средства массовой информации, «может практически безнаказанно монополизировать информационное пространство»⁴.

Если не ограничить политическую цензуру, не создавать новых информационных ресурсов в СМИ в т.ч. и независимые радиостанции, телеканалы, то в ближайшем времени можно забыть об электоральной культуре, как двигателе политической конкуренции. Предоставляемая населению информация носит такой характер, который выгоден действующим властям, она просто исключает возможность другого мнения, возможность оппозиции.

Избирательные комиссии в соответствии с законодательством РФ должны надлежащим образом способствовать проведению выборов и обеспечивать соблюдение законов. Однако их деятельность также должна носить конкурентный характер, чему способствуют нормы статей 20-26 ФЗ 12.06.2002. Не осуждая работу данных органов, следует подчеркнуть необходимость внести ряд изменений, как в процедуру их формирования, так и в саму организацию работы. Для усиления конкуренции, уменьшения злоупотреблений следует формировать все избирательные комиссии непосредственно из представителей, назначаемых всеми зарегистрированными политическими партиями, общественными объединениями на паритетных началах. И что самое важное, количество представителей должно быть одинаковым от каждой политической силы, а не пропорционально местам в парламенте. Существующий порядок способствует назначению большей части представителей от партии власти. Что касается деятельности комиссий, то они «избирательно» применяют закон, не замечая нарушений со стороны «нужных» кандидатов и одновременно выявляют нарушения у «ненужных» кандидатов. А все попытки кандидатов и партий, не имеющих «административного ресурса», заставить указанные органы выполнять свои обязанности, оказываются, как правило, безрезультатными.

Что касается финансирования политических партий, то можно отметить, что «Минюст и налоговой службы обязали партии, чтобы они обязательно анонсировали спонсоров. В цивилизованных странах это дело привычное, а у нас оппозиционным партиям деньги боятся давать, зная нравы Кремля»⁵. Так же следует обеспечить государственное финансирование для всех семи политических партий в зависимости от числа голосов, полученных партиями на последних выборах в Государственную Думу.

Многие политики, ссылаясь на низкую электоральную культуру избирателей, утверждают, что современное российское общество не может сама решить вопрос о власти, так как гражданам свойствен правовой нигилизм и абсентеизм. Так утверждать принципиально неверно, т.к. именно

государство должно предоставить возможность реализовать каждому свои избирательные права, обеспечить выбор и здоровую конкуренцию в политической системе.

Единственный механизм, стимулирующий власть действовать в интересах населения – это конкуренция. Поэтому ее снижение – это падение эффективности власти, утрата ею легитимности, так все большее количество граждан не видят своих представителей во властных структурах. Отсутствие плюрализма в парламенте ведет к деградации его как органа, вырабатывающего стратегические для страны решения. Если в настоящее время не будут предприняты активные шаги по развитию конкуренции, народного представительства и повышения уровня электоральной культуры, то последствия могут быть весьма плачевными не только для правящей элиты, но и для всего общества.

¹. Лукьянова Е.А. Конкуренция в политике = конкуренции в бизнесе? // Конституционное и муниципальное право. – 2007.

². Прасолов П.А. Заградительный барьер в пропорциональной избирательной системе: основания введения и влияние на реализацию конституционных прав граждан // Конституция и избирательное право: настоящее и будущее: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции (г. Самара, 6 марта 2009 г.) / под ред. к.ю.н., профессора В.В. Полянского. – Самара : Изд-во «Универс групп», 2009. – С. 219-223.

³. Любарев А.Е. Обеспечивает ли российское законодательство свободную конкуренцию на выборах? // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. Материалы международной конференции. <http://www.vibory.ru/Publikat/RVKMIS/ch-4.htm>.

⁴. Вишневский В.Л. Факторы снижения политической конкуренции на выборах // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. Материалы международной конференции. <http://www.vibory.ru/Publikat/RVKMIS/ch-4.htm>.

⁵. Лысенко В.Н. // Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. Материалы международной конференции. <http://www.vibory.ru/Publikat/RVKMIS/ch-4.htm>.

Рузанов Илья Владиславович *,
*аспирант кафедры государственного и
административного права
юридического факультета
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)*

ВСЕ ОБЩЕЕ РАВНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ КАК ЭЛЕМЕНТ РОССИЙСКОЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ

Одним из центральных элементов современной российской электоральной культуры является принцип всеобщего равного голосования. Юридически данный принцип закреплен в статье 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и заключается в наличии у каждого избирателя одного голоса (или одинакового числа голосов) и в участии в выборах на равных основаниях. То есть, фактически, речь идет о реализации конституционного принципа равноправия, применительно к избирательному праву.

Между тем, несмотря на довольно прочное юридическое закрепление избирательного равноправия, в общественном сознании иногда встречаются идеи, противоречащие указанному принципу. Причем исходят эти идеи не от маргинальных групп, а от вполне уважаемых сил, в том числе считающихся либеральными. Так, известный политический деятель, один из «прорабов перестройки», первый мэр Москвы, а ныне Президент Международного университета в Москве Гавриил Попов полагает, что «...при избрании законодательной палаты гражданин должен иметь то число голосов, которое соответствует его образовательному и интеллектуальному цензу, а также величине налога, уплачиваемого им из своих доходов»¹. Что это – личная позиция господина Попова, обусловленная его личными ценностными установками и жизненным опытом, или же это отражение российской электоральной культуры в целом? Чтобы понять это, необходимо обратиться к истории вопроса, установить, когда появился принцип всеобщего равного голосования и как его трактовали в разные исторические периоды.

Мы рассмотрим историю избирательного права в России в заявленном аспекте, начиная с середины 19 века, когда выборы действительно получили широкое социально-политическое значение.

* © Рузанов И.В., 2010

Земская реформа 1864 г. учредила новый институт местного самоуправления – земства, в связи с чем возникла необходимость в проведении выборов в земские учреждения. Эта новая для России процедура регулировалась Положением о губернских и уездных земских учреждениях и Правилами о порядке приведения в действие Положения о земских учреждениях. Ни о каком равном голосовании в данный период не может быть и речи. Избиратели были разделены на три курии – землевладельцев; горожан, являвшихся собственниками недвижимого имущества; крестьян. Для крестьян был установлен очень сложный, многоступенчатый порядок выборов. Крестьяне избирали одного представителя от 10 дворов на волостной сход, волостной сход избирал выборщиков, а выборщики от волостей на своем уездном избирательном собрании избирали земских гласных. В результате такой системы выборов, самая многочисленная категория населения – крестьянство – имело наименьшее представительство в земских учреждениях. В ходе последовавших в 80-90-е годы 19 века контрреформ, квота гласных-крестьян еще более снизилась.

Следующим важным этапом развития избирательно-правовых отношений в России становятся выборы в Государственную думу, появившиеся как результат первой русской революции. На этом этапе также сохраняется куриально-цензовая система косвенных выборов. В результате, в губернских избирательных собраниях, которые непосредственно избирали депутатов думы, один выборщик представлял до 30 тысяч крестьян. И от всех крестьянских выборщиков в губернском собрании избирался лишь один депутат Государственной думы².

Таким образом, в дореволюционный период развития избирательного права, говорить о равноправии не приходится. Напротив, здесь четко прослеживается законодательно закрепленное неравенство избирателей. При этом нельзя сказать, что такое положение вещей встречало сильное сопротивление общественной мысли. Напротив, контрреформы 80-90-х годов 19 века, в результате которых «цена голоса» крестьян, и без того низкая, еще более снизилась, проводились, как известно, при поддержке известного российского правоведа К.П. Победоносцева.

Первые источники избирательного права советского периода нашей истории (Конституции РСФСР 1918 г. и 1925 г.) прямо закрепляли неравенство избирательных прав, устанавливая 7 категорий лиц, которые не обладали избирательными правами (это торговцы, монахи, бывшие полицейские и др.). Такая практика рассматривалась как механизм защиты интересов рабочего класса в условиях острой классовой борьбы. В.И. Ленин в работе «Пролетарская революция и ренегат Каутский» писал по этому

поводу: «...в России большевики, задолго до Октября выставившие лозунг пролетарской диктатуры, не говорили заранее о лишении эксплуататоров избирательных прав. Эта составная часть диктатуры явилась на свет не «по плану» какой-либо партии, а выросла сама собой в ходе борьбы³. Сомнительно, однако, что правовая норма, регулирующая такой политически важный институт как выборы, могла возникнуть «сама по себе». Представляется, что это был сознательно выбранный способ ведения классовой борьбы. То есть, концептуально, Революция 1917 года не изменила электоральную культуру России – и при царском режиме, и при ранней советской власти, правящая элита рассматривала умаление избирательного равноправия как допустимый инструмент классовой борьбы. Изменился лишь бенефициар таких мер.

Конституция РСФСР 1937 года впервые закрепила принцип всеобщих равных выборов. Представляется, что это было обусловлено изменившейся политической обстановкой в стране – на тот момент, были ликвидированы все силы, способные поколебать советскую власть. Соответственно, никакой необходимости в защите классовых интересов привычным путем – путем ограничения избирательных прав классовых антагонистов – не было, эти интересы уже и так были надежно обеспечены. Поэтому, отмечая, что Конституция РСФСР 1937 года впервые в отечественной истории закрепила принцип всеобщего равного голосования, не будем переоценивать этот факт с точки зрения состояния электоральной культуры того времени. Аналогичное утверждение справедливо и в отношении Конституции РСФСР 1978 года.

Как видно, в Российской электоральной культуре вплоть до 90-х годов 20 века отсутствовала ценностная установка на всеобщее равное голосование в подлинном смысле. Представляется, что это обусловлено следующим. Электоральная культура – это часть общей культуры страны, и поэтому все особенности последней органически присущи ей. Многие эксперты (историки, социологи, культурологи и др.) отмечают, что в российской культуре всегда отсутствовала ценность человеческой жизни⁴. Жизни как таковой, независимо от социальных характеристик (образования, имущественного положения и др.) ее носителя. В электоральной культуре это проявляется в том, что выборы у нас всегда носили характер неравных и невсеобщих. Тем удивительнее тот факт, что в 90-е годы, в условиях жесткой политической борьбы принцип всеобщих равных выборов был не только законодательно закреплён, но и реально воплощён. Но так как тот принцип не присущ органически нашей электоральной культуре, не укоренён в нашем менталитете, мы периодически слышим о предложениях,

сродни тому, что высказал Гавриил Попов. На самом деле, этот проект вполне укладывается в логику российской электоральной культуры и является как бы правопреемником проектов В.И. Ленина, К.П. Победоносцева, Александра 2 и его соратников, готовивших земскую реформу в 1864 году. В приведенной выше статье, Г. Попов заявил о том, что, по его мнению, правящая сейчас команда должна быть заменена. Но поскольку ее действительно поддерживает большинство избирателей, необходимо просто наделить интеллигенцию большим количеством голосов, чтобы она могла провести на управляющие позиции своих представителей. То есть, вместо того, чтобы заниматься пропагандой своих идей и агитацией за своих кандидатов, господин Попов просто предлагает отказаться от принципа равногo голосования. Ну что ж, это вполне по-дворянски – они тоже сотрудничеству с крестьянством предпочитали его максимальное отстранение от выборов.

Таким образом, основные выводы данной работы заключаются в следующем. Принцип всеобщих равных выборов не является органически присущим российской электоральной культуре. Данный принцип основан на осознании необходимости считаться с ценностью личности, чего нет в российской культуре. В связи с этим, на протяжении всей истории развития российского избирательного права, правящая элита считала возможным установление жестких правовых ограничений избирательных прав различных категорий населения ради достижения своих классовых интересов. Впервые принцип всеобщих равных выборов был установлен в Конституции РСФСР 1937 года, однако эта норма не была наполнена практическим реальным содержанием. Поэтому можно говорить о том, что реформы 1990-х годов впервые дали жизнь избирательному равноправию. Несмотря на его прочное юридическое закрепление, в настоящий момент не приходится говорить о столь же прочном закреплении ценности всеобщих равных выборов в электоральной культуре России.

¹. Попов Г.Х. Кризис и глобальные проблемы (к апрельской встрече глав двадцати главных стран мира) // Московский комсомолец. – 2009. – 25 марта. – С. 16.

². Головин А.Г. Избирательное право России. – М., 2009. – С. 46.

³. Ленин В.И. Полн. собр. соч. – Т. 37. – С. 282.

⁴. Бызов Л.М. Ценность человеческой жизни в России никогда не была высокой // [http:// www.lentacom.ru/comments/11950.html](http://www.lentacom.ru/comments/11950.html)

Урядникова Екатерина Александровна *,
*магистрант ГОУ ВПО «Саратовская
государственная академия права»*

ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ КУЛЬТУРА КАК ФАКТОР УРОВНЯ ДЕМОКРАТИЗОВАННОСТИ ГОСУДАРСТВА

В среде российских исследователей господствует традиционный взгляд на выборы как формальную процедуру формирования органов публичной власти¹. Такой подход к институту выборов является ограниченным и не может полностью осветить все вопросы, связанные с его применением, и присущ государству, где власть народа подменена лишь завуалированной формой института выборов. Выборы в таком государстве играют роль демократической ширмы, за которой скрывается самое настоящее нарушение интересов народа, ущемление прав большинства и отставивание прав меньшинства или в худшем случае – одного лица. Общеизвестна идея Монтескье о том, что принципом демократической республики служит гражданская добродетель. Если же она подменяется ложью и воровством, демократия вырождается и погибает».

Негативная позиция по поводу современного состояния и перспектив развития института выборов России заключается в следующем: результаты выборов определяются во многом не самой процедурой голосования как таковой, а неформальными договоренностями политических элит либо силовым давлением правящей элиты (административным ресурсом).

Демократические выборы в государстве – истинное проявление народовластия только в том случае, когда они не являются «издевательством» над волеизъявлением граждан, а действительно отображают прямую волю народа. Для большинства граждан в государстве выборы являются единственной формой реального участия в политике.

Что касается сущности самого понятия выборов, то нельзя сводить его содержание к понятиям «избирательное право» и «избирательный процесс». Суть выборов как элемента конституционного строя состоит в том, чтобы они были способны обеспечить действительно народное представительство, а не корпоративное, элитарно-сословное представительство. Политико-правовая роль выборов призвана выявить суверенную политическую волю избирателей и узаконить ее, чтобы на основе этой воли строилась повседневная деятельность органов государственной власти. Рост правовой культуры граждан напрямую связан с проведением выборов, так

* © Урядникова Е.А., 2010

как граждане, участвующие в выборах, не только вынуждены определить свои политические интересы, отдав свой голос той или иной партии, но и определить проявление симпатии либо антипатии к определенному кандидату, либо проголосовать против всех.

В качестве устойчивой предпосылки электоральной активности можно рассматривать политизированность населения. В настоящее время степень политизированности российских граждан остается весьма невысокой. На этот момент необходимо обратить особое внимание, так как нежелание выбирать ставит под угрозу уровень демократичности государства, которого Россия достигла на настоящий момент. А это является проблемой государственного масштаба.

Постоянный интерес соотечественников к политике естественен на фоне нестабильности в стране, да и во всем мире. Имидж российского государства в глазах граждан страны требует постоянной и ответственной работы, мероприятий по формированию правовой культуры, что, в свою очередь, будет способствовать электоральной активности граждан².

Среди субъективных факторов электорального поведения населения выделяют: самовосприятие избирателем своей социальной принадлежности, целенаправленную деятельность политических партий и других общественных организаций, личность кандидата, текущие моменты политической жизни и особенности избирательной системы. Однако исследования показывают, что на исход выборов влияет не один фактор, а их сложное переплетение. В различных районах значимость факторов неодинакова, и поэтому в каждом районе можно всё же выделить наиболее значимый, приоритетный фактор или их группу.

Электоральная культура – понятие более узкое, чем политическая культура избирателей. Если политическая культура избирателей включает в себя весь комплекс субъективных ориентаций в отношении политики, то электоральная культура, как часть политической, включает в себя только те ориентации, которые определяют позиции граждан в избирательном процессе. К ним могут быть отнесены: отношение к выборам, как форме политического поведения; партийную идентификацию; идентификация по отношению к лидерам и кандидатам; исходные или тематические ориентации (оценка политических событий).

Электоральная культура – это как бы пульсирующая часть политической культуры. Длительное время она находится в латентном, спящем состоянии и актуализируется в периоды избирательных кампаний. Важно подчеркнуть, что в электоральных ориентациях и электоральном поведе-

нии проявляется политическая культура и её особенности, как национальные, так и региональные.

Повышение электоральной культуры российских избирателей – важная задача политологов, представителей государственных органов, общественно-политических организаций и СМИ.

В настоящее время избирательные органы (ЦИК, избирательные комиссии субъектов федерации) проводят системную деятельность по воспитанию электоральной культуры различных слоев населения, в том числе в молодежной, студенческой среде.

Однако в массовом сознании населения страны сохраняется негативное отношение к происходящим политическим процессам, что ставит под угрозу процесс демократизации всей общественной и государственной жизни. Дорофеев Ю.А. подчеркивает: «Раз человек не явился на выборы, не нашел для этого получаса свободного времени, то значит, либо он ставит себя вне общества и государства, либо является противником демократии и сторонником диктатуры и авторитарной власти»³. Можно не согласиться с данной постановкой вопроса. Возможно, просто вся политическая система страны не внушает доверия избирателям настолько, что они не видят никакого смысла в «пожертвовании» получасом свободного времени. И эта проблема является самой распространенной при проведении различного уровня выборов.

Говоря о низкой электоральной культуре российских избирателей, необходимо подчеркнуть, что манипуляции общественным мнением в избирательных кампаниях связаны, прежде всего, с тем, что большинство избирателей не обладают необходимыми качествами адекватной оценки кандидатов и склонно руководствоваться стереотипами массового сознания и мотивами эмоционального характера.

К сожалению, в сформировавшихся условиях современной власти в Российской Федерации в ходе процесса выборов, из-за многочисленных нарушений законодательства, норм нравственности и морали, вызывает не только разочарование в обществе, но и повсеместное отторжение народа от власти. Добровольный показательный отказ от участия в выборах вступает в противоречие с основными принципами народовластия, и ведет к неопровержимому отторжению и отчуждению государства и общества, власти и народа.

В массовом сознании нет надлежащего понимания внутренней связи между ходом избирательного процесса (и, прежде всего, степенью реализации на практике основных демократических принципов, качеством организации избирательного процесса) и его результатами. Отсюда и непонимание частью избирателей причин, ведущих к искажению их воли. Поэто-

му закономерно неверие в то, что своими голосами они могут что-либо изменить в обществе, отсутствие интереса к выборам, что в совокупности и порождает массовое безразличие к выборам.

Возникает естественный вопрос, а почему в нашем государстве такая низкая политическая активность граждан?

Несомненно, в основе электорального выбора лежит совокупность мотиваций. Многие граждане оценивают прошлую политику правительства или партийные обещания относительно будущих жизненных перемен; проблемно-ориентированное голосование позволяет народу выразить его политические предпочтения. Другие индивиды воспринимают выборы, как простой референдум по вопросу о действиях правительства, голосуя против «этих мошенников» в ожидании «лучшей жизни». Вместе с тем, распределение этих мотиваций среди народа связано как с его общей политической культурой, так и электоральной культурой, а также и реальными политическими процессами, в частности, со становлением многопартийности в России. Не исключается и такой мотив — народ боится власти.

Непосредственное участие гражданина в выборах связано с повышением уровня гражданского и политического самосознания. Существует несколько путей изменения отношения народа к выборам.

Применение новых информационных технологий, возрастание роли электронных СМИ, сети Интернет в избирательном процессе диктует необходимость, прежде всего, на законодательном уровне урегулировать вопросы, связанные с несовершенством правил, касающихся электронных и печатных СМИ. Особое внимание следует обратить на Интернет, который в настоящее время в ходе избирательной кампании используется как неконтролируемый способ очернения конкурентов. Актуальность совершенствования законодательства о средствах массовой информации определяется тем, что «печатные СМИ выполняют роль артикуляции политических ожиданий избирателей и создают на выборах конкурентную политическую среду...»⁴.

Широкое использование сети Интернет на выборах различного уровня может в значительной степени повлиять на явку избирателей и на аргументированное выражение своей воли. Интернет обладает большими информационными ресурсами и возможностями и его необходимо активно использовать при проведении выборов.

Кроме того, необходимо развивать двусторонние коммуникации в электоральном процессе и, прежде всего, PR – технологии, которые не совместимы с манипулятивными приемами, обманом, с агрессивным навязыванием чужого мнения, а ориентированы на этически приемлемые способы влияния на общественность.

Стабилизация избирательного законодательства, внесение в него необходимых уточнений и корректировок, разработка предложений по внедрению на основе действующего законодательства в организацию избирательного процесса современных информационных технологий, а также повышение правовой культуры участников избирательного процесса – главные задачи современного российского государства.

Таким образом, изучение различных сторон и проблем института выборов как важнейшего института демократии становится насущной проблемой с точки зрения конституционного права. Повышение гражданского самосознания является одной из основных задач деятельности всей системы органов государственной власти и государства в целом, так как именно от народа зависит, какими темпами будет развиваться демократия в России, а в конечном итоге – все государство.

¹. См.: Колесников В.Н. О политических функциях института выборов / Выборы в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции / под. ред. М.Б. Горного. – СПб., 2002. – С. 80.

². См.: Дейнека О.С. Позитивное отношение к государству как латентный фактор электоральной активности / Выборы в Российской Федерации. – СПб., 2002.

³. См.: Дорофеев Ю.Л. Пути преодоления апатии избирателей как угрозы демократическому развитию России / Выборы в Российской Федерации. – СПб., 2002.

⁴. См.: Мищенко А.С. Роль печатных СМИ в создании конкурентной политической среды на выборах / Выборы в Российской Федерации. – СПб., 2002. – С. 188.

Губина Екатерина Николаевна *,
старший преподаватель кафедры
гражданского процессуального и предпринимательского права
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОКУРОРОМ ЗАЩИТЫ ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ГРАЖДАНСКОМ И АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССАХ

Рассмотрение и разрешение в судах общей юрисдикции дел, возникающих из публичных правоотношений, представляет собой вид гражданского судопроизводства в рамках единой гражданско-процессуальной формы.

Конституционный Суд Российской Федерации высказался в пользу установления особой процессуальной формы рассмотрения и разрешения таких дел: «Дела, возникающие из публичных правоотношений, являются по своей природе не гражданско-правовыми, а административными делами и должны рассматриваться в порядке и по правилам административного судопроизводства. Поэтому в ходе осуществления судебной реформы Федеральному Собранию надлежит привести правовое регулирование, обеспечивающее судебную проверку нормативных правовых актов, в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации о рассмотрении административных дел в порядке административного судопроизводства и с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в том числе в настоящем постановлении»¹.

Если государство в лице своих органов, должностных лиц выступает в общественных отношениях как представитель механизма управления делами всего общества, то отношения его с гражданами, организациями имеют свойство неравенства, а власти и подчинения. В этом случае правоотношения имеют публичный характер. Эти отношения регулируются нормами различных отраслей публичного права, не только и не столько административного (конституционного, налогового, таможенного и др.).

Характер отношений власти и подчинения налагает свой отпечаток на процесс рассмотрения и разрешения судебных дел с участием органов государства и должностных лиц – с одной стороны, граждан и организаций – с другой, и требует фиксации отдельного вида судопроизводства.

Согласно ч.2 ст.46 Конституции РФ решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, обще-

* © Губина Е.Н., 2010

ственных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. В соответствии с данной конституционной нормой, не содержащей каких-либо ограничений по предмету обжалования, ст.245 относит к компетенции суда общей юрисдикции дела об оспаривании актов как нормативного, так и правоприменительного характера, а также действий (бездействия), которые не оформляются какими-либо решениями².

Защита прав граждан от действий (бездействия) органов государства и его должностных лиц относится к числу проблем, существующих во всех странах. Истоки этой проблемы кроются в двойственном положении государства: оно связано с собственными законами и международными принципами, признающими приоритет прав и свобод человека. С другой стороны, наличие этих ограничений стесняет государство в достижении целей текущей политики. Таким образом, государство, призванное охранять и защищать права своих граждан, в то же время в лице своих органов, должностных лиц, государственных служащих способно и нарушать их права.

Решению этой проблемы служат разделение властей и судебный контроль за действиями законодательной и исполнительной власти.

Судебный контроль установлен за законностью нормативных правовых актов, за законностью действий должностных лиц, применяющих нормы права по отношению к гражданам, за соблюдением прав граждан при проведении выборов и референдумов. Он существует сегодня в форме судопроизводства в Конституционном Суде Российской Федерации, судопроизводства в судах общей юрисдикции и судопроизводства в арбитражных судах.

Проверка нормативных правовых актов судами общей юрисдикции преследует две взаимосвязанные цели – судебный контроль за нормотворческой деятельностью субъектов Федерации и муниципальных образований, и одновременно защиту прав физических и юридических лиц.

Суды при рассмотрении таких дел обязаны выяснять, содержит ли этот акт нормативные положения, затрагивающие права и законные интересы граждан. Выяснив, что нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти содержит нарушения, должны признавать его недействующим, т.е. в каждом конкретном случае реально обеспечивать эффективное восстановление нарушенных прав.

Разрешая дела, возникающие из публичных правоотношений, суд осуществляет контроль за соблюдением законности в деятельности органов представительной и исполнительной власти, общественных объединений, а также должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Своевременное восстановление прав, нарушенных в результате не-

законных действий (бездействия) государственных органов, должностных лиц и иных властных субъектов, нередко является не только необходимым, но едва ли не самым важным условием эффективной реализации права на судебную защиту. Кроме того, ускоренное разрешение такого рода конфликтов стабилизирует сферу публично-правовых отношений.

В условиях продолжающегося реформирования современной российской правовой системы и укрепления частноправовых начал институт гражданского судопроизводства становится одним из основных инструментов обеспечения стабильности гражданского оборота. Однако, несмотря на провозглашенное и юридически закрепленное, в том числе на конституционном уровне, равенство «каждого» во взаимоотношениях друг с другом, говорить о равенстве в силу объективно обусловленных причин затруднительно. В этой связи возникает потребность вмешательства публичных образований и охраны прав и законных интересов наименее защищенных субъектов права. Необходимо государственное вмешательство, когда речь идет о публичном интересе. Эти задачи в гражданском процессе выполняет прокуратура³.

История развития законодательства о суде и прокуратуре показывает, что прокуратура всегда была связана с гражданским судом. Другими словами, какие бы изменения, затрагивающие статус прокурора, ни происходили, функция участия прокурора в гражданском судопроизводстве всегда сохранялась. Цель участия прокурора в гражданском процессе всегда носила ярко выраженный публичный характер, поскольку прокурор, участвующий в процессе, является представителем государственной власти.

И это положение прокурора представляется в настоящее время наиболее востребованным, так как в современной экономической обстановке возникает достаточно большое количество случаев, когда затрагиваются интересы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Вместе с тем, нельзя оставить без внимания и ту огромную роль, которую играет прокурор в гражданском процессе, выступающий в целях защиты нарушенных прав граждан, не имеющих возможность обратиться в суд за защитой своих интересов самостоятельно и тем самым реализовать свое право на судебную защиту, закрепленное в Конституции России. Также важное значение имеет участие прокурора в рассмотрении наиболее важных категорий гражданских дел. В этом случае цель участия прокурора в процессе обозначена четко – обеспечить законность решения, т.е. справедливость.

Согласно действующему гражданскому процессуальному законодательству, прокурор вправе подать заявление в суд для защиты интересов следующего круга субъектов:

а) граждан, если они не могут обратиться в суд по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам;

б) субъектов, образующих неопределенный круг лиц. В целях защиты прав и законных интересов неопределенного круга лиц прокурор может обратиться в суд с заявлением об оспаривании незаконных нормативных правовых актов, нарушающих права и свободы граждан и организаций (ч.1 ст.251 ГПК РФ). В этих целях прокурор вправе предъявлять в суд иски о признании действий продавцов (изготовителей, исполнителей) противоправными в отношении неопределенного круга потребителей и прекращении этих действий; о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, а также в других случаях нарушения прав неопределенного круга граждан или организаций;

в) Российской Федерации;

г) субъектов РФ;

д) муниципальных образований.

Следует отметить, что участие прокурора в гражданском процессе должно быть обязательным в случаях, указанных в законе. Необходимость участия прокурора в рассмотрении судом иных гражданских дел прокурор должен определять, исходя из задач охраны прав и законных интересов граждан, общества и государства; общественной значимости конкретного спора, его сложности; состояния законности.

Прокурор вправе предъявлять иски в защиту прав и интересов граждан, если нарушение приобрело особое общественное значение.

Кроме прав и законных интересов граждан прокурор в соответствии с ч.1 ст.45 ГПК РФ вправе обращаться с иском в защиту прав и законных интересов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, если этого требует охрана государственных или общественных интересов. Целесообразность обращения прокурора в защиту интересов указанных субъектов имеет место тогда, когда федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы контроля или местного самоуправления: а) нарушают законность при издании ими правовых актов; б) не принимают предусмотренных законом мер по защите интересов государства и общества, в частности, по защите права собственности, экономической, экологической и информационной безопасности государства.

Таким образом, прежде всего и более всего прокурор в гражданском процессе выступает представителем публичного интереса, интереса законности. Он может усматриваться и в защите прав государственных органов или государства в целом, и в защите свобод отдельных граждан или группы, когда дело приобретает особое общественное значение.

Так, законом о прокуратуре предусмотрено обращение прокурора или его заместителя с представлением на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращение в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ.

Участие прокурора в судах общей юрисдикции характеризуется следующими обстоятельствами:

- во-первых, круг дел определяется законом;
- во-вторых, законодательство прибегает к смешанному методу, состоящему из общей оговорки и открытого перечня. Согласно общей оговорке (ч.1 ст.45 ГПК РФ) такие дела должны затрагивать права, свободы и законные интересы граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований. Перечень иных дел дается в ч.3 ст.45 ГПК РФ – о выселении, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, о восстановлении на работе и в иных случаях, предусмотренных ГПК РФ и другими федеральными законами;
- в-третьих, прокурор обязан осуществлять свою деятельность в строгом соответствии с действующим законодательством, способствуя укреплению законности, предупреждению правонарушений, защите государственных или общественных интересов, прав и свобод граждан.

Надо отметить, что законодателем установлен перечень споров, затрагивающих государственные интересы и требующих государственного представителя в лице прокурора для их защиты в суде. Таким образом, деятельность прокурора, в чем бы она ни проявлялась, всегда публичная. Как справедливо отмечает А. Козлов, «в какую бы форму ни облекалась прокурорская деятельность, в какой бы форме общественных отношений ни проявлялась, она всегда будет представлять собой осуществление надзора за исполнением законов. Надзорной эта деятельность является и в судебном процессе – как уголовном, так и гражданском»⁴.

Следует заметить, что в этом случае имеется в виду не надзор за деятельностью суда. С закреплением конституционных принципов независимости и самостоятельности судебной власти надзор за судом исключен из предмета прокурорского надзора. Речь идет о том, что участие прокурора в суде, как правило, является частью его основной деятельности по надзору

за точным и безусловным исполнением законов. При всей, казалось бы, бесспорности суждения А. Козлова, высказанного еще в 70-е годы прошлого столетия, оно не нашло воплощения в реалиях современного процессуального законодательства.

Публичный характер судебных полномочий прокуратуры закреплен в ст. 1 Закона о прокуратуре, устанавливающей, что прокуроры участвуют в гражданском и арбитражном суде.

Однако в процессуальном законодательстве роль прокурора как публичного представителя, действующего в любом процессе от имени государства, не получила законодательного отражения, что, на наш взгляд, не повлекло необходимых изменений полномочий прокурора в гражданском и арбитражном суде.

Представляется, что положения ч. 5 ст. 52 АПК РФ, определяющие цель вступления прокурора в процесс как соблюдение законности, недостаточны для определения статуса прокурора в качестве особого публичного субъекта в суде. Тем более что АПК РФ 2002 г. в отличие от АПК 1995 г. уравнил статус прокурора, возбудившего дело, со статусом истца. По действующему АПК РФ дело, возбужденное по иску прокурора, может быть окончено мировым соглашением (ст. ст. 138 - 142); отказ истца, участвующего в деле наряду с прокурором, от иска влечет безусловное прекращение дела (п. 4 ч. 1 ст. 150), хотя ранее в силу ст. 41 АПК 1995 г. иск оставляли без рассмотрения, что не препятствовало повторному обращению прокурора в суд с таким же требованием.

Публичный характер деятельности прокурора предполагает, что его полномочия в судах общей юрисдикции и арбитражных судах должны в принципиальных положениях совпадать, поскольку независимо от вида судопроизводства задачи прокурора остаются одинаковыми и в арбитражном, и в гражданском суде, где он защищает государственные и общественные интересы, а равно права и законные интересы лиц, нуждающихся в особой защите.

Между тем сравнительный анализ норм Арбитражного и Гражданского процессуальных кодексов РФ, демонстрирующих различный подход к полномочиям прокурора, позволяет прийти к выводу о том, что в законодательстве нет определенности в вопросе о целях и задачах участия прокурора в суде.

Вверяя прокурору охрану интересов государства, законодатель предоставил ему право (ст. 45 ГПК РФ) предъявлять к гражданам иски в защиту интересов РФ, ее субъектов, муниципальных образований. Полномочия же прокурора по защите государственных интересов в сфере экономики пре-

дельно минимизированы и ограничены строго определенной категорией споров: оспаривание правовых актов (нормативных и ненормативных), признание недействительными сделок и применение последствий недействительности ничтожной сделки. В случае со сделками прокурор ограничен еще и субъектным составом участников сделки и вправе оспорить ее в суде или вступить в процесс лишь в случае, если стороной сделки являются органы государственной власти, местного самоуправления, государственные, муниципальные предприятия, учреждения, а также юридические лица с государственным или муниципальным участием (ст. 52 АПК РФ).

Вместе с тем очевидно, что больше всего интересы государства нарушаются именно в сфере экономической и иной предпринимательской деятельности. Вред, причиняемый действиями юридических лиц, несопоставим по последствиям с вредом, причиняемым правонарушениями, приходящимися на долю граждан, особенно в природоохранной, налоговой, бюджетной и иных сферах, обеспечивающих жизнедеятельность государства в целом⁵.

Представляется, что полномочия прокурора по обращению в арбитражный суд в порядке, предусмотренном положениями ч. 1 ст. 52 АПК РФ, должны иметь субсидиарное значение и использоваться только в тех случаях, когда защита публичных интересов на основе обращения компетентных государственных органов невозможна.

Во-первых, соответствующее право должно принадлежать прокурору в случае, если компетентный орган, уполномоченный на защиту публичных интересов в данной сфере, не существует. Данный тезис основывается на том, что публичный интерес, как любой охраняемый законом интерес, должен быть обеспечен надлежащей правовой защитой. При этом отсутствие уполномоченного законом органа в данном случае будет компенсировано правом прокурора на обращение в защиту публичных интересов в лице Российской Федерации.

Во-вторых, если правом на обращение в арбитражный суд наделены несколько органов государственной власти и возникают коллизии их компетенции, разрешение этой коллизии станет возможным в случае, если право защиты публичных интересов будет закреплено за прокурором.

В-третьих, наделение прокурора правом на обращение в суд целесообразно, если компетентный государственный орган существует, а право на обращение в арбитражный суд в защиту публичных интересов не предусмотрено федеральным законом. Деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления подчинена принципу «разрешено только то, что прямо предписано законом», при этом в услови-

ях неустойчивости системы органов власти возникают ситуации, когда публичные интересы не могут быть защищены компетентными органами. Субсидиарные полномочия прокурора позволяют преодолеть подобный пробел.

В-четвертых, прокурор имеет право на обращение в арбитражный суд, если компетентный орган, уполномоченный на защиту публичных интересов в арбитражном суде, бездействует.

В-пятых, право прокурора на обращение в арбитражный суд необходимо в случае, если оспаривается акт того органа, который в данном случае уполномочен защищать публичные интересы в арбитражном суде. В данной ситуации возникает конфликт интересов, предотвращение которого возможно использованием прокурором права на обращение в арбитражный суд.

При этом во всех случаях, когда прокурором выявлены нарушения публичных интересов, подлежащих защите в арбитражном суде, прокурор обязан обратиться в компетентный орган с представлением о необходимости защиты публичных интересов, если такой орган существует⁶.

Экономические и политические реформы в Российской Федерации повлекли за собой также изменение и избирательной системы, т.к. именно выборы законодательной и исполнительной властей связывают в единое целое государственные институты и гражданское общество, которое сейчас в России находится на стадии формирования.

Развивая положения ст.46 Конституции РФ, ст. 63 ФЗ РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁷ предусматривает, что решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) избирательных комиссий, комиссией референдума и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд. При этом ГПК РФ закрепляет право прокурора обратиться в суд по избирательным правам, однако обязательное участие прокурора при разбирательстве этих дел не предусмотрено.

При анализе избирательного законодательства прослеживается тенденция к сужению полномочий прокурора в избирательном процессе. Так, только ФЗ РФ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления»⁸ предусматривает обязательное участие прокурора при рассмотрении судами субъектов РФ в первой инстанции дел об обеспечении

конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

По предмету обжалования можно выделить такие категории дел, вытекающие из избирательных правоотношений, как обжалование решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидатом на выборную должность или в связи с отказом в принятии документов для регистрации; обжалование решений органов местного самоуправления по формированию соответствующих избирательных комиссий; обжалование решений избирательных комиссий об итогах голосования или результатах выборов; дела об отмене регистрации кандидатов в связи с нарушениями правил проведения агитации или финансирования избирательной кампании.

При принятии жалоб на решения и действия избирательных комиссий часто возникает вопрос о подсудности этих дел, которая в соответствии с ч.1 ст.233 ГПК РФ определяется общими правилами. Так, все дела, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к подсудности верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, автономных округов и автономной области, а также Верховного Суда РФ, рассматриваются только районными судами.

Пункт 4 ст.26 ГПК РФ определяет подсудность дел об оспаривании решений и действий (бездействия) избирательных комиссий субъектов РФ и их должностных лиц соответственно верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа.

Следует отметить, что указанная статья определяет подсудность дел этим судам шире, чем п.2 ст. 63 ФЗ РФ «Об основных гарантиях...».

Так, согласно п.2 ст.63 Закона указанным судам подсудны дела по жалобам на решения и действия (бездействие) избирательной комиссии субъекта РФ, окружной избирательной комиссии, должностных лиц этих комиссий, при выборах в федеральные органы государственной власти. Однако п.4 ст.26 ГПК РФ относит к подсудности этих судов также дела, по которым обжалуются решения, действия (бездействие) указанных комиссий и их должностных лиц при проведении выборов в органы государственной власти субъектов РФ; дела, по которым обжалуются решения, действия (бездействие) указанных избирательных комиссий и их должностных лиц, когда они действуют как комиссии референдума.

Безусловно, подсудность таких дел необходимо определять в соответствии с нормами ГПК РФ. В связи с этим в целях избежания противоречий правильнее было бы не затрагивать вопросы процессуального характера при принятии новых избирательных законов, а регламентировать их толь-

ко нормами ГПК РФ, в котором четко определить подсудность дел этой категории⁹.

Следует отметить, что в судебной практике дела, связанные с применением избирательного законодательства, отличаются особой сложностью, имеют большой общественно-политический резонанс.

С учетом этого, а также в целях согласования работы по обеспечению исполнения требований ФЗ РФ «Об основных гарантиях...», постановлением координационного совещания руководителей правоохранительных органов РФ от 28.07.99 г. «О механизме информационного обеспечения режима законности в период предвыборных кампаний»¹⁰ Генеральной прокуратуре РФ и ее территориальным органам рекомендовано обеспечить участие прокуроров в рассмотрении наиболее значимых и актуальных дел, связанных с избирательным законодательством, и обязательное участие в рассмотрении дел о признании выборов недействительными. Однако прокурор также располагает правом не только участвовать в рассмотрении подобной категории дел, но и отзывать свое представление об участии.

Указание Генерального прокурора РФ от 27.07.99 г. № 46/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ» также предписывает территориальным прокурорам обеспечить законность проведения избирательной кампании.

В данной связи следует признать существенную роль прокурора в гражданском судопроизводстве по делам о защите избирательных прав. Так, в борьбе с нарушениями избирательного законодательства прокурорами успешно применяются такие акты прокурорского реагирования, как предъявление в суд заявлений в интересах граждан и государства.

Таким образом, следует отметить, что на современном этапе для России одной из важнейших остается задача построения правового государства, выполнение которой требует коренных изменений в сфере осуществления правосудия – превращения судебной власти в независимую и самостоятельную ветвь государственной власти и повышения эффективности в ее деятельности.

Основной задачей гражданского и арбитражного судопроизводства является правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Однако, как показывает практика, эффективность достижения этих целей возможна лишь при взаимовыгодном, слаженном сотрудничестве всех ветвей государственной власти.

¹. См.: Постановление КС РФ от 27 января 2004 г. № 1-П по делу о проверке конституционности отдельных положений п.2 ч.1 ст.27, ч.1,2 и 4 ст.251, ч.2,3 ст.253 ГПК РФ в связи с запросом Правительства Российской Федерации // СЗ РФ. – 2004. – № 5. – Ст. 403.

². Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Г.А.Жилина. – 5-е изд., перераб. и доп. – Проспект, 2009. – С. 480-483.

³. Шобухин В.О. О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. – 2007. – № 3. – С. 19.

⁴. Козлов А.Ф. Взаимоотношение суда первой инстанции и прокурора при рассмотрении гражданских дел // Ученые труды Свердловского юридического института. – Вып. 9. – 1969. – С. 215.

⁵. Егорова Л. Процессуальные противоречия судебной защиты публичных интересов // Законность. – 2006. – № 1.

⁶. Нестерова Р.В. К вопросу о роли и пределах участия прокурора в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. – 2006. – № 12.

⁷. СЗ РФ. – 2002. - № 24. – Ст.2253.

⁸. СЗ РФ. – 1996. - № 49. – Ст. 5497.

⁹. См.: Власов А., Сеченова Р. Участие прокурора в избирательном процессе // Законность. – 2002. - № 5. – С. 9-10.

¹⁰. СПС «Консультант Плюс». База данных «Проф». Версия от 01.09.2009 г.

ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЙ БРИФИНГ

Полянский Виктор Владимирович,

зав. кафедрой государственного и

административного права

ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»,

кандидат юридических наук, профессор

(г. Самара)

– Итак, начинаем интеллектуальный брифинг. Мы предлагаем всем участникам конференции в режиме брифинга обсудить правовые проблемы, представить позицию и задать вопросы. Кто готов задать вопрос, прошу к микрофону.

Киреев Владимир Вячеславович,

студент юридического факультета

ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»

(г. Самара)

– Меня интересует вопрос: в свое время должность главы субъекта была выборной, потом она стала назначаемой, что вполне естественно, потому что исполнительная власть должна быть назначаемой. Ранее был предложен такой вариант, чтобы назначение было основано на определенной статистике эффективности управленческой деятельности кандидата до того, как его назначили главой субъекта. Почему этот законный проект был отклонен?

Князев Сергей Дмитриевич,

Судья Конституционного суда Российской Федерации,

доктор юридических наук, профессор

(г. Москва)

– Мне не встречался законопроект, который предусматривал некую формализованную оценку кандидатов, претендующих на замещение должности главы субъекта федерации, губернатора или иного руководителя органа исполнительной власти в субъекте федерации. В настоящее время речь скорее идет о формализованных критериях оценки деятельности уже действующих губернаторов. Такие критерии существуют. Правомерен вопрос в том, насколько они эффективны. Что же касается, принципиальной возможности предусмотреть такой механизм или такой фильтр, который позволял бы дать оценку предыдущей деятельности кандидатов в главы субъектов то, как мне представляется, в условиях наличного правового регулирования,

это вряд ли возможно. В настоящее время закреплены процедуры, согласно которым партия получившая большинство на выборах в региональном парламенте, вправе сама предложить Президенту кандидатуру для замещения тех или иных должностей. Конечно, с формально-юридической точки зрения, отсутствие опыта управленческой деятельности не является препятствием для наделения должностного лица полномочиями. Но наличие у кандидата опыта управленческой деятельности безусловно желательно.

Полянский Виктор Владимирович:

– Спасибо Сергей Дмитриевич! Я хотел бы внести пояснения. Тут вопрос вот в чем: речь шла о руководителях регионов, которые ранее были избраны, и в последующем, были назначены в новом порядке. Возникает вопрос: как же проанализировать, эффективно ли он работал, когда был избран населением, или же он будет лучше работать, когда наделен полномочиями по воле одного лица, а именно Президента? Вот так поставлен вопрос. А вот в этом случае можно было бы оценить работу такого политического назначенца. Но тут есть ведь еще одно обстоятельство объективного характера. Когда он был избран народом, конечно степень его независимости была условной, но и объективные условия были другие. Когда он был наделен полномочиями в порядке, определенном новым законодательством, то могут измениться условия, и вряд ли можно оценить объективно результативность и эффективность деятельности такого руководителя. Например, Самарская область долгое время была так называемом донорским регионом. Но случился экономический кризис, и мы сразу видим другой результат функционирования области, а следовательно и публичной власти, которая так или иначе, влияла на процессы. Но в какой степени, здесь могут проявиться личные и управленческие качества руководителя? Если существует система, характеристики которой определяется федеральной властью, например налогообложение и бюджетирование, то она по многим показателям зависит от руководителя региона. Но налоги собираются на территории области и муниципальных образований. И что тут не делай, но региональные и муниципальные руководители, наделенные полномочиями, ничего не изменят. Его показатели по области, а следовательно и его личные показатели в состоянии рецессии будут ниже. Но эта картина не объективна, поэтому правильно Сергей Дмитриевич говорил, что политические назначения, не подкрепленные статистическими показателями возможны. История дает множество примеров, когда люди, не имевшие образования, но обладавшие общечеловеческой образованностью и культурой, решали многие политические вопросы на высоком теоретическом и практическом уровне.

Масловская Мария Владиленовна,
*доцент кафедры государственного и
административного права МГУ им. Н.П. Огарева,
кандидат юридических наук
(г. Москва)*

– Хотелось бы добавить, что в мировой практике существуют рейтинговые показатели оценки органов исполнительной власти. В зарубежных государствах тоже проводились реформы органов исполнительной власти, и поскольку во многом проводимая в нашей стране административная реформа скопирована из опыта зарубежных государств, рейтинговая система была частично заимствована. Но, на мой взгляд, это не совсем удачная попытка введения методов менеджмента в публично-правовые отношения. Я буквально позавчера столкнулась с весьма любопытным документом, который был принят на уровне городского округа Саранска, где была введена рейтинговая оценка эффективности деятельности не только исполнительно-распределительных органов, но и конкретных муниципальных служащих. И знаете, эти показатели меня весьма смутили, потому что оказывается, зарплата муниципальных чиновников напрямую зависит от продажи ликероводочных изделий, от результата сбора налогов в процентном соотношении на территории соответствующего муниципального образования, объема капиталовложений, которые надо было реализовать и т.п. По сути, получается, что муниципальное образование работает за счет всех субъектов местного сообщества, частных лиц, граждан, а в итоге премии получают лишь отдельно взятые лица. Что тоже, наверное, не совсем оправдано совсем.

Полянский Виктор Владимирович:

– Спасибо! Есть ли желающие еще высказаться по этому поводу?

Крусс Владимир Иванович,
*зав. кафедрой теории права
Тверского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор
(г. Тверь)*

– Можно ли задать вопрос аудитории?

Полянский Виктор Владимирович:

– Это возможно. Можем провести социологический опрос.

Крусс Владимир Иванович:

– Нет, можно и без этого. Я хотел услышать мнение молодого поколения о новеллах федерального законодательства, предоставляющих пассивное избирательное право на муниципальных выборах гражданам, достигшим возраста 18 лет. 18 лет – это студент 2 курса юридического факультета. Это нормально, правильно?

Полянский Виктор Владимирович:

– Уважаемые друзья, это не пустяковая проблема, она связана не только с электоральной культурой, но и с системой политических ценностей в обществе. И поэтому, действительно, может быть, вы бы смогли каким-то образом сами оценить эту инициативу. Я знаю, здесь есть студенты 18 лет, аспиранты постарше. Прошу к микрофону.

Кулиева Айсель Ильгаровна,

студент юридического факультета

ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»

(г. Тольятти)

– Я хотела бы высказать свое мнение по этому поводу. Я считаю, это положение скорее неверным, потому что в 18 лет, я думаю, принимать такие важные политические решения молодые люди еще не способны. На мой взгляд, нужно даже ввести образовательный ценз, высшее образование должно быть обязательным для кандидатов. Или же хотя бы установить минимальный возраст кандидата в 21 год.

Дурнова Ирина Александровна,

студент ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»

– Я хотела бы тоже высказать свое мнение, оно во многом совпадает с мнением Айсель. В 18 лет я думала, почему я не могу стать депутатом муниципального образования? Сейчас мне 21 год, я понимаю, что в 18 лет я не смогла бы быть депутатом. Поэтому, я считаю, что это введение ни к чему хорошему не приведет, и даже сейчас, в 21 год, я не уверена, что могла бы взять на себя такую ответственность.

Коростелев Владимир Сергеевич,

студент юридического факультета

ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»

(г. Тольятти)

– Я считаю, что 18 лет – это вполне нормально, так как молодые люди с 18 лет уже служат в армии. Значит, в армии надо служить, а депутатом

стать не может. Что это такое? Если он чувствует в 18 лет, что готов к этому, зачем ему ожидать еще 3 года? Если он готов и чувствует в себе силы, то 18 лет – достаточный возраст.

Николаева Анастасия Михайловна

студент юридического факультета

ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»

-Мне кажется, что устанавливать возрастной ценз неуместно. Можно установить другую планку, например, наличие среднего профессионального образования. Я сама являюсь студенткой нашего СамГУ, за плечами у меня среднее профессиональное образование и я занимаюсь юридической практикой. Я считаю, что установление образовательного ценза будет обоснованным. Спасибо!

Юрченко Кирилл Анатольевич

студент юридического факультета

ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»

– Я считаю, это снижение возрастного ценза вполне справедливо. Действительно странно, что человек может служить в армии, а депутатом стать не может. В то же время, мы обсуждали на семинарах по муниципальному праву, что пассивное избирательное право молодыми людьми на практике обычно не реализуется, избиратели голосуют за людей от 25 лет и старше. Поэтому, я считаю, что на практике избрание возможно, но в редких случаях.

Боровец Евгений Сергеевич,

студент юридического факультета

ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»

– Я хочу сказать, что в своей жизни встречал уже много молодых талантливых людей и считаю, что нужно создать центр содействия реализации пассивного избирательного права для молодых кандидатов. Я думаю, что неправильно ставить какие-то возрастные рамки, потому что способность к сознательному мышлению приходит в разном возрасте.

Карлов Антон Сергеевич,

студент юридического факультета

ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»

– Человек, достигший 18-летнего возраста, не имеет практически никакой поддержки. Самостоятельно он вряд ли может быть избран на долж-

ность депутата представительного органа. Практика такова, что даже люди, достигшие 25 лет, не всегда могут своими силами пробиться в органы государственной власти. Поэтому, я считаю, что эта мера реализована лишь для того, чтобы формально предоставить молодым людям пассивное право.

Барабаш Юрий Григорьевич,
зав. кафедрой конституционного права
Украины Национальной юридической академии
им. Ярослава Мудрого,
доктор юридических наук
(г. Киев)

– Проблема ценза всегда была, есть и будет. В законодательстве Украины 18-летний возрастной ценз на выборах в местные советы действует давно, и это никак не отобразилось на омоложении депутатского корпуса. Только в последнее время, когда была внедрена пропорциональная избирательная система, было избрано несколько молодых кандидатов. В основном это руководители молодежных отделений политических партий. Единственное, что меня немного задело, это фраза «ну кто же за молодых будет голосовать»? Так возникает вопрос, когда мы все за то, что необходимы новые люди во власти, молодые ребята в местных советах и на областном уровне, и если вы за своих одноклассников не голосуете, кто же тогда их будет поддерживать? Надо каждого человека оценивать по его интеллектуальным способностям, по его возможностям быть членом того или иного коллегиального органа, если мы говорим о местных выборах. Конечно, возрастной ценз – это определенный показатель жизненной зрелости: у человека к 40 годам появляется определённый опыт, но опять-таки любые движения вперед возможны только тогда, когда они будут восприняты массами. А что касается нашего государства, то например, 80-летний возраст не стал помехой для занятия государственной должности.

Масловская Мария Владиленовна:

– Дело в том, что в конце 90-х годов появилась диссертация очень молодого ученого Яшина, она называлась «Участие молодежи в электоральных процессах». Он предлагал вообще снизить возрастной ценз до 16 лет, такой возраст установлен в законодательстве ряда зарубежных стран. Поэтому мне кажется, что закрепление 18-летнего возраста на муниципальном уровне – это позитивное начало.

Полянский Виктор Владимирович:

– Спасибо! Я бы тоже хотел высказаться. Ведь для того, чтобы оценить эту инициативу, нужно знать мотивы, которыми руководствовались авторы проекта закона. И при этом надо, конечно же, прежде всего, смотреть статистические показатели выдвижения кандидатов. Если, к примеру, было много кандидатов в возрасте 21 года и выше, тогда можно было бы проявить подобную законодательную инициативу. Но такой статистики насколько я знаю, никто не предоставлял. Говорили о том, что возрастает политическая активность, зрелость, увеличилось количество студентов в высших учебных заведениях, но это не показатель и не доказательство того, что такая инициатива имела бы какие-то логические, политические, социальные, нравственные, этические и прочие основания. Я думаю, что это было связано с несколько иными подходами. Мне кажется, что это чисто политическая акция, попытка решения задачи по вовлечению молодежи в электоральный процесс, но при этом с определенным политическим уклоном. Молодежь нужна тем, кто не усматривает перспектив голосования старшего поколения в пользу какой-то определенной партии. Отсюда и желание привлечь молодежь. Она всегда более радикальна, более продвинута во многих направлениях политической жизни, и вывести ее из пассивного состояния можно было бы, например, таким фактором. Это вот мое мнение, потому что скорее всего мы рассчитываем, что если молодежь пойдет на выборы и будет выдвигаться, молодые люди будут заинтересованы и в голосовании. А голоса молодежи, прежде всего, отойдут определенной политической партии. Не всем партиям, а именно определенной, потому что у каждой партии есть свой электорат, и возрастной, и даже гендерный. Спасибо!

Князев Сергей Дмитриевич:

– До того, как я был назначен судьей Конституционного Суда, 15 лет находился в должности Председателя Избирательной комиссии Приморского края. Должен сказать, что это нововведение Федерального законодателя коснулось Приморского края лишь частично. По Избирательному кодексу Приморского края, право быть избранным в представительные органы местного самоуправления принадлежало гражданам с 18 лет. Только для того, чтобы быть избранным главой муниципалитета, нужно было достичь возраста в 21 год. Думаю, что унификация вопроса о том, с какого момента граждане обладают пассивным избирательным правом на муниципальных выборах, в большей степени согласуется с конституционными

нормами, поскольку по Конституции Российской Федерации граждане обладают правами с 18-летнего возраста.

А что же касается существа дела, то мне довелось поработать значительный промежуток времени деканом юридического факультета, и мы с вами знаем, что студенты вполне могут быть членами Ученого Совета, в который входят доктора и кандидаты наук, академики. Закон требует, чтобы студенты обязательно входили в состав Ученого Совета, и то, что им 17 лет, 18 или 19, вовсе не мешает осуществлять им представительскую функцию.

Полянский Виктор Владимирович:

– Спасибо Сергей Дмитриевич! Я особенно с первой частью согласен, что унификация была нужна. Еще есть желающие высказаться?

Реплика из зала: При рассмотрении вопроса, почему молодежь не интересуется этой проблемой, можно прийти к выводу, что все дело в формализации изучения избирательного права. Я узнавал, насколько хорошо студенты знают свои политические права. Но они отвечали, что просто зазубрили все, а потом ничего не помнят. У меня вопрос, скажите, а может быть отменить формальное изучение избирательного права в высших учебных заведениях, потому что, как вы видите, это студентам неинтересно?

Масловская Мария Владиленовна:

– Как я уже сказала в докладе, Избирательное право, как правило, читается в виде спецкурса на 5 курсе дневного отделения, и на 6 курсе заочного отделения. Я читаю этот спецкурс с 1994 года, то есть все изменения в законодательстве проходили перед моими глазами и порой, учитывая практику применения избирательного права, сложно было объяснить «на пальцах» студентам сущность выборов, электоральных процессов. Сейчас немножко ситуация изменилась, в этом году у меня поток 30 человек, и с начала занятий студенты приходили как бы просто, чтобы наверное получить галочку в журнале для того, чтобы посещаемость была. Ну вот мы с Виктором Владимировичем несколько недель назад были в МГЮА на повышении квалификации, где как раз речь шла о преподавании конституционного, муниципального права в связи с переходом на двухуровневую систему обучения. Так вот я выяснила для себя кое-какие методики и уже пробовала их на своих занятиях. Как только мы стали со студентами применять современные игровые технологии обучения, посещаемость возросла до 100%. Я в этом вижу позитивные стороны, надо предлагать студен-

там «оживить» занятия, должен быть диалог, не монолог. Нужно менять практику учебного процесса.

Барабаш Юрий Григорьевич:

– Действительно это очень важный вопрос. Один французский политолог акцентирует внимание на том, что важным моментом является политическая социализация, в первую очередь, политическая социализация детей, начиная с раннего возраста. Американские социологи проводили исследования, как меняется отношение ребенка к политике. Там было 4 этапа, и на одной фазе вся политика ассоциируется у детей с личностью Президента. Сам вопрос политической социализации не может быть только сосредоточен только на проблеме изучения избирательного права. Действительно это очень важный момент, но масса иных факторов. Дети как губка впитывают мысли, разговоры своих родителей. Если отношение родителей к институту выборов пренебрежительное, то как воспитать в ребенке активного и думающего избирателя? Это многофакторная проблема и понятно, что решить ее одномоментно введением какого-то курса будет сложно, хотя введение курса является важным шагом. Немаловажным является и воспитание школьников. Что касается средней школы и политической социализации моего государства Украины, то она имеет такие кошунственные проявления, когда человек в 17 лет понимает, что выборы – это лишь способ заработать 50 гривен (это примерно 200 рублей) за то, что он пару часов постоит с флагом на митинге. При этом если у тебя есть друзья с соседнего штаба, то ты можешь заработать еще больше, главное успеть к раздаче денег. Здесь без восприятия выборов взрослым населением, как необходимого и социально-полезного явления не обойтись.

Полянский Виктор Владимирович:

– Спасибо! Я бы тоже хотел высказаться. Вопрос поставлен, но он поставлен посмотрите где, на Международной научно-практической конференции, которая собственно посвящена проблемам избирательного права, избирательного процесса и народного представительства. И в данном случае, наша конференция – это ведь тоже неформальный способ обеспечения изучения норм избирательного права, избирательного процесса, electoralной культуры, принципов, форм и т.д. Вот с этой точки зрения наверное и нужно подойти к этой проблеме. Мы понимаем, что в учебном процессе много формализаций и делаем многое для того, чтобы это изучение было интересным и карьерно перспективным. Вот, например, Сергей Дмитриевич Князев – очень известный крупный ученый-специалист, и его

статус Председателя Избирательной комиссии Приморского края, наверняка учитывался при решении вопроса о назначении на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации. В то же время, Сергей Дмитриевич наверняка изучал избирательное право в рамках той же высшей школы, как и студенты, присутствующие здесь.

Очень многое зависит от того, какой мы имеем срез абитуриентов, а потом и студентов. Если есть необходимость совершенствовать процесс, мы и стремимся к этому. Например, компетентностный подход, там знаете какая задача, в том и числе и в рамках избирательного права? Там есть и общекультурная компетенция формирования общей правовой культуры в той или иной сфере права, и правоприменительная компетенция: мы, преподаватели, должны воспитывать в вас умение применять нормативные и иные акты. Предусмотрена и правотворческая компетенция: вы должны уметь быть готовыми выработать проект любого нормативного акта, который будет объектом рассмотрения на заседании представительных органов и т.д. Мы пытаемся уже сейчас применять такой подход. Другое дело, что при таких нагрузках преподавателей, при таком количестве студентов очень сложно реализовать одновременно все формы. Но в рамках нашего спецкурса «Избирательное право, избирательный процесс» эти формы используются, и это обеспечивает интерес к избирательному праву. Если мы этого не будем делать, то ни о каких возрастных цензах, даже о 21 годе не стоит говорить. Тогда, может быть, и 25 лет и 30 лет будет недостаточно. Спасибо! Кто еще хочет высказаться? Чжан Цзюньцзе, может быть, вы скажете, с какого момента надо изучать и стоит ли вообще изучать избирательное право? У вас в университете избирательное право изучается отдельным курсом или только в рамках государственного (конституционного) права?

Чжан Цзюньцзе,

*Профессор юридического института
Центрального Национального университета
Китайской Народной Республики,
доктор юридических наук*

– В нашем университете нет отдельного курса «избирательное право», его отдельные элементы изучаются в системе конституционного права.

Полянский Виктор Владимирович:

– Спасибо! Кто еще желает высказаться?

Боброва Наталья Алексеевна,
*профессор кафедры государственного и
административного права
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»,
председатель комитета по культуре, спорту и
молодежной политике Самарской Губернской Думы,
доктор юридических наук
(г. Самара)*

– Утверждение о том, что закон следует за политикой – это несколько ущербное правовое мировоззрение. Хочется сказать «стоп»! Это правовая или политическая аргументация? Несомненно, политическая! Но если мы будем рассуждать согласно этой политической аргументации, то мы слишком далеко дойдем. Мы тогда скажем, что и в Конституцию можно внести какие угодно изменения. Тем более мы видели спринтерские темпы принятия соответствующих изменений Конституции Российской Федерации.

Это важно для понимания природы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который, по распространенному мнению, должен иметь статус Федерального конституционного закона. В Конституции России закреплено право избирать и быть избранным и, несомненно, подобного рода закон должен иметь статус федерального конституционного закона по своему содержанию, но соответствующий законодательный акт, увы, не имеет такого юридического статуса. По-моему, для нас всех это очевидно. Я даже добавлю аргументацию, почему я сама не верю, что когда-нибудь этот акт станет федеральным конституционным законом. «Единая Россия» и любая правящая партия не может просчитывать ситуацию на несколько шагов вперед. На один шаг, когда ей выгодно это – сегодня, завтра – умеют просчитывать. На два-три шага уже не могут. Я не верю и в возможности науки, представители которой, наконец, смогут через определенных политиков внести такую законодательную инициативу. Но уверяю вас, убедить парламентское большинство будет очень сложно. Посмотрите, сейчас уже пятый созыв Государственной Думы. Все четыре созыва ни у одной фракции не было квалифицированного большинства. И мы приучили как бы и самого федерального законодателя, и население к тому, что очень легко изменить подобный серьезный рамочный закон простым большинством. А ведь в другом созыве может так случиться, что не будет в Государственной Думе квалифицированного большинства у какой-либо фракции. Тогда нужно уже сейчас внести те изменения, которые необходимы. С сугубо юриди-

ческой точки зрения, создание более жесткой процедуры принятия того или иного закона создает очень серьезные гарантии его стабильности. И на будущее было бы совершенно правильным, если бы этот закон все-таки получил статус федерального конституционного закона.

И вот еще одна реплика по поводу того, что у нас нет стратегической государственной политики, есть лишь активная политика. Не соглашусь с этим. Например, концепция «суверенной демократии» придумана не в партии, она придумана в Администрации Президента России, то есть в сугубо государственном аппарате. Судья Конституционного Суда Российской Федерации, Гаджиев Г.А., я его очень уважаю, сказал, что мы, к счастью, не были задействованы в подобном процессе и не приложили к этому руку.

Полянский Виктор Владимирович:

– Спасибо, Наталья Алексеевна! Меня заинтересовал вопрос: почему политические силы не могут просчитать возможность принятия выгодного для себя решения? Политические партии, которые у нас существуют, не смогут принять выгодного решения только лишь потому, что это коллектив, и конфликты интересов там весьма и весьма серьезны. Видимо, политическую выгоду можно извлекать только на лично-индивидуальном уровне – она просчитывается без всякого вмешательства со стороны других каких-то субъектов юридической деятельности, а это проще. А вот с партиями действительно сложно. Но, я считаю, что правильно Наталья Алексеевна поддержала идею, что такой закон должен быть принят на будущее в качестве федерального конституционного закона.

Но я не вполне согласен с идеей того, что суверенная демократия – это «абсолютный ноль». С моей точки зрения в политике существуют такие вещи, которые не укладываются в обычные формальные схемы. И в данном случае суверенная демократия нужна не для внутреннего потребления, она нужна была для других целей. А это именно подтверждение суверенной позиции России как участника международных отношений, в которых проводится идея отказа от государственного суверенитета. И в этом смысле суверенная демократия – это попытка сказать, что у нашего народа есть своя суверенная власть.

Кресс Владимир Иванович:

– Мне думается, что вопрос о том, какие федеральные конституционные законы нужны, остается открытым. С одной стороны, законодатель принимает такие законы только по вопросам, прямо определенным Конституцией, руководствуясь соображениями конституционной целесообраз-

ности. С другой стороны, я хотел подчеркнуть, что дело не в том, чтобы законодатель принимал федеральные законы и федеральные конституционные законы. Дело в том, чтобы он принимал их как конституционные законы всегда. Нам нужны конституционные законы в отношении обеспечения избирательных прав и свобод граждан Российской Федерации. И в этом отношении хотел бы подчеркнуть, что практика Конституционного Суда Российской Федерации также имеет уникальное конституирующее значение для системы правового регулирования.

Гришин Павел Андреевич,

студент юридического факультета

ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»

(г. Самара)

– У меня будет вопрос к Наталье Алексеевне и ко всему уважаемому президиуму. Профессор, Ромашов Р.А. говорил о проведении голосования в тюрьмах, колониях, но он не сказал, что выборы нужно проводить дистанционно. И я так подумал, что если приглашать иных лиц на территорию колонии невозможно, использование телефонов тоже невозможно на территории подобных учреждений, запрещено использование интернета, то каким образом обеспечить законность голосования в таких учреждениях. А также как обеспечить тайну голосования? Второй вопрос адресован судьё Конституционного Суда Российской Федерации и касается возможности принятия федерального закона «Об электронном голосовании»? Что бы Вы включили в содержание данного закона?

Боброва Наталья Алексеевна:

– Думаю, что с точки зрения избирательной кампании, представители данной категории избирателей являются достаточно политически грамотными, они и в правовом отношении становятся более грамотными, чем были до этого, и политические тоже. С точки зрения обеспечения тайны голосования – это, по-моему, легко решаемый вопрос.

Масловская Мария Владиленовна:

– На мой взгляд, предоставление права голосовать лицам, находящимся в исправительных учреждениях, просто невозможно в силу действующей Конституции. Надо менять конституционное пространство, а потом следовать поступательно, предоставлять право и такой категории граждан. Что касается второго вопроса, то Республика Мордовия известна своими колониями. На территории нашего субъекта федерации много лагерей, и

особенность заключается в том, что там сидят люди за тяжкие и особо тяжкие преступления. И целый ряд вузов уже работает на основе дистанционного обучения. Так вот «наши мордовские лагеря» снабжены и компьютерами, и телефонами и прочими техническими опциями, и уже есть претенденты на поступления в вузы из таких учреждений на основе дистанционного обучения. Так что у нас все впереди.

Барабаш Юрий Григорьевич:

– Приведу два примера.

Первый пример. 2002 год. Выборы главы города Херсона. Баллотировалось 20 кандидатов. В херсонском СИЗО все 100% проголосовали за самого достойного – полковника милиции (*смех*). И второй момент: выборы Президента. Ряд моих друзей были наблюдателями и членами комиссии в местах лишения свободы. Рассказывали, как там было организовано голосование. Большой свободный зал, стоят урны. Возле урн стоит заключенный, так скажем, с высоким уровнем электоральной культуры, который участвует не в первых выборах. Другой заключенный подходит и очень медленно бросает бюллетень в урну для того, чтобы убедить своего коллегу, стоящего возле урны, что он не ошибся в своем выборе. Поэтому проблема всегда была, есть и будет в закрытости этих учреждений.

Были аналогичные проблемы с голосованием военнослужащих. Но изменили законодательство и предоставили им отпуск на 4 часа. Однако они как ходили строем на участок, так и ходят. То есть побороться с этим простыми средствами, к сожалению, не удастся.

Полянский Виктор Владимирович:

– Спасибо! Мы закончим обсуждение этого вопроса и перейдем ко второму вопросу, который был адресован судье Конституционного Суда Российской Федерации Сергею Дмитриевичу Князеву.

Князев Сергей Дмитриевич:

– Добавлю, что в прошлом году мне было поручено предварительное изучение жалобы одного из наших сограждан, который содержался в местах лишения свободы и обратился по вопросу реализации избирательных прав в соответствующую участковую комиссию, точнее даже в комиссию субъекта Российской Федерации, на территории которого находилось исправительное учреждение. Ему было отказано. И он тогда обратился к нам. В жалобе он указал на то, что статьей 32 Конституции предусмотрено ограничение прав, граждан, находящихся в местах лишения свободы. Но он также знает,

о части 4 статьи 15 Конституции, где говорится, что приоритетом над российскими законами обладают международные договоры. В обосновании своего обращения он указал, что Европейский суд в деле против Соединенного Королевства принял решение, что из решений Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вытекает, что законодатель страны, подписавшей эту Конвенцию, не вправе недифференцированным образом лишать всех, кто находится в местах лишения свободы по приговору суда, права участвовать в выборах. То есть в принципе законодатель может это сделать, но такой запрет не должен носить тотального значения. И он просил нас оценить правомерность того, что закон о выборах Президента лишил его права участвовать в выборах, не объясняя, почему именно он должен быть лишен этого права, равно как и все остальные граждане, находящиеся в местах лишения свободы. Но мы в данном случае вынуждены были отказать в рассмотрении его дела, поскольку мы прежде всего должны охранять действующую Конституцию, а наша Конституция напрямую запрещает таким гражданам участвовать в выборах. Хотя, в перспективе я не исключаю, что это может стать довольно серьезной проблемой, особенно в свете практики Европейского суда по правам человека.

Что же касается голосования с использованием компьютерных средств, электронных средств, конечно, это привлекательно, но боюсь, это задача не сегодняшнего и не завтрашнего дня. Предполагаю, что это отдаленная перспектива, особенно учитывая весьма скептическое отношение наших сограждан к объективности работы избирательных комиссий. Если уж при наличии бюллетеней, которые хранятся более года, и специальных средств защиты бюллетеня, при прочих способах обеспечения достоверности голосования, многие не верят в объективность результатов выборов, то я могу представить, какая будет реакция, если материального носителя волеизъявления не будет вообще.

Масловская Мария Владиленовна:

– Месяц назад я была в Москве и у меня была возможность посетить ЦИК РФ. Я сейчас не помню фамилию члена ЦИК, но он является специалистом по математике и отвечает как раз за обработку итогов голосования, поступающих через систему ГАС-выборы. Ему был задан вопрос, насколько целесообразно электронное голосование, насколько электронные средства обеспечивают достоверность определения результатов выборов. И он нас убедил, что в ЦИК РФ имеются соответствующие электронные средства для голосования и дал серьезные гарантии, что даже «никакие хаке-ры» не смогут взломать указанные системы, что они уникальны – лишь бы

только граждане научились ими пользоваться. То есть со стороны ЦИКа есть желание использовать эту систему голосования.

Полянский Виктор Владимирович:

– Спасибо! Присоединюсь к Марии Владиленовне. Мы вместе там были. Но надо сказать, что из всех, кто там был и слушал, практически никто этому заверению не поверил.

Барабаш Юрий Григорьевич:

– Вопрос первый, который меня волнует. Я не имею технического образования и мне интересно, обеспечит ли электронное голосование как-то тайну голосования.

А второй момент по поводу машин. У меня в памяти есть пример, который сегодня уже озвучивал. Вспомните эти «трагические» выборы в Америке: первое избрание Дж. Буша младшего в штате Флорида, споры по поводу пересчета голосов. Одним из оснований для окончательного решения было то, что вся еврейская община Флориды проголосовала за ультра-фашистов.

Полянский Виктор Владимирович:

– Прогресс надо уважать и нужно стремиться к техническому совершенствованию, но, к сожалению, человеческий фактор в использовании техники также присутствует. Да, действительно, машина может быть все правильно учтет и посчитает, но кто стоит у этой машины, он все равно является личностью социализированной, политизированной и нет никаких гарантий, что он сам не скорректирует результат. Надо понимать, что на кон ставится судьба многих политических деятелей. А это для них жизнь, это для них перспектива или отсутствие всякой перспективы. И поэтому они и идут на подлоги. Поэтому, полагаю, мы не готовы на данном уровне развития человеческой морали, этики, внедрять такие средства. Как технически вспомогательной можно, но как окончательно обеспечивающей принятие решений, с моей точки зрения, преждевременно.

Плетнев Денис Алексеевич,

*доцент кафедры конституционного права
Белорусского государственного университета,
кандидат юридических наук*

– Если говорить о такой проблеме, как упрощение процедуры выборов, то уже придуманы системы, которые позволяют успешно проводить выборы в отдаленных районах. У нас в Белоруссии был случай, когда ис-

пользовались электронные средства, и это позволило независимо подсчитать голоса, ускорить передачу результатов в Центральную избирательную комиссию республики.

Полянский Виктор Владимирович:

– Я тоже за прогресс. Нужно что-то делать, у нас слишком старые методы. Но я против того, что абсолютно все нужно компьютеризировать, даже подведение итогов выборов. Никаких гарантий, что ничего не нарушается, и абсолютных гарантий нет ни сейчас, ни в будущем. У нас в России самые лучшие хакеры во всем мире. Поэтому, думаю, что пока рано внедрять электронные средства определения результатов выборов.

Растопина Марина Николаевна,

студент юридического факультета

ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»

(г. Самара)

– Мой вопрос касается электоральной культуры. У меня сформировалась определенная позиция, касающаяся электоральной пассивности населения. Неоднократно высказывалась такая точка зрения, что как раз отклонение от прямого взаимодействия с властью свидетельствует о низком уровне электоральной культуры, либо вообще о ее отсутствии. Я же считаю на основании своего исследования, которое заключалось в изучении базовых ценностей общества, выражающихся в электоральной культуре, что отклонение от участия в выборах – это всего лишь элемент нашей собственной электоральной культуры. То есть нельзя считать, что электоральная культура в данном случае отсутствует, ведь гражданин, который принимает решение не идти на выборы и не голосовать, он осознанно делает такой выбор. И это его определенный выбор, его культура. Как вы считаете, является абсентеизм подтверждением отсутствия электоральной культуры?

Бучин Александр Александрович,

руководитель отделения «Избирательное право»

ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»,

кандидат юридических наук

– Что касается электоральной культуры молодежи и в принципе всех людей в целом, необходимо отметить следующее. Совершенно с вами согласен в том, что если человек не хочет идти на выборы, то это действительно его внутренний выбор. Ведь у нас голосование – это право, а не обязанность. И допустим, когда человек протестует или не видит такой партии, за которую он хотел бы отдать голос, то фактически он голосует

против всех, то есть в той графе, которая в настоящее время отсутствует. Многие специалисты, при проведении исследований, посмотрев каким образом отмена графы «против всех» отразилась на явке избирателей, это отмечают. Действительно, 5-10% избирателей, которые голосовали против всех, просто перестали ходить на выборы.

И второй момент по поводу электронного голосования. Одну историю расскажу. 2005 год, не буду называть субъект Российской Федерации. Мы вели одного кандидата, который был из оппозиционной партии и была проведена очень большая работа. Фактически человек побеждал, но скажем так, добрые люди рассказали мне, что к председателю избирательной комиссии подъехал другой кандидат с определенной вещью в руке. Потом вышел из здания без этой вещи и после этого цифры на ГАС-выборах начали меняться в пользу данного кандидата.

Масловская Мария Владиленовна:

– Понятие правовой культуры – это очень сложное многогранное понятие, состоящее из многих факторов. Поэтому я не связываю низкий уровень правовой культуры только с низкой явкой избирателей. Но в то же время хочу сказать, что когда я проводила опрос среди студентов, при всей негативной оценке к выборам и в отсутствие мотивации, более 80% опрошенных заявили о готовности принять участие в выборах, если они состоятся в самое ближайшее время. И это самое главное, мне кажется, что все-таки многие люди руководствуются не только позицией законодательной, но и своими внутренними убеждениями, это патриоты нашей страны.

Шаповал Владимир Николаевич,

*председатель Центральной избирательной комиссии Украины,
доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент НАН
(г. Киев)*

– Знаете, уважаемые коллеги, я предлагаю отказаться от таких терминов, как «явка», или «неявка» на выборах. Термин неудачный, он не передает сущность процесса, который предполагает действие или бездействие.

Прасолов Павел Александрович,

*студент юридического факультета
ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)*

– Общая тема моего сегодняшнего выступления планировалась как «Правовое обеспечение политической конкуренции на выборах». В частности, я предлагал выделить ряд гарантий конкуренции.

Первая гарантия. Во-первых, в данный момент, если анализировать возможность создания политических партий, то можно прийти к выводу, что создать политическую партию на данный момент практически невозможно. Более того, сейчас стало только 7 официально зарегистрированных политических партий, задачи которых весьма туманны.

Во-вторых, в данный момент нельзя создать региональную политическую партию и тем более какую-то весомую политическую партию.

Теперь про вторую гарантию. Гарантия регистрации кандидатов. Во-первых, количество органов, на выборах в которые кандидат может зарегистрироваться самостоятельно, существенно сокращается. Предлагается введение полностью пропорциональной избирательной системы. Причем, кто голосует за введение такой системы? Голосуют именно партии. Действительно, им это выгодно, они так избираются. А вы представьте такую ситуацию, что мы применяем пропорциональную избирательную систему, допустим, в Самаре. Действительно, есть региональное отделение общенациональной партии, которое будет составлять политические списки. А если возьмем небольшое село, небольшой поселок, в котором зачастую нет даже отделений политических партий, то о каких списках нужно говорить, например, там. Второй момент, теперь давайте возьмем такую реальную ситуацию. Допустим, я собираюсь принять участие в выборах в качестве кандидата. Однако чтобы стать участником избирательной кампании мне нужно состоять в определенной политической партии. И если я не могу создать сам политическую партию, то я в принципе вынужден просить существующую партию, чтобы меня как-то включили в списки.

Я хотел бы услышать о целесообразности введения пропорциональной избирательной системы. Спасибо!

Красс Владимир Иванович:

– Я сегодня говорил уже о том, что пропорциональная система имеет право на существование, а что касается возможности вхождения в политику исключительно членам партий, это не совсем так. Необязательно быть членом партии, достаточно убедить эту партию, что вы достойны того, чтобы прийти в политику. Это немножко разные вещи. И в этом плане есть даже позитивный момент, потому что, таким образом, может быть, произойдет некое оздоровление наших партий. Вы могли бы сейчас концептуальным образом обозначить различие политических программ «Единороссов», допустим, и «Справедливой России»? Мне почему-то кажется, что Вы этого не сможете сделать. Я на самом деле плохо отношусь к идее унификации по принципу пропорциональной избирательной системы, по-

тому что, на мой взгляд, в мире все-таки наиболее продуктивно зарекомендовали те системы, где есть элементы комбинаторики, где есть элементы смешанной, мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.

Нудненко Лидия Алексеевна,
*профессор кафедры конституционного и
муниципального права Российской академии правосудия,
доктор юридических наук
(г. Москва)*

– Я полагаю, что введение тотальной пропорциональной избирательной системы не согласуется с нормами Конституции. Во-первых, статья 19 Конституции гарантирует равенство прав граждан независимо от участия в общественных объединениях. И, во-вторых, статья 31 Конституции гарантирует добровольность объединения. Беспартийный же в настоящий момент должен искать какую-то политическую партию для включения его в партийные списки, что обязывает его поддерживать программу данной политической партии, придерживаться дисциплины данной политической партии. Ну а если я, по своей сути, беспартийный человек, значит, программа ни одной политической партии меня не устраивает.

Шаповал Владимир Николаевич:

– Вопрос о пропорциональной избирательной системе не считается сложным. У нас в Украине тоже некоторое время велись дискуссии о том, что введение полностью пропорциональной системы есть нарушение пассивного избирательного права. Я думаю, это неправильно. Во-первых, у нас в статье 37 Конституции записано о том, что партия содействует волеизъявлению граждан на выборах, по сути дела конституировано определенная политическая электоральная группа. Что-то подобное есть, я знаю, во Франции, в Испании. Но не это главное. Мне кажется, что это историческая традиция, что пассивное избирательное право имеет принципиальное отличие от активного избирательного права.

На предмет можно посмотреть комплексно. Конечно, с одной стороны существуют цензы, но с другой стороны, это условия занятия определенной должности, скажем, должности депутата представительного органа. Мы же не ставим под сомнение, что большинство законов, начиная с закона «О государственной службе» и, скажем, закона «О высшем образовании», предусматривают цензы. Я не знаю, как в России, но у нас установлены требования к кандидатам на должность ректора, декана и т.д. Или скажем, когда Конституция Украины устанавливает 25 лет – возраст для

занятия судебной должности. Мне кажется, что это регулирование двух близких понятий, по крайней мере, они похожи, как условия для занятий разных должностей в государственном аппарате.

Поэтому я в этом смысле не являюсь сторонником того, что требование о достижении определенного избирательный возраста для того, чтобы гражданин имел юридическую возможность баллотироваться, и в случае позитивного результата получить мандат депутатов представительного органа, это нарушение конституционных прав.

Подходить к оценке этого вопроса надо исходя из социальных реалий. Может даже из политических реалий каждой конкретной страны. Последние выборы в Украине показали явку более 60%, но я ни в коем случае не могу сказать, что наше общество – это гражданское общество с высоким уровнем правовой культуры, общей культуры и с высоким уровнем динамизма, который проявляется на выборах. Я думаю, многие будут голосовать, потому что, знаете, долгое время у них не было собственности, а тут вроде бы и право голоса появилось. Поэтому избиратели часто ведут себя по отношению к депутату как собственники. Отсюда целый комплекс психологических причин и последствий.

Крусс Владимир Иванович:

– Я не в восторге от пропорциональной избирательной системы и от ее удельного веса в избирательном законодательстве Российской Федерации. Но я исхожу из того, что это в принципе это конституционно допустимая модель, и такова была воля законодателей, за которых мы голосовали. Это первое.

Во-вторых, я еще раз должен подчеркнуть правоту уважаемого гостя с Украины, профессора Шаповала, что ведь это не наше know-how, это мировая практика. И даже в колыбели парламентаризма, вы знаете, на последних выборах победили политические партии, которые как раз шли под лозунгами «изменение избирательной системы Великобритании» примерно в том же самом направлении увеличения удельного веса пропорциональной избирательной системы, очень существенного увеличения.

Что касается политических партий, то, в отличие от позиции Лидии Алексеевны Нудненко, я не могу считать это решение неконституционным, поскольку есть правовая позиция Конституционного Суда, которая обосновывает конституционность этого решения. Я с этой позицией согласен.

И последнее по поводу того, что кому-то не удастся убедить партию, в том, что он хороший, сказать: «возьмите меня под свой зонтик». Я опять-таки вспомнил в этой связи выборы в Великобритании. Там перед этими

выборами очень много показывали по телевидению социологические опросы. Мне очень понравилось там высказывание одного водителя такси, он говорит «Ни за кого я не буду голосовать. Все они бездельники, сидят в Парламенте, ничего не делают, но я в своей будущей жизни обязательно постараюсь стать парламентарием». Это к вопросу о наших отношениях с партиями и о политическом самоопределении.

Нудненко Лидия Алексеевна:

– Я бы хотела напомнить, что пропорциональное избирательное право надо рассматривать не только как активное избирательное право, но и как пассивное. И все-таки тотально пропорциональная избирательная система ограничивает равенство прав граждан. Что касается политических партий, то речь не о переходе к тотально пропорциональной системе выборов. А о повышении удельного веса пропорциональных выборов. Я анализировала, виды избирательных систем в зарубежных странах, и там преобладает смешанная избирательная система. Что касается политической партии, то это самая продажная организация в обществе. Данные о доходах депутатов в Государственной Думе таковы: сотня депутатов – миллионеры и 6 депутатов – миллиардеры. В результате одинаковый 13%-й подоходный налог на Абрамовичей и на уборщицу, отсутствие в системе наказаний реальной конфискации имущества, отсутствие закона о повышенном налоге на недвижимое имущество. Чьи же интересы защищают те депутаты, которые прошли в Государственную Думу от таких политических партий?

Полянский Виктор Владимирович:

– Позвольте и мне высказаться. Лидия Алексеевна высказала в концентрированной форме то, что я тоже думаю. Дело в том, что та или иная избирательная система: пропорциональная, мажоритарная или смешанная, их соотношение – это продукт политических решений. И избирается тот вариант отношений, который выгоден партиям, которые на данный момент способны менять закон. А они стремятся подчинить закон своим интересам и интересам самосохранения в политической жизни. Они неслучайно изучают электоральную статистику, смотрят каковы тенденции поведения избирателей и на основе этого предлагают тот или иной вариант. Поскольку у них в руках на данный момент представительские возможности в органах законодательной власти, они меняют закон, меняют естественно и виды избирательных систем. Зарубежная практика показывала, что, например, во Франции, часто изменялась избирательная система. Почему? Потому что есть политический, социально-экономический интерес. При-

чем интерес как раз тех организаций, которые способны управлять этим процессом. И задача юристов, наверное, доказать, что такое свободное манипулирование не может существовать в принципе, потому что это противоречит известному принципу, что вся власть принадлежит народу, он ее реализует непосредственно, а, между прочим, партии – это механизм опосредования воли народа. Если где-то есть хоть один элемент опосредования воли, там предполагается обязательное искажение процессов выражения и реализации воли избирателя. И правильно Лидия Алексеевна говорит, что нашей Конституцией гарантируется право избирать и быть избранным. Но, простое введение полностью пропорциональной избирательной системы, нарушает баланс избирательных прав. Я не против того, чтобы была пропорциональная система, а за то, чтобы мера пропорциональной системы в общей системе выборов была разумной и не противоречила главной цели народного представительства. Чтобы каждый гражданин, не желающий быть в партии по тем причинам, которые говорила Лидия Алексеевна, имел возможность либо самостоятельно, либо вне партии, объединиться с кем-то, и продвинуть свой интерес в публичной сфере. Если мы этого не сделаем, то придем все к тому, что торговля в политической сфере, так называемый электоральный менеджмент, будут подменять волю избирателя.

Поэтому отнестись к этому нужно очень серьезно. Несмотря на то, что практика показывает, что пропорциональная избирательная система существует во многих странах. Но хороша она или плоха, это не очень простой вопрос. Самый лучший способ, особенно в нашей стране в условиях переходного периода это применение смешанной системы. Такова моя личная точка зрения, которая имеет правовую основу.

Клочков Илья Сергеевич,

студент юридического факультета

ГОУ ВПО «Самарский государственный университет»

(г. Самара)

– В выступлении Валентины Викторовны Комаровой я услышал очень интересную проблему, которая меня заинтересовала. Она подняла вопрос об ответственности политических партий. Я хотел бы предложить присутствующим проявить инициативу и ответить на вопрос, какова может быть ответственность у партий: в виде отчетности или уголовная ответственность, связанная с нарушением обещаний, дающимся партией перед выборами?

Нудненко Лидия Алексеевна:

– В настоящее время депутаты Государственной Думе имеют свободный мандат. Некоторые представители науки права полагают, что если существует пропорциональная избирательная система, то она полностью исключает ответственность депутатов, избранных по партийным спискам. Но проводится Всероссийский конкурс «Моя законодательная инициатива» и одна студентка нашего факультета в конкурсной работе, предложила усовершенствовать правовую регламентацию прав депутатов органов местного самоуправления. Рецензент, прокурорский работник, дала отрицательный отзыв на эту работу. Когда я позвонила руководителям этого конкурса, они мне зачитали эту рецензию. Там было сказано о перспективе: «у нас везде будет существовать пропорциональная избирательная система, поэтому данная проблематика неактуальна, мы не можем рекомендовать эту работу на очный тур Всероссийского конкурса». Я, конечно, просто возмутилась отсутствием конституционного правосознания у этого прокурорского работника, и сказала, что с такими рецензентами ваш конкурс будет несостоятельным. И я, например, полагаю, что даже пропорциональная избирательная система не исключает возможности ответственности депутата, избранного от политической партии. Возможны различные варианты закрепления депутатов, избранных от политических партий за теми или иными регионами, за теми или иными избирательными округами. Возможна правовая регламентация постановки вопроса об отзыве депутатов Государственной Думы, избранных по пропорциональной избирательной системе. Это вполне допустимо и было бы практически возможно при выражении соответствующей политической воли.

Барабаш Юрий Григорьевич:

– Владимир Николаевич Шаповал очень детально обрисовал ситуацию с выборами, я с ним полностью согласен. Есть ряд моментов, на которые хотелось бы обратить внимание.

Первый вопрос о легализации партий. Нормой для еврозоны является отсутствие какого-либо правового института легализации политических партий. Партии – сами по себе институты гражданского общества, которые создаются просто в силу наличия электоральной поддержки, либо отсутствуют.

Второй момент касается опыта Украины. Мы имеем горький опыт организации местных выборов по пропорциональной системе. В результате по ряду регионов мы не имеем нормального представительства территориальных общин. Например, в Харьковская область, из 27 районов в харьков-

ском областном совете не представлены 17, в луганском областном совете есть 2 киевлянина, которые ни разу не появлялись в Луганске и т.д.

Соглашусь с Владимиром Ивановичем Круссом в том, что желательно объединение преимуществ пропорциональной и мажоритарной избирательной системы. Проанализируем зарубежный опыт и ответим на вопрос, откуда взялся такой политик как Дэвид Кэмерон? Его в свое время консерваторы выдвинули по одномандатному округу, и тогда сказали, что это начало его политической карьеры. Таким образом, прежде всего, проверили его на способность найти поддержку именно как личности.

Что касается конституционной ответственности политических партий, то в 2004 году в Украине, был введен так называемый партийный оперативный мандат. Теперь переход из фракции, точнее не вхождение во фракцию и выход из фракции политической партии, от которой был избран депутат, является основанием для лишения мандата. Таким образом, политической партии предоставили право принимать решения о лишении мандата.

Но если избиратели, понимая несостоятельность партии, все равно голосуют за нее, то зачем тогда поднимать вопрос о подобном рода ответственности? Значит, избиратель поддерживает политически несостоятельные действия со стороны избранников. Поэтому в первую очередь, надо апеллировать в себе, поскольку право голоса – это еще и определенного рода ответственность. Когда венецианская комиссия говорит, что отсутствие графы «против всех» – это нормальная практика, она утверждает, что гражданин, идя на выборы и ставя галочку напротив определенных представителей, берет на себя ответственность за судьбу государства. Поэтому пока мы не начнем с себя, любые меры, как мне кажется, будут лишь минимально эффективными.

Полянский Виктор Владимирович:

– Я вообще сторонник того, чтобы выборы у нас были не свободными, а обязательными. В противном случае мы имеем то, что имеем сейчас.

Боброва Наталья Алексеевна:

– В свое время я сама разработала закон об отзыве депутатов в Самарской Губернской Думе. И долгое время отстаивала ту точку зрения, что нужно отзывать представителей народа. Но это позиция политического романтизма. Чем на практике обернется этот институт? При существующей избирательной системе отзывать будут не самых плохих, а самых беззащитных и неимущих. Избирательная процедура, точнее процедура отзыва – такое же дорогое удовольствие, как и выборы. Увы, как политические

реалисты, мы живем в той реальности, которая гласит «Избранный товар обратно не принимается».

Шаповал Владимир Николаевич:

– Я, откровенно говоря, не вижу юридически реальных возможностей для того, чтобы установить юридическую ответственность партий за действия их депутатов. Также не вижу особых возможностей для того, чтобы установить ответственность самих депутатов в форме отзыва. Мне кажется, это также опасно, как порой опасна мажоритарная система и отзываться будут незащищенных, ненужных партии депутатов. Понятно, что для кого-то они нужные, а для кого-то ненужные. Хотя на местных выборах можно еще подумать. В том случае, если будут обеспечены соответствующие юридические оговорки и гарантии чтобы не допустить злоупотреблений, которые возможны в масштабах парламентских выборов, можно подумать и об этом. У нас этот вопрос широко обсуждается.

Князев Сергей Дмитриевич:

– Общее впечатление от нашего разговора свидетельствует о том, что британский премьер со своим высказыванием был абсолютно прав. Выборы – неотъемлемая часть демократии, это, наверное, далеко не самый лучший, если не худший, способ управления. Беда в том, что ничего лучшего нет. Мы можем сколько угодно критиковать выборы, но предложить более достойную альтернативу вряд ли сможем. И второе, может быть менее известное высказывание Верховного Суда США, который высказался в том смысле, что Конституция – это не пакт самоубийцы. И поэтому, когда мы говорим о конституционности, демократии, в том числе в таком формате, как выборы, мы все-таки должны понимать, что конституционность мы должны оценивать и с точки зрения действительного уровня развития нашего общества.

Масловская Мария Владиленовна:

– Я хочу сказать большое спасибо представителям студенческого сообщества Самарского университета, потому что, на мой взгляд, благодаря вопросам, которые прозвучали в этой аудитории с их стороны, наша конференция стала более содержательной и более яркой. И если здесь есть такие ребята, то наше государство будет развиваться наилучшим образом.

Кресс Владимир Иванович:

– Существует общепризнанный принцип современного конституционного права, который нашел закрепление в тексте ряда ведущих конституций, в том числе в Конституциях 4-го поколения. Депутаты не несут ответственности за то, что они говорят в Парламенте в рамках парламентских процедур. Это так и по-другому никак не получится. Именно из этого нужно исходить в нашем понимании демократии, ее потенциала и ее ценностей.

Барабаш Юрий Григорьевич:

– Виктор Владимирович, хочется поблагодарить за возможность побеседовать. Я в очередной раз для себя сделал вывод, что одной из главных проблем наших постсоветских обществ является колоссальное отсутствие доверия как друг к другу, так и к институтам власти. Мы нормально воспринимаем институт доверия в гражданском, частном праве, и с подозрением относимся в публичном праве. У меня всегда возникает вопрос, если мы презюмируем недобросовестность депутата, то зачем его избирать? В конечном итоге наш представитель – это доверенное лицо, и представительные учреждения существуют для того, чтобы в определенный срок сделать какие-либо преобразования. Вспомните, хотя бы то, как строятся отношения в западных демократиях между правительством и парламентом – именно на основе института доверия. Пропало доверие, издается соответствующая резолюция и назначаются новые выборы. Поэтому, к сожалению, это недоверие дает о себе знать в первую очередь в том, как мы относимся к институтам власти.

Бучин Александр Александрович:

– Виктор Владимирович, хочу поблагодарить вас и всех организаторов этой конференции.

Полянский Виктор Владимирович:

– Уважаемые друзья, я должен подвести итоги. На пленарном заседании мы заслушали 16 докладов, даже можно сказать 17, потому что Виктор Федорович Сазонов, приветствуя нас, тоже сделал доклад. Таким образом, мы выполнили свою задачу даже с учетом столичных нормативов. В брифинге выступило много наших гостей и, на мой взгляд, мы проявили достойную и достаточную активность в постановке проблемы и в проявлении своей позиции.

Я благодарю, во-первых, наших студентов, аспирантов, которые участвовали в этом мероприятии, и надеюсь, ответ на вопрос о том, нужно изучать или не нужно изучать избирательное право будет только однозначным – что нужно! И, видимо, это будет первый шаг к тому, чтобы мы сформировали на будущее активных избирателей с выдающейся позитивной электоральной культурой, которая позволит нам обеспечить реализацию принципов народного представительства в полном объеме. Чтобы воля и интересы всех слоев населения были представлены в представительных органах, определяющих нашу жизнь через законы и другие нормативные правовые акты.

Я благодарю наших иногородних и зарубежных участников. Они для нас очень важны. Именно в целях повышения электоральной культуры, образовательной культуры, мы приглашали выдающихся ученых, занимающихся этой проблематикой, крупнейших специалистов- правоприменителей в области избирательного права,

Я выражаю свою благодарность всем соучредителям нашей конференции, они все указаны в программе, они оказали не только организационную, но и материальную помощь. Я безмерно им благодарен и рассчитываю, что наше сотрудничество продолжится на многие-многие годы.

Самое главное для нас – это стремление строить правовое государство. И формирование правового государства нужно рассматривать как постоянный процесс, а не как конечный результат. Тогда наверное, мы что-то сможем сделать на будущее для наших поколений, для того, чтобы наше государство сохранилось, народ был хозяином своих богатств и мог бы распоряжаться ими в собственных интересах. Спасибо вам большое! Если есть какие-то предложения и пожелания, мы готовы выслушать.

Реплика из зала: Когда уже следующая конференция?

Полянский Виктор Владимирович:

– Спасибо! Мы учтем ваше пожелание в плане нашей работы, и работы кафедры государственного и административного права Самарского государственного университета, в частности.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
Приветствия участникам конференции	4
Князев С.Д. Метод избирательного права России: концептуальные основы и ресурсы.....	13
Полянский В.В. Электоральная культура в системе публичной власти (политико-правовой аспект)	26
Василевич Г.А. Конституционные принципы избирательного права в Республике Беларусь	35
Цзюньцзе Чжан Эволюция избирательного права в КНР	44
Барабаш Ю.Г. Особенности политико-правовой культуры избирателей Украины.....	48
Плетенев Д.А. Административная ответственность как фактор формирования электоральной культуры	54
Шаповал В.Н. Особенности электоральной культуры: из опыта Украины.....	58
Андрианова В.В. Защита личных прав в избирательном процессе (в свете решений Европейского Суда по правам человека)	61
Боброва Н.А. Абсентеизм в России и Самарской области	66
Бурмистров А.С. Профессиональный контроль в избирательном процессе.....	73
Волков В.Э. Проблема охраны изображения кандидата в контексте особенностей современной электорально-правовой политики	80
Зевайкина А.Н. Финансовый контроль в публично-правовых отношениях	83
Комарова В.В. Электоральная культура как фактор эффективности представительства	89
Крусс В.И. Разрыв электоральной коммуникации и злоупотребления правам в избирательных кампаниях	97
Кузнецова Е.Н. Законы о выборах в Государственную думу и народное представительство	108
Масловская М.В. О народном представительстве и электоральной культуре: некоторые размышления вслух.....	129
Напреенко А.А. Модернизация избирательной системы и избирательного законодательства.....	139
Никитенко О.А. Роль разграничения компетенции между различными уровнями публичной власти в формировании электоральной культуры населения.....	148

Нудненко Л.А. К вопросу о совершенствовании правового регулирования парламентской оппозиционной деятельности в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации	153
Осетров С.А. Президент в системе народного представительства Российской Федерации	159
Ромашов Р.А. К вопросу о соотношении понятий «народ» и «электорат» в контексте социальных оснований представительной власти государства.....	169
Сокол П.В. К вопросу о праве избирательных объединений участвовать в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления.....	173
Соломатина О.Ю. Проблемы формирования электоральной культуры в контексте практики организации и проведения выборов на территории городского округа Самара.....	184
Стаханова Е.Ю. Конституционно-правовые основы ограничения избирательных прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы.....	189
Шилов Ю.Е. Психологические основания электорального поведения.....	196
Аляева Ю.Н. Использование должностными лицами своего служебного положения в целях достижения определенного результата на выборах: современные аспекты, проблемы	202
Гришин П.А. Основные проблемы использования современных технологий при голосовании на выборах.....	206
Гуськов А.В. Влияние решений Европейского Суда по правам человека по жалобам на нарушения статьи 3 протокола 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод на электоральную культуру России.....	208
Дурнова И.А. Современные технологии в голосовании на выборах: основные проблемы и пути их преодоления.....	212
Завьялова В.В. Использование преимуществ должностного и служебного положения в целях достижения определенных результатов на выборах.....	217
Карлов А.С. Проблемы судебной защиты избирательных прав граждан их влияние на формирование и развитие российской электоральной культуры	222
Каюров Е.А. Народное представительство и деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в области финансов в современной России.....	227

Кирюхина О.Г. Электоральная культура молодежи	231
Коростелев В.С. Низкий уровень электоральной культуры как фактор препятствия развитию избирательного права в Российской Федерации	237
Кузьмина Е.П. Национальная электоральная культура и проблемы участия иностранных наблюдателей в выборах на территории Российской Федерации	241
Лепихова Ю.И. Использование ресурсов Интернет в избирательном праве	247
Мирошник О.А. Соблюдение избирательными комиссиями законадательства о размещении заказов как элемент электоральной культуры	255
Николаева А.М. Культура избирательного спора: электоральная конфликтология	259
Половникова Ю.С. Диффармация во время выборов	265
Прасолов П.А. Правовые средства обеспечения политической конкуренции на выборах в Российской Федерации	269
Рузанов И.В. Всеобщее равное голосование как элемент российской электоральной культуры	275
Урядникова Е.А. Электоральная культура как фактор уровня демократизованности государства	279
Губина Е.Н. Осуществление прокурором защиты публичных интересов в гражданском и арбитражном процессах	284
Интеллектуальный брифинг	295

Научное издание

НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО И ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ КУЛЬТУРА

*Материалы
Международной научно-практической конференции
(20-23 мая 2010 года
г. Самара)*

*Под редакцией кандидата юридических наук,
профессора В.В. Полянского,
кандидата юридических наук В.Э. Волкова*

Печатается в авторской редакции
Компьютерная верстка, макет В.И. Никонова

Подписано в печать 17.05.10. Гарнитура Times New Roman. Формат 60x84/16.
Бумага офсетная. Печать оперативная.
Усл.-печ. л. 20,5. Уч.-изд. л. 18,7. Тираж 350 экз. Заказ № 2017
Издательство «Универс групп», 443011, Самара, ул. Академика Павлова, 1

Отпечатано с готовых оригинал-макетов на УОП СамГУ