СБОРНИК
КОНКУРСНЫХ РАБОТ
в области избирательного права
и избирательного процесса

СБОРНИК КОНКУРСНЫХ РАБОТ
в области избирательного права и избирательного процесса

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

СБОРНИК КОНКУРСНЫХ РАБОТ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации в 2007/2008 учебном году

Москва
2008

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

Под общей редакцией *В.Е. Чурова*

Научный редактор – *Н.Е. Конкин*

Научные рецензенты:
И.Б. Борисов, кандидат юридических наук,
В.П. Волков, кандидат юридических наук,
М.В. Гришина,
Е.П. Дубровина, кандидат юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации,
Э.Л. Ермакова, заслуженный юрист Российской Федерации,
Л.Г. Ивлев, кандидат философских наук, доцент,
Е.И. Колюшин, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
Н.А. Кулясова, заслуженный юрист Российской Федерации,
С.М. Шапиев, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
В.И. Лысенко, доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации

СБОРНИК конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации в 2007/2008 учебном году. – М.: РЦОИТ, 2008. – 248 с.

В сборнике опубликованы лучшие из работ, поступивших на конкурс среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2007/2008 учебном году.

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

Издание адресовано тем, кто интересуется развитием избирательного права и избирательного процесса в России и за рубежом.

© Российский центр обучения
избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации, 2008

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. Нормативные документы

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 октября 2007 года № 48/400-5 “О конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2007/2008 учебном году” 5

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 9 июня 2008 года № 117/918-5 “Об итогах конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2007/2008 учебном году” 19

Раздел 2. Итоги проведения конкурса

Информация о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2007/2008 учебном году 22

Раздел 3. Работы победителей конкурса

3.1. Работы студентов 39

Яблокова М.Н. К вопросу о понятии и правовой природе принципов свободных выборов 39

Гринь О.С. Соотношение законодательного и договорного регулирования в избирательном процессе Российской Федерации 60

Кострова Е.О. Молодежное парламентское движение как одна из форм молодежного самоуправления 79

Классина Е.С. Формирование волеизъявления избирателей
на выборах в органы публичной власти в Российской Федерации
и в межвыборный период 96

Миронова М.В. Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы
повышения электоральной активности 114

Хорошева А.А. Место избирательного права
в системе российского права 127

Бакалец А.Д. Сказка “Как Ваня в тридевятом царстве выборы проводил”
и одноименная компьютерная игра, обучающая основам демократии,
избирательного права и избирательного процесса 149

3.2. Работы аспирантов 159

Дуксин П.А. Экстремизм и выборы 159

Шин А.Г. Использование участниками выборов преимуществ
своего должностного (служебного) положения как основание
конституционно-правовой ответственности 178

Ефименко Е.А. Регистр избирателей: обеспечение избирательных прав
граждан Российской Федерации при регистрации (учете)
избирателей и составлении списков избирателей 197

Меликян А.Б. Проблемы совершенствования правового регулирования
государственного финансирования политических партий
в Российской Федерации 220

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2007/2008 учебном году

Заслушав информацию члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации С.М. Шапиева о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2007/2008 учебном году, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации п о с т а н о в л я е т:

1. Провести совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации с 1 ноября 2007 года по 15 июля 2008 года конкурс среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2007/2008 учебном году.

2. Утвердить Положение о конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2007/2008 учебном году (приложение №1) и состав Комиссии по подведению итогов конкурса (приложение № 2).

3. Комиссии по подведению итогов конкурса до 15 июня 2008 года представить Центральной избирательной комиссии Российской Федерации материалы об итогах конкурса и кандидатурах победителей.

4. Оплату расходов, связанных с проведением конкурса, произвести за счет средств, выделенных Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по разделу 01 “Общегосударственные вопросы”, подразделу 07 “Обеспечение проведения выборов и референдумов”, целевой статье 0200400 “Государственная автоматизированная информационная система “Выборы”, повышение правовой культуры избирателей и обучение организаторов выборов”, по виду расходов 012 “Выполнение функций государственными органами”.

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

6. Опубликовать настоящее постановление в журнале "Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации" и направить в Министерство образования и науки Российской Федерации, журнал "Вестник образования России", высшие учебные заведения (юридические вузы и факультеты, правовые кафедры) Российской Федерации.

Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
В.Е. ЧУРОВ

Секретарь
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
Н.Е. КОНКИН

Москва
27 октября 2007 года
№ 48/400-5

Приложение № 1

СОГЛАСОВАНО
Статс-секретарь –
заместитель Министра
образования и науки
Российской Федерации

16 октября 2007 года
Ю.П. Сентюрин

УТВЕРЖДЕНО

постановлением Центральной
избирательной комиссии
Российской Федерации

от 27 октября 2007 года № 48/400-5

ПОЛОЖЕНИЕ
о конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2007/2008 учебном году

1. Общие положения

1.1. Конкурс среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2007/2008 учебном году (далее – конкурс) проводится с целью по-

вышения уровня правовой культуры молодых избирателей, интереса к изучению избирательного права и избирательного процесса, реализации творческого потенциала молодых ученых, стимулирования инициативы и самостоятельности студентов и аспирантов в научных исследованиях и разработках по вопросам избирательного права и избирательного процесса.

1.2. Конкурс в период с 1 ноября 2007 года по 15 июля 2008 года проводится Российским центром обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – РЦОИТ) совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации при содействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ЦИК России), избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

1.3. Организационное и методическое обеспечение проведения конкурса и деятельности Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2007/2008 учебном году (далее – Конкурсная комиссия) осуществляет РЦОИТ.

2. Условия конкурса

2.1. Для участия в конкурсе студентам и аспирантам высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) или коллективам авторов в составе не более трех человек необходимо подготовить работу в соответствии с Перечнем разделов и тем работ по вопросам избирательного права и избирательного процесса (приложение № 1) и не позднее 1 февраля 2008 года представить ее на рассмотрение соответствующей кафедры вуза.

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

2.2. Работа должна представлять собой актуальное исследование по тематике конкурса, содержать обоснованные выводы, предложения по совершенствованию федерального или регионального законодательства о выборах,

ссылки на использованную литературу и другие источники, список которых должен прилагаться.

При рассмотрении работ Конкурсной комиссией учитываются следующие основные критерии:

соответствие содержания работы выбранной теме;

объект и предмет исследования (для аспирантов);

цели и задачи работы;

актуальность темы и элементы научной новизны;

авторская позиция: самостоятельность, аргументированность выводов;

соответствие требованиям настоящего Положения по оформлению представленной на конкурс работы;

стиль изложения, грамотность, точность и ясность, последовательность изложения;

практическая применимость (для методических пособий).

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

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

а) наименование, почтовый индекс и адрес вуза;

б) фамилию, имя, отчество ректора, телефон приемной ректора;

в) тему работы;

г) сведения об авторе:

фамилия, имя, отчество, группа, курс, отделение (дневное, вечернее, заочное), факультет;

почтовый индекс, домашний адрес;

код города, телефон;

д) сведения о научном руководителе, оказавшем консультативную и методическую помощь студенту (аспиранту) в подготовке работы:

фамилия, имя, отчество, место работы, должность, ученая степень, ученое звание.

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

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

2.7. Присланные на конкурс работы не возвращаются. По просьбе автора он может получить копию рецензии на свою работу. Конкурсные работы и материалы могут быть использованы в деятельности РЦОИТ по повышению правовой культуры избирателей, организаторов выборов.

3. Порядок проведения конкурса

3.1. Для подведения итогов конкурса создается Конкурсная комиссия, в состав которой входят члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, представители Министерства образования и науки Российской Федерации, Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, члены Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, ученые и специалисты в области избирательного права.

3.2. Конкурс проводится в два этапа.

На первом этапе организация конкурса осуществляется высшими учебными заведениями (юридическими вузами и факультетами, правовыми кафедрами) Российской Федерации совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

Конкурсные комиссии высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации проводят отбор лучших работ, которые с сопроводительным письмом ректора вуза (декана факультета) направляются в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, откуда не позднее 1 апреля 2008 года (дата отправки определяется по штемпелю почтового отделения) направляются в РЦОИТ (109012, г. Москва, Б. Черкасский пер., д. 7) для рассмотрения и оценки Конкурсной комиссией.

3.3. К каждой работе должны быть приложены:

а) сопроводительное письмо избирательной комиссии субъекта Российской Федерации;

б) рекомендация соответствующей кафедры о выдвижении работы на второй этап конкурса;

в) рецензия научного руководителя;

г) текст работы на электронном носителе.

3.4. На втором этапе Конкурсная комиссия до 20 мая 2008 года определяет лучшие работы: отдельно – аспирантов, отдельно – студентов.

4. Подведение итогов конкурса

4.1. Итоги конкурса подводит Конкурсная комиссия.

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

Работы, получившие выше восьмидесяти баллов, в целях определения победителей конкурса могут рецензироваться повторно.

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

4.3. Конкурсная комиссия до 1 июня 2008 года подводит итоги конкурса и открытым голосованием определяет победителей конкурса, исходя из количества присуждаемых премий в каждой категории участников. Заседание Конкурсной комиссии считается правомочным, если в нем принимает участие простое большинство ее членов.

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

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

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

Результаты голосования и решение Конкурсной комиссии заносятся в протокол Конкурсной комиссии, который подписывают председатель, секретарь и члены Конкурсной комиссии, принимавшие участие в голосовании. Решение направляется в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации до 15 июня 2008 года.

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

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

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

За разработанные методические пособия присуждается три поощрительных премии по 10 тысяч рублей.

Если какая-либо премия не присуждается, то, в пределах размера этой премии на основании предложений Конкурсной комиссии, может быть увеличено количество других премий.

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

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

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

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

5. Вручение премий победителям конкурса

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

5.2. Премии и дипломы вручаются победителям конкурса до 15 июля 2008 года.

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

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

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

Приложение № 1
к Положению о конкурсе среди студентов
и аспирантов высших учебных заведений
(юридических вузов и факультетов, правовых
кафедр) Российской Федерации на лучшую
работу по вопросам избирательного права
и избирательного процесса
в 2007/2008 учебном году

ПЕРЕЧЕНЬ
разделов и тем работ по вопросам избирательного права и избирательного процесса

I. Избирательное право

1. Место российского избирательного права в системе законодательства;
2. Избирательное право и институты народовластия;
3. Система источников избирательного права Российской Федерации;
4. Принципы избирательного права;
5. Принципы свободных выборов в избирательном праве;
6. Принципы равного избирательного права;

7. Становление и развитие федерального избирательного законодательства;

8. Становление и развитие регионального избирательного законодательства (на материалах субъектов Российской Федерации);

9. Особенности муниципального избирательного права;

10. Перспективы развития избирательного законодательства в Российской Федерации;

11. Влияние избирательного законодательства на состав парламента;

12. Правовые и организационные формы взаимодействия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с органами государственной власти и местного самоуправления при подготовке и проведении выборов;

13. Пропорциональная избирательная система и выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

14. Особенности применения пропорциональной избирательной системы на региональных выборах (по материалам отдельных субъектов Российской Федерации);

15. Смешанная избирательная система на региональных выборах (по материалам отдельных субъектов Российской Федерации);

16. Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика проведения выборов;

17. Система избирательных комиссий и проблемы совершенствования их деятельности;

18. Система избирательных комиссий на федеральных выборах: законодательство, практика, проблемы;

19. Система избирательных комиссий на региональных выборах: законодательство, практика, проблемы, перспективы;

20. Система избирательных комиссий на муниципальных выборах: законодательство, практика, проблемы, перспективы;

21. Правовой статус политических партий в избирательном процессе: общие проблемы;

22. Особенности правового статуса политических партий на выборах (по уровню выборов);

23. Средства массовой информации и избирательные комиссии: законодательство, практика взаимодействия;

24. Средства массовой информации: информирование и предвыборная агитация (законодательные дозволения и запреты);

25. Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства;

26. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права и избирательного процесса;

27. Решения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации;

28. Решения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации;

29. Решения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов;

30. Решения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам подкупа избирателей;

31. Решения судов субъектов Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации;

32. Решения судов субъектов Российской Федерации по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов;

33. Решения судов субъектов Российской Федерации по вопросам подкупа избирателей.

II. Избирательный процесс

1. Избирательный процесс: понятие, структура и стадии;

2. Назначение выборов: субъекты права назначения и процедуры;

3. Сроки в избирательном процессе;

4. Понятие единого дня голосования в Российской Федерации и механизм совмещения выборов;

5. Выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере конкретного региона);

6. Регистр избирателей: обеспечение избирательных прав граждан Российской Федерации при регистрации (учете) избирателей и составлении списков избирателей;

7. Проблемы обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации при образовании избирательных округов и избирательных участков;

8. Гарантии прав граждан Российской Федерации в сфере информационного обеспечения выборов;

9. Институт выдвижения и регистрации списка кандидатов: понятие, юридические условия и гарантии реализации пассивного избирательного права;

10. Институт доверенных лиц в избирательном процессе;

11. Институт наблюдателей в избирательном процессе;

12. Информирование избирателей: правовое регулирование и практика;

13. Предвыборная агитация: правовое регулирование и практика;

14. Особенности проведения предвыборной агитации кандидатами от политических партий в ходе выборов в региональный парламент (на примере конкретного региона);

15. Финансирование организации и проведения выборов: правовое регулирование и практика;

16. Финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений: правовое регулирование и практика;

17. Финансовый контроль в избирательном процессе: правовое регулирование и практика;

18. Финансовый контроль за избирательными кампаниями кандидатов, политических партий;

19. Избирательный залог: правовой статус и пределы роста;

20. Проблемы организации досрочного голосования: правовое регулирование и практика;

21. Проблемы организации голосования в отдаленных и труднодоступных местностях, на судах, полярных станциях: правовое регулирование и практика;

22. Особенности организации голосования отдельных категорий граждан: правовое регулирование и практика;

23. Юридическая ответственность в избирательном процессе;

24. Избирательные споры и способы их разрешения;

25. Борьба с незаконными технологиями в избирательных кампаниях;

26. Организационно-правовые способы противодействия применению противоправных технологий на выборах (на примере конкретного региона);

27. Незаконная печатная продукция: выявление, пресечение, ответственность;

28. Незаконные технологии в процессе организации голосования и подсчета голосов и противодействие им;

29. Повышение уровня участия избирателей в выборах: проблемы и перспективы;

30. Повышение правовой культуры участников избирательного процесса как один из способов обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации;

31. Организационно-правовые вопросы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в Российской Федерации;

32. Объединительные референдумы в субъектах Российской Федерации (законодательство, итоги, уроки);

33. Организация голосования для избирателей-инвалидов.

III. Информационные технологии в избирательном процессе

1. Избирательный процесс и информационные технологии: понятие и виды;

2. Информационные технологии в избирательном процессе (на примере работы Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”);

3. Использование информационных систем и технологий для проведения предвыборной агитации: практика и проблемы правового регулирования;

4. Проблемы обеспечения информационной безопасности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”;

5. Юридическая сила документов, подготовленных с использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы”;

6. Технические средства голосования: правовое регулирование и общественное доверие к итогам выборов;

7. Комплексы обработки избирательных бюллетеней: правовое регулирование и практика применения;

8. Электронное голосование на выборах: новое в избирательном законодательстве Российской Федерации;

9. Зарубежный опыт автоматизации избирательного процесса;

10. Зарубежный опыт электронного голосования на выборах;

11. Интернет и выборы.

IV. Молодежь и выборы

1. Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности;

2. Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей;

3. Опыт зарубежных стран по привлечению молодежи к участию в выборах;

4. О работе избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс (на примере субъекта Российской Федерации).

V. Международные избирательные стандарты, зарубежное и сравнительное избирательное право

1. Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного законодательства и практике проведения демократических выборов;

2. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств;

3. Избирательное законодательство государств – участников Содружества Независимых Государств (на примере отдельных государств Содружества);

4. Международные обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ;

5. Международные избирательные стандарты в рамках Совета Европы;

6. Роль решений Европейского Суда по правам человека в обеспечении и защите избирательных прав и свобод;

7. Избирательное законодательство стран – членов Совета Европы (на примере отдельных стран);

8. Практика организации и проведения парламентских выборов в отдельных зарубежных странах (по усмотрению участника конкурса);

9. Институт международных наблюдателей в избирательном процессе;

10. Европейский Союз и выборы в Европарламент: законодательство и практика;

11. ООН и международные избирательные стандарты: новые тенденции.

VI. Методические пособия по вопросам избирательного права и избирательного процесса для различных категорий участников избирательного процесса

Приложение № 2
к Положению о конкурсе среди студентов и аспирантов
высших учебных заведений
(юридических вузов и факультетов правовых кафедр)
Российской Федерации на лучшую работу по вопросам
избирательного права и избирательного процесса
в 2007/2008 учебном году

Образец титульного листа
конкурсной работы

Московский городской педагогический университет
(МГПУ)

129226, г. Москва, 2-й Сельскохозяйственный проезд, д. 4
Ректор университета – Рябов Виктор Васильевич
тел. (8-495) 000-00-00

Юридический факультет
123022, г. Москва, Большая Декабрьская ул., д. 9
Декан факультета – Северухин Владимир Александрович
тел. (8-495) 000-00-00

Проблемы совершенствования избирательного права в Российской Федерации

Автор (авторы)*

Иванова Мария Николаевна

студентка 3-й группы 4-го курса
очного отделения
юридического факультета
115610, г. Москва,
Щелковский пер., дом 7, кв.34,
тел. (8-495)-000-00-00

Научный руководитель

Стеклов Николай Иванович

доцент кафедры конституционного
права и отраслевых юридических
дисциплин юридического
факультета МГПУ
тел. (8-495)-000-00-00

Москва
2007/2008

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

Приложение № 2

УТВЕРЖДЕН
постановлением
Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
от 27 октября 2007 года № 48/400-5

СОСТАВ

Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2007/2008 учебном году

Председатель

ЧУРОВ Владимир Евгеньевич	Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Заместители председателя

КОНКИН Николай Евгеньевич	секретарь Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
СЕНТЮРИН Юрий Петрович	Статс-секретарь – заместитель Министра образования и науки Российской Федерации (по согласованию)

Секретарь

ЗЕМЛЯНСКИХ Светлана Дмитриевна	начальник Отдела обучения и повышения квалификации кадров избирательных комиссий и других участников избирательного процесса Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат философских наук, доцент

Члены комиссии

БОРИСОВ Игорь Борисович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук
ГРИШИНА Майя Владимировна	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

ДУБРОВИНА Елена Павловна	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук
ЗОТОВА Зоя Михайловна	профессор кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор исторических наук (по согласованию)
КОЛЮШИН Евгений Иванович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
ЛЫСЕНКО Владимир Иванович	заместитель начальника Управления пресс-службы и издательской деятельности, член Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук
ПРЖЕЗДОМСКИЙ Андрей Станиславович	исполнительный директор Российского фонда свободных dыборов, член Общественной Палаты Российской Федерации, кандидат исторических наук (по согласованию)
СОЗЫКИНА Антонина Алексеевна	первый заместитель руководителя Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
ФЕДОРОВ Игорь Николаевич	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
ШАПИЕВ Сиябшах Магомедович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Об итогах конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2007/2008 учебном году

Заслушав информацию секретаря Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Н.Е. Конкина, в соответствии с постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 октября 2007 года № 48/400-5 "О конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2007/2008 учебном году", Центральная избирательная комиссия Российской Федерации п о с т а н о в л я е т:

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

Одну первую премию в размере 25 тысяч рублей

ЯБЛОКОВОЙ Марии Николаевне	студентке 4-го курса юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова за работу "Принципы свободных выборов в избирательном праве"

Две вторых премии в размере 20 тысяч рублей каждая

ГРИНЮ Олегу Сергеевичу	студенту 3-го курса Института правоведения Московской государственной юридической академии за работу "Соотношение законодательного и договорного регулирования в избирательном процессе Российской Федерации"
КОСТРОВОЙ Елене Олеговне	студентке 3-го курса юридического факультета Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского за работу "Молодежное парламентское движение как форма участия молодежи в общественных процессах"

Три третьих премии в размере 10 тысяч рублей каждая

КЛАССИНОЙ Елене Сергеевне	студентке 5-го курса Института государства и права Тюменского государственного университета за работу "Формирование волеизъявления избирателей на выборах в органы публичной власти в Российской Федерации: проблемы теории и практики"

МИРОНОВОЙ Марии Владимировне	студентке 3-го курса юридического факультета Брянского государственного университета им. академика И.Г. Петровского за работу “Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности”
ХОРОШЕВОЙ Анне Александровне	студентке 4-го курса Института правоведения Московской государственной юридической академии за работу “Место избирательного права в системе российского права”.

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

Две вторых премии в размере 20 тысяч рублей каждая

ДУКСИНУ Павлу Александровичу	аспиранту юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского за работу “Экстремизм и выборы”
ШИНУ Антону Геннадьевичу	аспиранту кафедры конституционного и административного права Байкальского государственного университета экономики и права за работу “Использование участниками выборов преимуществ своего должностного (служебного) положения как основание конституционно-правовой ответственности”

Две третьих премии в размере 10 тысяч рублей каждая

ЕФИМЕНКО Екатерине Александровне	аспирантке кафедры государственного и административного права Юридического института Дальневосточного государственного университета за работу “Регистр избирателей: обеспечение избирательных прав граждан Российской Федерации при регистрации (учете) избирателей и составлении списков избирателей”
МЕЛИКЯНУ Артуру Борисовичу	аспиранту юридического факультета Северо-Западной академии государственной службы за работу “Проблемы совершенствования правового регулирования государственного финансирования политических партий в Российской Федерации”.

3. Вручить дипломы и присудить две поощрительных премии за разработанные методические пособия в размере 10 тысяч рублей каждая:

АТАНОВОЙ Наталии Валерьевне	соискателю кафедры конституционного и международного права Юридического института Томского государственного университета за учебное пособие “Референдумный процесс в схемах и таблицах”

ПРОХОРОВОЙ Юлии Александровне	студентке 3-го курса Института судебных экспертиз Московской государственной юридической академии за презентацию “Молодежь выбирает выборы”.

4. Отметить ответственность и требовательность конкурсных комиссий Байкальского государственного университета экономики и права, Брянского государственного университета им. академика И.Г. Петровского, Дальневосточного государственного университета, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Московской государственной юридической академии, Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета, Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского, Северо-Западной академии государственной службы, Томского государственного университета, Тюменского государственного университета.

5. Провести церемонию вручения премий и дипломов в первой декаде июля 2008 года.

6. Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации за счет средств, выделенных на повышение правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучение организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации на 2008 год, обеспечить изготовление дипломов, выплату денежных премий победителям конкурса и оплату расходов, связанных с их проживанием в гостинице, проездом от места жительства до Москвы и обратно, проведением церемонии вручения премий и дипломов победителям конкурса, культурной программы и при необходимости почтовых расходов.

7. Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации подготовить к изданию лучшие работы участников конкурса за счет средств, выделенных на повышение правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучение организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации на 2008 год.

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

Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
В.Е. ЧУРОВ

Секретарь
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
Н.Е. КОНКИН

Москва
9 июня 2008 года
№ 117/918-5

ИНФОРМАЦИЯ

о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2007/2008 учебном году

27 октября 2007 года было принято постановление ЦИК России "О конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2007/2008 учебном году". Постановление направлено в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации и в 400 высших учебных заведений страны, ведущих подготовку специалистов по специальности "юриспруденция".

Ежегодно конкурс проводит РЦОИТ при ЦИК России совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации при содействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

В конкурсе приняли участие студенты и аспиранты 99 высших учебных заведений страны из 45 регионов России (приложение № 1).

Впервые участниками конкурса стали студенты высших учебных заведений Республики Тыва.

Следует отметить постоянство участия в конкурсе студентов и аспирантов вузов следующих субъектов: Республики Башкортостан, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Марий Эл, Краснодарского, Приморского и Хабаровского краев, Архангельской, Белгородской, Брянской, Владимирской, Иркутской, Кемеровской, Курской, Ленинградской, Липецкой, Магаданской, Нижегородской, Пензенской, Ростовской, Рязанской, Саратовской, Тверской, Тюменской, Челябинской областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

На рассмотрение Конкурсной комиссии в 2008 году поступило 197 работ по 136 темам, в том числе 13 методических пособий. 21 работа представлена аспирантами и 176 – студентами.

Среди представленных работ 16 написаны коллективами авторов, из них 2 работы выполнены с участием аспирантов.

В конкурсе приняли участие 214 человек, из них 23 аспиранта и 191 студент различных курсов обучения.

16 авторов были участниками предыдущих конкурсов. Десять из них – победители прошлых конкурсов разных лет:

Атанова Наталия Валерьевна (2006/2007), Дуксин Павел Александрович (2004/2005), Классина Елена Сергеевна (2006/2007), Кругленя Анна Николаевна (2005/2006, 2006/2007), Меликян Артур Борисович (2005/2006), Мыльников Всеволод Вячеславович (2005/2006), Рымарев Дмитрий Сергеевич (2004/2005, 2006/2007), Суворина Елена Валерьевна (2005/2006, 2006/2007), Таровик Светлана Сергеевна (2006/2007), Хорошева Анна Александровна (2006/2007).

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

Из года в год в конкурсе участвуют следующие вузы:

Байкальский государственный университет экономики и права и его филиал в г. Братске; Белгородский государственный университет; Муромский институт (филиал) Владимирского государственного университета; Дальневосточный государственный университет; Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина; Иркутский государственный технический университет; Иркутский государственный университет; Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова; Кемеровский государственный университет; Кубанский государственный аграрный университет; Кубанский государственный университет; Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина; Московская государственная юридическая академия и ее филиалы; Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова; Московский открытый социальный университет (Марийский филиал); Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского; Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина; Поморский государственный университет им. М.В. Ломоносова; Рязанский государственный университет им. С.А Есенина; Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права и его филиалы; Саратовская государственная академия права; Сибирский институт права, экономики и управления; Тихоокеанский государственный университет; Хабаровская государственная академия экономики и права; вузы Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, филиалы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации и другие.

Перечень вузов Российской Федерации, студенты и аспиранты которых приняли участие в конкурсе 2007/2008 учебного года, представлен в приложении № 2.

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

Авакьян Сурен Адибекович, профессор, д.ю.н., заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова;

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

Ермаков Владимир Гаврилович, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина;

Зуев Николай Иванович, к.ю.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права Магаданского филиала Московской государственной юридической академии;

Кокотов Александр Николаевич, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой конституционного права Уральской государственной юридической академии;

Комкова Галина Николаевна, д.ю.н., профессор, декан юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского;

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

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

Садовникова Галина Дмитриевна, к.ю.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права Московской государственной юридической академии;

Сергеев Дмитрий Борисович, к.ю.н., доцент кафедры государственного права Хакасского государственного университета им. Н. Ф. Катанова и другие.

На конкурс представлены работы, научными руководителями которых являются:

член ЦИК России Колюшин Евгений Иванович, д.ю.н., профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова;

заместитель начальника отдела федерального законодательства о выборах и референдумах Аппарата ЦИК России Головин Алексей Геннадьевич, к.ю.н., преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московской государственной юридической академии;

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

председатель Избирательной комиссии Приморского края Князев Сергей Дмитриевич, заведующий кафедрой государственного и административного

права Дальневосточного государственного университета, д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

Среди научных руководителей конкурсантов есть и победители предыдущих конкурсов:

Атанова Наталия Валерьевна, старший преподаватель кафедры правовых дисциплин Иркутского государственного университета (филиал в г. Братске);

Климова Юлия Николаевна, заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин факультета права и социальных технологий Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета, к.ю.н.;

Фальков Валерий Николаевич, проректор Тюменского государственного университета по дополнительному образованию и филиалам, доцент кафедры конституционного и муниципального права, к.ю.н.

На конкурс 2007/2008 учебного года представлены работы по 136 различным темам (приложение № 3).

Работы в соответствии с предложенным перечнем разделов и тем распределились следующим образом:

I. Избирательное право – 58 работ;

II. Избирательный процесс – 77 работ;

III. Информационные технологии в избирательном процессе – 8 работ;

IV. Молодежь и выборы – 28 работ;

V. Международные избирательные стандарты, зарубежное и сравнительное избирательное право – 13 работ;

VI. Методические пособия по вопросам избирательного права и избирательного процесса для различных категорий участников избирательного процесса – 13 работ.

Среди тем в разделе “Молодежь и выборы” наиболее популярна тема “Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности” (17 работ), в разделе “Избирательный процесс” – тема “Предвыборная агитация: правовое регулирование и практика” (8 работ), в разделе “Избирательное право” – тема “Пропорциональная избирательная система и выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (7 работ), в разделе “Информационные технологии в избирательном процессе” – тема “Интернет и выборы” (2 работы), в разделе “Международные избирательные стандарты, зарубежное и сравнительное право” – темы “Европейский Союз и выборы в Европарламент: законодательство и практика” (2 работы) и “Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного законодательства и практике проведения демократических выборов” (2 работы). Среди методических пособий повторяющихся тем нет.

Следует отметить, что многие работы написаны с использованием материалов из опыта проведения федеральных избирательных кампаний 2007–2008 годов, а также региональных и муниципальных избирательных кампаний прошлого года.

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

Впервые были разработаны и согласованы с членами Конкурсной комиссии "Критерии оценки конкурсной работы". Представленные работы оценивались по 100-балльной системе.

Второй год подряд применялась система повторного рецензирования конкурсных работ. В соответствии с Положением о конкурсе работы, получившие оценку выше 80 баллов по итогам первого рецензирования, направлялись на повторное рецензирование (приложение № 4).

Необходимо отметить, что по результатам первого рецензирования оценку менее 70 баллов от числа представленных студенческих работ получили 74,7% работ, от числа работ аспирантов – 61,1%; от числа методических пособий – 61,5%.

Оценку 80–100 баллов от числа представленных студенческих работ получили 24 работы (14,5%), от числа работ аспирантов – 6 работ (33,3%) и 5 методических пособий (38,5%).

20 мая 2008 года состоялось предварительное заседание Комиссии по подведению итогов конкурса, где было принято решение направить на дополнительное рецензирование 15 конкурсных работ, набравших по результатам двух рецензирований наибольшее количество баллов.

Все работы, номинированные на призовые места, прошли проверку на плагиат посредством компьютерной тестирующей программы.

2 июня 2008 года состоялось итоговое заседание Конкурсной комиссии и путем открытого голосования определены победители.

Одна первая премия присуждена Яблоковой Марии Николаевне, студентке 4-го курса юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова за работу "Принципы свободных выборов в избирательном праве".

Четыре вторых премии: Гриню Олегу Сергеевичу, студенту 3-го курса Института правоведения Московской государственной юридической академии за работу "Соотношение законодательного и договорного регулирования в избирательном процессе Российской Федерации";

Костровой Елене Олеговне, студентке 3-го курса юридического факультета Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского за работу "Молодежное парламентское движение как форма участия молодежи в общественных процессах";

Дуксину Павлу Александровичу, аспиранту юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского за работу "Экстремизм и выборы";

Шину Антону Геннадьевичу, аспиранту кафедры конституционного и административного права Байкальского государственного университета эконо-

мики и права за работу “Использование участниками выборов преимуществ своего должностного (служебного) положения как основание конституционно-правовой ответственности”.

Пять третьих премий: Классиной Елене Сергеевне, студентке 5-го курса Института государства и права Тюменского государственного университета за работу “Формирование волеизъявления избирателей на выборах в органы публичной власти в Российской Федерации: проблемы теории и практики”;

Мироновой Марии Владимировне, студентке 3-го курса юридического факультета Брянского государственного университета им. академика И.Г. Петровского за работу “Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности”;

Хорошевой Анне Александровне, студентке 4-го курса Института правоведения Московской государственной юридической академии за работу “Место избирательного права в системе российского права”;

Ефименко Екатерине Александровне, аспирантке кафедры государственного и административного права Юридического института Дальневосточного государственного университета за работу “Регистр избирателей: обеспечение избирательных прав граждан Российской Федерации при регистрации (учете) избирателей и составлении списков избирателей”;

Меликяну Артуру Борисовичу, аспиранту юридического факультета Северо-Западной академии государственной службы за работу “Проблемы совершенствования правового регулирования государственного финансирования политических партий в Российской Федерации”.

Поощрительные премии присуждены Атановой Наталии Валерьевне, соискателю кафедры конституционного и международного права Юридического института Томского государственного университета за разработку учебного пособия “Референдумный процесс в схемах и таблицах” и Прохоровой Юлии Александровне, студентке 3-го курса Института судебных экспертиз Московской государственной юридической академии за разработку методического пособия “Молодежь выбирает выборы”.

На основании решения Конкурсной комиссии к опубликованию рекомендована работа “Сказка “Как Ваня в тридевятом царстве выборы проводил” – автор Бакалец Андрей Дмитриевич, студент 3-го курса факультета права и социальных технологий Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета.

Российский центр обучения
избирательным технологиям
при ЦИК России

Приложение № 1

**Сведения о количестве работ,
представленных на конкурс 2007/2008 учебного года
(по субъектам Российской Федерации)**

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Количество работ
1	2	3
1	Республика Башкортостан	1
2	Республика Бурятия	2
3	Кабардино-Балкарская Республика	5
4	Республика Коми	2
5	Республика Марий Эл	1
6	Республика Мордовия	1
7	Республика Северная Осетия – Алания	3
8	Республика Тыва	1
9	Республика Хакасия	4
10	Чувашская Республика	1
11	Алтайский край	3
12	Краснодарский край	13
13	Красноярский край	2
14	Приморский край	3
15	Хабаровский край	3
16	Архангельская область	1
17	Астраханская область	4
18	Белгородская область	10
19	Брянская область	1
20	Владимирская область	5
21	Вологодская область	2
22	Воронежская область	1
23	Иркутская область	24
24	Калужская область	1
25	Кемеровская область	6
26	Кировская область	1
27	Курская область	3
28	Ленинградская область	7
29	Липецкая область	2
30	Магаданская область	3
31	Нижегородская область	7
32	Омская область	1
33	Пензенская область	3
34	Ростовская область	3
35	Рязанская область	2
36	Саратовская область	12
37	Свердловская область	2
38	Тверская область	6
39	Тюменская область	6
40	Челябинская область	5
41	Читинская область	8
42	Ярославская область	2

1	2	3
43	Город Москва	18
44	Город Санкт-Петербург	3
45	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	3
	ВСЕГО	**197**

Приложение № 2

Перечень вузов Российской Федерации, студенты и аспиранты которых приняли участие в конкурсе 2007/2008 учебного года

№ п/п	Наименование вуза	Количество работ
1	2	3
1	Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний (г. Рязань)	1
2	Алтайская академия экономики и права	1
3	Астраханский государственный технический университет	1
4	Байкальский государственный университет экономики и права	7
5	Байкальский государственный университет экономики и права (филиал в г. Братске)	2
6	Барнаульский юридический институт МВД России	1
7	Белгородский государственный университет	4
8	Белгородский университет потребительской кооперации	3
9	Белгородский юридический институт МВД России	3
10	Брянский государственный университет им. академика И.Г. Петровского	1
11	Бурятский государственный университет	2
12	Владимирский государственный университет Муромский институт (филиал)	3
13	Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний	1
14	Волго-Вятская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации	1
15	Вологодский государственный педагогический университет	1
16	Вологодский институт права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний	1
17	Воронежский государственный университет	1
18	Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации	1
19	Горский государственный аграрный университет	1
20	Государственный университет по землеустройству	3
21	Дальневосточный государственный университет	3
22	Дальневосточный государственный университет путей сообщения	1
23	Донской юридический институт	1
24	Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина	2

1	2	3
25	Забайкальский государственный гуманитарно-педагогический университет им. Н.Г. Чернышевского	3
26	Иркутский государственный технический университет	5
27	Иркутский государственный университет	3
28	Иркутский государственный университет (филиал в г. Братске)	3
29	Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова	2
30	Кемеровский государственный университет	3
31	Коми республиканская академия государственной службы и управления при Главе Республики Коми	2
32	Краснодарский университет МВД России (Нальчикский филиал)	3
33	Красноярский государственный аграрный университет	2
34	Кубанский государственный аграрный университет	4
35	Кубанский государственный университет	2
36	Кузбасский институт Федеральной службы исполнения наказаний	1
37	Курский государственный технический университет	1
38	Курский институт государственной и муниципальной службы	2
39	Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина	2
40	Международный институт экономики и права (Сибирский филиал)	2
41	Мордовский государственный педагогический институт им. М.Е. Евсевьева	1
42	Морская государственная академия им. адмирала Ф.Ф. Ушакова	4
43	Московская государственная юридическая академия	4
44	Московская государственная юридическая академия (Магаданский филиал)	2
45	Московская государственная юридическая академия. Институт (филиал) в г. Кирове	1
46	Московская финансово-юридическая академия (Калужский филиал)	1
47	Московский государственный открытый университет	1
48	Московский государственный технический университет им. Н.Э. Баумана	2
49	Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова	4
50	Московский институт экономики, менеджмента и права (филиал в г. Пензе)	1
51	Московский открытый социальный университет (Астраханский филиал)	1
52	Московский открытый социальный университет (Марийский филиал)	1
53	Московский открытый социальный университет (Пензенский филиал)	2
54	Московский психолого-социальный институт (филиал в г. Муроме)	1
55	Московский университет МВД России (Тверской филиал)	3
56	Нижегородская академия МВД России	1
57	Нижегородская правовая академия	1
58	Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского	4
59	Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского	1
60	Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина	2
61	Поморский государственный университет им. М.В. Ломоносова	1
62	Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации	2
63	Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. Иркутский юридический институт (филиал)	1
64	Российский государственный университет инновационных технологий и предпринимательства	1

1	2	3
65	Рыбинская государственная авиационная технологическая академия им. П.А. Соловьева	1
66	Рязанский государственный университет им. С.А. Есенина	1
67	Санкт-Петербургский государственный университет	1
68	Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов	1
69	Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права	1
70	Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права (филиал в г. Краснодаре)	1
71	Саратовская государственная академия права	5
72	Саратовская государственная академия права (филиал в г. Астрахани)	2
73	Саратовский государственный социально-экономический университет	2
74	Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского	2
75	Северо-Восточный государственный университет	1
76	Северо-Западная академия государственной службы	5
77	Северо-Кавказский филиал Российской академии правосудия (г. Краснодар)	2
78	Северо-Осетинский государственный университет им. К. Л. Хетагурова	2
79	Сибирская академия государственной службы в г. Барнауле	1
80	Сибирский институт права, экономики и управления	3
81	Современная гуманитарная академия (Рыбинский филиал)	1
82	Современная гуманитарная академия (Саратовский филиал)	1
83	Современная гуманитарная академия (Тобольский филиал)	1
84	Тверской государственный университет	3
85	Тихоокеанский государственный университет	1
86	Тывинский государственный университет	1
87	Тюменский государственный институт мировой экономики, управления и права	1
88	Тюменский государственный университет	1
89	Тюменский юридический институт МВД России	3
90	Уральская академия государственной службы. Челябинский институт (филиал)	1
91	Уральская государственная юридическая академия	2
92	Уфимский юридический институт МВД России	1
93	Хабаровская государственная академия экономики и права	1
94	Хакасский государственный университет им. Н.Ф. Катанова	4
95	Челябинский юридический институт МВД России	4
96	Читинский государственный университет	5
97	Чувашский государственный педагогический университет им. И. Я. Яковлева	1
98	Югорский государственный университет	3
99	Южно-Российский государственный технический университет (Новочеркасский политехнический институт)	2
	Всего	**197**

Приложение № 3

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

№ п/п	Тема работы	Количество работ
1	2	3
	1. Избирательное право	
1	Актуальные проблемы судебной защиты избирательных прав граждан	1
2	Вина как субъективное условие ответственности индивидуальных субъектов по российскому избирательному праву	1
3	Влияние избирательного законодательства на состав парламента	1
4	Влияние избирательных систем на итоги голосования	1
5	Влияние изменений в избирательном законодательстве на результаты выборной кампании 2007 года	1
6	Влияние средств массовой информации на формирование позиции избирателя: психолого-правовой аспект	1
7	Выборы депутатов Государственной Думы: сравнительный анализ избирательных систем	1
8	Законодательное развитие форм непосредственной демократии на уровне местного самоуправления в Российской Федерации	1
9	Избирательное право и институты народовластия	1
10	Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика проведения выборов	1
11	Избирательные системы, применяемые в Российской Федерации	1
12	Институт сбора подписей в избирательном праве России: проблемы правового регулирования	1
13	Использование участниками выборов преимуществ своего должностного (служебного) положения как основание конституционно-правовой ответственности	1
14	Ключевые реформы избирательного законодательства как инструмент увеличения эффективности избирательного процесса и повышения политической активности граждан	1
15	Место избирательного права в системе российского права	1
16	О некоторых проблемах формирования института глав администраций субъектов Российской Федерации	1
17	Оказание содействия избирательным комиссиям органами внутренних дел и прокуратурой в выборный и межвыборный периоды	1
18	Особенности муниципального избирательного права в Российской Федерации	1
19	Политическая и юридическая легитимность: избирательное измерение	1
20	Политические партии в избирательном процессе	1
21	Полномочия избирательной комиссии субъекта Российской Федерации по осуществлению контроля за защитой избирательных прав граждан	1
22	Понятие и функции избирательной системы	1
23	Правовое положение средств массовой информации по законодательству Российской Федерации в процессе предвыборной агитации	1
24	Правовое регулирование выборов депутатов представительного органа муниципального образования в Республике Хакасия	1

1	2	3
25	Правовое регулирование муниципальных выборов (на примере Республики Коми)	1
26	Правовой статус политических партий в избирательном процессе: общие проблемы	5
27	Правовые и организационные формы взаимодействия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с органами государственной власти и органами местного самоуправления при подготовке и проведении выборов	1
28	Принципы равного избирательного права	1
29	Принципы свободных выборов в избирательном праве	2
30	Проблемы совершенствования избирательного законодательства	1
31	Пропорциональная избирательная система и выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	7
32	Разграничение компетенции в сфере правового регулирования парламентских выборов в субъектах Российской Федерации и федеральные избирательные стандарты	1
33	Решения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации в контексте постановления от 14 ноября 2005 года № 10-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", пункта 7 статьи 63 и 66 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации"	1
34	Роль политических партий в избирательном процессе в современной России	1
35	Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и избирательного законодательства	2
36	Система избирательных комиссий и проблемы совершенствования их деятельности	1
37	Система источников избирательного права в Российской Федерации	1
38	СМИ на выборах депутатов Государственной Думы пятого созыва: особенности правового регулирования и практика деятельности	1
39	Соотношение законодательного и договорного регулирования в избирательном процессе Российской Федерации	1
40	Средства массовой информации в предвыборной агитации	1
41	Средства массовой информации: информирование и предвыборная агитация (законодательные дозволения и запреты)	3
42	Становление и развитие регионального избирательного законодательства (на примере Иркутской области)	1
43	Становление и развитие федерального избирательного законодательства	1
44	Тенденции развития федерального законодательства (на примере выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации)	1
	Итого	**58**
	2 . Избирательный процесс	
1	Административная ответственность за нарушение избирательных прав граждан	1

1	2	3
2	Административная ответственность за нарушения средствами массовой информации норм о предвыборной агитации	1
3	Актуальные проблемы и возможные пути совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации в сфере финансирования выборов и соотношения с международными избирательными стандартами	1
4	Актуальные проблемы совершенствования избирательного права и избирательного процесса в Российской Федерации на примере института предвыборной агитации	1
5	Борьба с незаконными технологиями в избирательных кампаниях	3
6	Выборы в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Саратовской области)	1
7	Выдвижение и регистрация федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	1
8	Денежный подкуп избирателей на муниципальных выборах	1
9	Избирательные споры и способы их разрешения	5
10	Избирательные споры и способы их разрешения на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва	1
11	Избирательные споры: понятие и правовая природа	1
12	Избирательный процесс: понятие, структура и стадии	3
13	Институт выдвижения и регистрации списка кандидатов: понятие, юридические условия и гарантии реализации пассивного права	1
14	Институт наблюдателей в избирательном процессе	3
15	Информирование избирателей: правовое регулирование и практика	1
16	Лишение избирательных прав граждан в советском государстве: анализ, последствия, современное значение	1
17	Массовые коммуникации в выборах	1
18	Незаконная печатная продукция: выявление, пресечение, расследование	1
19	Организация голосования для избирателей – инвалидов	1
20	Особенности организации голосования отдельных категорий граждан: правовое регулирование и практика	1
21	Особенности применения голосования по почте (почтового голосования) в ходе выборов	1
22	Особенности проведения предвыборной агитации кандидатами и политическими партиями в ходе выборов в региональный парламент	1
23	Повышение правовой культуры участников избирательного процесса в Республике Хакасия	1
24	Повышение правовой культуры участников избирательного процесса как один из способов обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	1
25	Повышение уровня участия избирателей в выборах: проблемы и перспективы	3
26	Повышение уровня участия избирателей в выборах: проблемы и перспективы. Международно-правовой аспект	1
27	Подкуп избирателей как избирательное правонарушение и форма злоупотребления правом в избирательном процессе	1
28	Политическое консультирование в выборах	1
29	Понятие и признаки предвыборной агитации в Российской Федерации	1

1	2	3
30	Правовой статус наблюдателей за выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	1
31	Правовые аспекты обеспечения избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами	1
32	Предвыборная агитационная кампания кандидатов	1
33	Предвыборная агитация с использованием НЛП (нейролингвистического программирования)	1
34	Предвыборная агитация, или к вопросу о допустимых границах "информационных войн" в избирательном процессе	1
35	Предвыборная агитация: правовое регулирование и практика	8
36	Предмет правового регулирования референдума и юридическая сила его решений	1
37	Проблемы совершенствования избирательных прав военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации	1
38	Проблемы совершенствования правового регулирования государственного финансирования политических партий в Российской Федерации	1
39	Регистр избирателей: обеспечение избирательных прав граждан Российской Федерации при регистрации (учете) избирателей и составлении списков избирателей	1
40	Референдум: роль и место в системе народовластия	1
41	Сроки в избирательном процессе	1
42	Уголовно-правовые средства обеспечения законности выборов	1
43	Финансирование избирательных кампаний избирательных объединений на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	1
44	Финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений: правовое регулирование и практика	4
45	Финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений: цивилистический и публично-правовой подходы к правовому режиму избирательных фондов	1
46	Формирование волеизъявления избирателей на выборах в органы публичной власти в Российской Федерации: проблемы теории и практики	1
47	Формы и способы реализации предвыборной агитации: законодательство и практика	1
48	Экстремизм и выборы	1
49	Электорально-правовая активность российских избирателей: проблемы и пути их решения	1
50	Юридическая ответственность в избирательном процессе	6
	Итого	**77**
	3. Информационные технологии в избирательном процессе	
1	Зарубежный опыт электронного голосования на выборах	1
2	Избирательный процесс и информационные технологии: понятие и виды	1
3	Интернет и выборы	2

1	2	3
4	Информационные технологии в избирательном процессе (на примере работы Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы")	1
5	Применение интернет-технологий в избирательном процессе	1
6	Проблемы обеспечения информационной безопасности Государственной автоматизированной системы "Выборы"	1
7	Электронные публичные слушания	1
	Итого	**8**
	4. Молодежь и выборы	
1	Молодежное парламентское движение как форма участия молодежи в общественных процессах	1
2	Молодежь и выборы: общие и правовые средства повышения электоральной активности	1
3	Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности	17
4	Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности (обобщение практики Дальневосточного государственного университета)	1
5	О работе избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс. Опыт Тверской области	1
6	Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей	2
7	Повышение правовой культуры молодых избирателей (на примере деятельности Братской городской территориальной избирательной комиссии)	1
8	Политико-правовая социализация и электоральное поведение молодежи (по материалам опроса студентов Вологодского государственного педагогического университета)	1
9	Правовые проблемы электоральной активности молодежи	1
10	Способы повышения электоральной активности молодежи (на примере Краснодарского края)	1
11	Электоральное поведение молодежи	1
	Итого	**28**
	5. Международные избирательные стандарты, зарубежное и сравнительное избирательное право	
1	Европейский Союз и выборы в Европарламент: законодательство и практика	2
2	Избирательное законодательство Соединенных Штатов Америки	1
3	Избирательное законодательство стран – членов Совета Европы (на примере Германии и Великобритании)	1
4	Институт международных наблюдателей в избирательном процессе	1
5	Международные и конституционные избирательные стандарты и принципы избирательного права и избирательного процесса: теория и практика соотношения в Российской Федерации	1
6	Международные избирательные стандарты в рамках Совета Европы	1

1	2	3
7	Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного законодательства и практике проведения демократических выборов	2
8	Международные избирательные стандарты как источники избирательного права России	1
9	Роль международных избирательных стандартов в развитии национального избирательного законодательства	1
10	Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства РФ, Республики Беларуссия и Украины	1
11	Сравнительный анализ избирательных систем на примере стран Латинской Америки	1
	Итого	**13**
	6. Методические пособия по вопросам избирательного права и избирательного процесса для различных категорий участников избирательного процесса	
1	Деловая игра "На "ты" ли, ты, с избирательным правом?"	1
2	Деловая игра "Избирательная система Российской Федерации"	1
3	Методическое пособие по организации и формированию органов студенческого самоуправления (система организации избирательного процесса представительного органа студенческого самоуправления)	1
4	Методическое пособие по проведению деловых игр при изучении избирательного права и избирательного процесса	1
5	Памятка курсантам и слушателям вузов МВД России, задействованным в обеспечении охраны общественного порядка и общественной безопасности в день голосования на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления	1
6	Презентация "Молодежь выбирает выборы" (методическое пособие)	1
7	Референдумное право РФ: понятие, принципы и система (в схемах и таблицах)	1
8	Референдумный процесс в схемах и таблицах (учебное пособие)	1
9	Сказка "Как Ваня в тридевятом царстве выборы проводил"	1
10	Сценарий обучающей компьютерной игры по избирательному праву "Время выбирать"	1
11	Учебно-методическое пособие "Избирательные комиссии Российской Федерации"	1
12	Учебно-информационный фильм "Выборы Президента Российской Федерации"	1
13	Учебно-методическое пособие по дисциплине (курсу) "Избирательное право и избирательный процесс в муниципальных образованиях Российской Федерации"	1
	Итого	**13**
	ВСЕГО	**197**

Приложение № 4

СВЕДЕНИЯ
о результатах рецензирования работ
по итогам первого тура рецензирования

Сведения о студенческих работах

Баллы	100–90	89–80	79–70	69–60	59–50	49–40	39–30	29–20	19–10	9–0	–2
Кол-во работ	11	13	18	21	19	27	16	9 1	8	13	1
Процент[1]	5,6	6,6	9,1	10,7	9,6	13,7	8,1	4,6	9,1	6,6	0,5

Сведения о работах аспирантов

Баллы	100–90	89–80	79–70	69–60	59–50	49–40	39–30	29–20	19–10	9–0
Кол-во работ	2	4	1	2	4	2	2	1	0	0
Процент	1,0	2,0	0,5	1,0	2,0	1,0	1,0	0,5	0,0	0,0

Сведения о методических пособиях

Баллы	100–90	89–80	79–70	69–60	59–50	49–40	39–30	29–20	19–10	9–0
Кол-во работ	1	4	0	0	2	1	1	2	2	0
Процент	0,5	2,0	0,0	0,0	1,0	0,5	0,5	1,0	1,0	0,0

[1] Процент от общего числа работ, направленных на первое рецензирование (197 работ).

ПЕРВАЯ ПРЕМИЯ

Яблокова
Мария Николаевна,
студентка 4-го курса
юридического факультета
Московского государственного
университета им. М.В. Ломоносова

Научный руководитель:
Колюшин
Евгений Иванович,
доктор юридических наук,
профессор кафедры
конституционного и муниципального
права Московского государственного
университета им. М.В. Ломоносова

К вопросу о понятии и правовой природе принципов свободных выборов

Выборы играют ведущую роль в политической жизни любого государства с демократической формой правления и составляют одну, и возможно самую главную, из опор представительной демократии. В связи с этим чрезвычайно важно определить критерии, базовые начала, которым должна отвечать деятельность государства в ходе проведения выборов, с тем чтобы сами выборы и их результаты можно было бы оценить как достоверно отражающие действительную волю народа соответствующего государства или – в случае местных выборов – соответствующей территории.

Указанная проблема (критериев демократических, свободных выборов) в настоящее время актуальна не только на национальном уровне. Во многом ее значимость предопределяется включенностью каждого из государств мира в международное сообщество, имеющее выработанные правила общежития в нем. Они предписывают к собственно "внутренним делам" таких государств определенные требования, к каким, без сомнения, следует отнести порядок, условия и способы проведения выборов.

Все возрастающий интерес международного сообщества к повсеместному утверждению демократии является одним из элементов процесса так называемой глобализации. С одной стороны, данный процесс (распространение

и утверждение представительной демократии), связанный с возрастающей заботой о правах личности, нельзя не признать позитивным.

С другой стороны, нельзя не заметить, что чрезмерное "увлечение" процессами демократизации и вмешательства во внутренние дела государств чревато злоупотреблениями. За благими пожеланиями, особенно когда речь касается вмешательства и влияния на политическую жизнь другого государства, может скрываться и корыстный политический интерес. В связи с этим при любой попытке решения данной проблемы необходимо учитывать баланс интересов международного сообщества – государства – гражданского общества – личности.

Российское законодательство, в отличие от многочисленных актов международных как правительственных, так и неправительственных организаций, не уделяет значительного места концепту "свободных выборов". Поэтому представляется исключительно важным подробное исследование данного вопроса, находящегося не только на стыке политики и права, но также и на стыке различных систем права: международного права и конституционного права государств.

В статье 3 Конституции Российской Федерации провозглашено: *"Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы"*[1]. В преамбуле к Федеральному закону от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" также указано: *"Демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти"*[2].

Однако в дальнейшем, описывая гарантии избирательных прав граждан, порядок проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, законодатель прямо не использует понятие *"свободные выборы"*.

Тем не менее с ним можно столкнуться, например, в положениях статьи 5 модельного закона субъекта Российской Федерации "О выборах депутатов представительного органа муниципального района", где сказано: *"При подготовке и проведении выборов депутатов представительного органа муниципального района соблюдаются принципы свободных, подлинных, справедливых выборов"*[3].

---

[1] Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993 .25 декабря. № 237.

[2] СЗ РФ. 2002.17 июня. № 24. Ст. 2253.

[3] Выписка из протокола заседания Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 29 декабря 2005 г. № 164-4-4 "О модельном законе субъекта Российской Федерации о выборах депутатов представительного органа муниципального района"// http://www.cikrf.ru.

Упоминания о "свободных выборах" также можно найти и в законодательных актах субъектов Российской Федерации (см., например, п. 2 ст. 4 Устава города Москвы)[4].

Закономерны вопросы, что же понимается под термином "свободные выборы" и каковы могут быть их принципы?

Обращаясь к российской доктрине, нетрудно увидеть, что, следуя действующему законодательству, большинство авторов предпочитают говорить не о принципах свободных выборов, а о принципах избирательной системы в целом[5], принципах проведения выборов[6], принципах избирательного права[7].

Некоторые авторы все же выделяют принцип свободных выборов. Однако в их понимании он сводится лишь к вопросу об обязательности или добровольности участия граждан в выборах[8]. В обоснование такой точки зрения они ссылаются на "законодательное закрепление" этого принципа в пункте 3 статьи 3 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", а именно: *"Участие гражданина Российской Федерации в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению"*[9].

Представляется, что такая трактовка понятия "свободные выборы" является исключительно узкой и не соответствует действительному его содержанию.

Для более точной характеристики данного понятия следует обратиться к актам международного характера.

Действительно, сам термин "свободные выборы" употребляется в документах Генеральной Ассамблеи ООН[10], Европейской конвенции о защите прав че-

---

[4] Устав города Москвы // Тверская, 13. 2001. 15–21 августа.

[5] Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 2. М., 2007. С. 168.

[6] Избирательное право / Под ред. К.К. Гасанова, В.Н. Белоновского. М., 2007. С. 41.

[7] Колюшин Е.И. Конституционное право России: Курс лекций. М., 2006. С. 187.; Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации / Ростов-на-Дону, 2004. С. 107; Избирательное право / Под ред. К.К. Гасанова, А.С. Прудникова. М., 2007. С. 47.

[8] Артамонова Н.В. Абсентизм избирателей в контексте принципа свободных выборов // Адвокат. 2006. № 11.

[9] 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. 17 июня. № 24. Ст. 2253.

[10] Резолюция от 23 декабря 1994 г. № 49/190 "Усиление роли Организации Объединенных Наций в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов в содействии демократизации" A/RES/49/190.

ловека и основных свобод (см. ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции)[11], документах Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее – ОБСЕ), иных международных документах.

Он также используется в практике национальных государств и их внешнеполитических акциях. Например, на сайте Государственного департамента США размещен документ, именуемый "Принципы демократии", в рамках которого дается краткая характеристика такого из принципов демократии, как "свободные и справедливые выборы"[12]. Он же используется и в иных документах внешнеполитического ведомства США. Приведем как пример широко известный доклад "Поддержка прав человека и демократии: действия США в 2005–2006 годах", вызвавший негативную реакцию со стороны Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации[13].

Равным образом данное понятие употребляется в разнообразных документах неправительственных международных организаций.

Большую известность получила Декларация о критериях свободных и справедливых выборов Межпарламентского союза, принятая им 26 марта 1994 года в Париже. Этот же термин широко употребляется различными правозащитными неправительственными организациями.

В связи с вышеизложенным, а также принимая во внимание положение части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации: *"Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы"*, – необходимо определить, что же понимается в международном праве под свободными и справедливыми выборами и какие обязательства в связи с ним могут возлагаться на Российскую Федерацию[14].

Любая система, будь то национальная правовая система какого-либо государства или система международного права, не является застывшей и не подверженной изменениям.

---

[11] Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод ETS № 009 (Париж, 20 марта 1952 г.). Протокол ратифицирован Российской Федерацией (Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ). Протокол вступил в силу для Российской Федерации 5 мая 1998 г. // СЗ РФ. 1998. 18 мая. № 20. Ст. 2143.

[12] http://usinfo.state.gov/products/pubs/principles/election.htm .

[13] Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13 апреля 2007 г. № 4434-4 ГД "О заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "В связи с попытками вмешательства Соединенных Штатов Америки во внутриполитическую ситуацию в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2007. № 17. Ст. 1987; Заявление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 13 апреля 2007 г. № 137-СФ "О докладе Государственного департамента США "Поддержка США прав человека и демократии в мире"// СЗ РФ. 2007. № 17. Ст. 1949.

[14] Российской газета. 1993. 25 декабря. № 237.

В связи с этим отметим, что понятие "свободные и справедливые выборы" изначально не принадлежит области международного права, а лишь является продуктом его исторического развития.

В течение долгого времени все вопросы внутреннего государственного устройства рассматривались в качестве неотъемлемой внутренней компетенции каждого отдельного государства[15]. Однако развитие международного права в XX веке привело к существенному "расширению" его сферы, в частности, за счет утверждения принципов равноправия и самоопределения народов и принципа уважения прав человека и основных свобод[16].

Называя эти принципы, мы тем самым подчеркиваем то, что понятие "свободные выборы" органично связано с базовыми основами современного мироустройства, и дальнейшие положения статьи в той или иной степени будут затрагивать вопросы суверенитета государств, невмешательства во внутренние дела государства, самоопределения народов, представления о демократии как таковой и правах человека.

Затем, и это уже выходит за рамки собственно международного права, отметим, что понятие "свободные выборы" не менее тесно связано с концептом демократии в ее западном понимании: сквозь призму личных прав и свобод и во взаимосвязи "личность – гражданское общество – государство – господство права (правовое государство)"[17]. Собственно, именно этим путем и находило отражение в международном праве понятие "свободные выборы".

Обыкновенно анализ международно-правовых документов, касающихся данного вопроса[18], начинается с указания на положения статьей 21 Всеобщей декларации прав человека[19] (далее – Декларация), где сказано:

"1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. (...)

---

[15] Тем не менее еще в начале века вопросы подлинно демократического устройства государственной власти интересовали правоведов. Гессен В. М. Основы конституционного права (2-е изд. Петроград: Издание юридического книжного склада "Право", типолитография товарищества А.Ф. Маркс, 1918.

[16] Устав ООН (26 июня 1945 г., Сан-Франциско) // Department of Public Information. UN. New York. 1998. См. также: Международное право: Сборник документов. М., 2000.

[17], Guy S. Goodwin-Gill. Free and Fair Elections. Geneva, 2006. P. 93.

[18] Вешняков А.А. ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития // Журнал российского права. 2005. № 10.

[19] Всеобщая декларация прав человека (принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1998. 10 декабря. Не будучи международным договором, Декларация per se не порождает прав и обязанностей государств, однако в настоящее время она рассматривается как документ, содержащий общепризнанные нормы международного права обычного характера. См. также: Brownlie Jan, Principles of Public International Law. Oxford. 2003. P. 534–535.

3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования".

Эти положения уточнены в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – Пакт), где указано:

"Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2 [как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства], и без необоснованных ограничений право и возможность:

a) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

b) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

c) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе"[20].

Положения Пакта, как видно, сформулировали следующие требования к выборам: (1) всеобщее избирательное право; (2) равное избирательное право; (3) тайное голосование (устранена двойственность Декларации, говорившей о возможности "других равнозначных форм"); (4) подлинность выборов (понимаемая, прежде всего, как их несфальсифицированность); (5) свободное волеизъявление граждан на выборах; (6) общее требование к недискриминации как по признаку пола, так и по иным основаниям (каковое относится как к активному, так и к пассивному избирательным правам); (7) предоставление гражданам права быть избранным и допускаться на общих условиях к государственной службе.

Однако, по мнению западных исследователей[21], указанный набор требований, предъявляемых к выборам на универсальном уровне, не является исчерпывающим. Требования к выборам, закрепленные в Пакте, являются тем фактическим результатом – состоянием, которые должны достичь государства путем исполнения Пакта.

Кроме того, все права и свободы, указанные в Декларации и Пакте, являются основополагающими и столь тесно связаны между собой, что систематическое и грубое нарушение какого-либо из этих прав неизбежно негативным образом отражается на исполнении обязательств по другим положениям Пакта.

---

[20] Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1978. Вып. XXXII. С. 44.

[21] Guy S. Goodwin-Gill. Ibidem. P. 103.

Таким образом, обязательства по статье 25 Пакта требуют соблюдения как минимум прав граждан на свободу мирных собраний (ст. 21 Пакта), свободу ассоциации (ст. 22), а строго говоря – в целом соблюдения всех иных политических прав и свобод, закрепленных Пактом[22].

При этом государства относительно свободны в выборе методов и средств, которыми могут достигаться такие результаты. Это, в частности, следует из принципа права народов на самоопределение. В статье 1 Пакта указано: *"Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно*[23] *устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие".*

Данное положение было воспроизведено в известной Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 года[24]. Там же оно было дополнено указанием на то, что такой свободный выбор народов не должен предопределяться вмешательством извне и не должен быть направлен на нарушение территориальной целостности государств, "*имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания или цвета кожи*". В аналогичных формулировках это было подтверждено в Заключительном акте СБСЕ от 1 августа 1975 года (Хельсинки)[25].

---

[22] Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1978. Вып. XXXII. С. 44.

[23] Ряд исследователей, например, А. Кассизи утверждает, что термин "свободно" в данном случае следует интерпретировать не только с "внешней" стороны (отсутствие влияния извне), но и с внутренней, как соблюдение требований, предъявляемых к выражению "народом" своих чаяний в соответствии с условиями "свободных выборов". См.: Cassese A. Political Self-Determination-Old Concept and New Developments. Cassese. A. ed. / un Law Fundamental Rights. 1979. P. 137–657.

[24] Принята резолюцией 2625 (XXV) на 1883-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН.

[25] Заключительный акт СБСЕ. Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях от 1 августа 1975 года, Хельсинки // Действующее международное право. Т. 1. Обращаем внимание на то, что эти два документа не содержат *stricto sensu* юридических норм. Декларация принципов – по своей юридической силе является рекомендательным актом (кроме тех случаев, когда ее положения выражают нормы обычного характера и составляют обязательства государств ergo omnes), а Заключительный акт, равно как и остальные документы СБСЕ/ОБСЕ, не будучи международными договорами, являются лишь *политическими* документами, не влекущими *юридическую* ответственность по международному праву. См. также: Brownlie Jan, Principles of Public International Law. Oxford. 2003. P. 535–536; Заявление Государственного департамента США о Хельсинкском заключительном акте в United States Department of State. Digest of United States Practice in International Law, 1975, USGPO. Washington, DC6 325–7.

Международно-правовое закрепление требований к выборам и в целом к политической системе государства (форме правления) нашло отражение на региональном уровне.

В преамбуле к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод указано на *"глубокую приверженность основным свободам, (...) соблюдение которых наилучшим образом обеспечивается, с одной стороны, подлинно демократическим политическим режимом и, с другой стороны, всеобщим пониманием и соблюдением прав человека (...)"*[26]. Затем в статье 3 (право на свободные выборы) первого дополнительного протокола к Конвенции указывается: *"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"*[27].

Сразу обратим внимание, что именно в этом региональном международном договоре появляется термин "свободные выборы" как таковой, который затем будет воспринят иными международными документами.

Практика толкования данных положений Европейской конвенции Европейским судом пришла к констатации нескольких важных элементов[28]:

(1) соблюдение положений статьи 3 Протокола № 1 является фундаментально важным для сохранения "подлинно демократического режима", как это сформулировано в преамбуле к Конвенции[29], а демократия является единственной формой правления, предусмотренной Конвенцией и совместимой с ней[30];

---

[26] Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) // СЗ РФ. 2001. 8 января. № 2. Ст. 163.

[27] Там же. Ст. 3.

[28] Сальвиа Микеле де. Прецеденты Европейского суда по правам человека. СПб., 2004. С. 1014.

[29] Дело Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии. Решение Европейского суда по правам человека от 2 марта 1987 г. / Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. М.: Норма, 2000. С. 532–540 / http://www.echr.coe.int. В нем Суд указал: "В преамбуле к Конвенции говорится, что соблюдение основных свобод зависит "главным образом: от подлинно демократической системы". Поскольку в статье 3 Протокола № 1 закрепляется принцип, характеризующий такую систему, то в структуре Конвенции статья приобретает основополагающее значение".

[30] Дело Объединенная коммунистическая партия Турции и др. против Турции (133/1996/752/951). Решение от 30 января 1998 / http://www.echr.coe.int 44. "Демократия представляет, безо всякого сомнения, фундаментальный элемент "европейского публичного порядка" (решение Луазиду ранее цит. с. 27 пар. 75). (...) Демократия также представляется как единственная политическая модель, предусмотренная Конвенцией и отсюда единственно совместимая с ней". И далее там же: "Со своей стороны Суд признал определенное число положений Конвенции как харакретиризующие демократи-

(2) положения данной статьи закрепляют субъективные права личности (активное и пассивное избирательные права)[31];

(3) данные права не носят абсолютного характера и в данной области у государств "значительны пределы усмотрения", которые, однако, не должны ограничивать эти права до такой степени, когда они утрачивают свое реальное содержание[32]. В частности, допустимы ограничения пассивного избирательного права, связанные со статусом парламентариев (установление в законодательстве критериев их неизбираемости)[33], со статусом государственного представителя и чиновника[34], служащего местных административных учреж-

---

ческое общество (...) тогда как в своем решении Матье-Моэн и Клерфейт ранее цит., он указал на исключительную важность статьи 3 Протокола № 1, положения которой посвящены принципу, характеризующему по-настоящему демократический политический режим ..." la Cour a reconnu un certain nombre de disposition de la Convention comme caracteristique de la societe democratique. (...)"

[31] Дело Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии. Решение Европейского суда по правам человека от 2 марта 1987 г./ Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. М.: Норма, 2000. С. 532–540. / http://www.echr.coe.int: "Комиссия перешла к понятию "всеобщего избирательного права" (см., в частности, решение от 6 октября 1967 г. о приемлемости заявления № 2728/66, дело X против Федеративной Республики Германии. Там же. Т. 10. С. 338), а далее, постепенно, – к понятию субъективных прав участия: "права голоса" и "права выдвигать свою кандидатуру при выборах органа законодательной власти" (см., в частности, решение от 30 мая 1975 г. о приемлемости жалоб № 6745 и 6746/76, дело W, X, Y и Z против Бельгии. Там же. Т. 18. С. 244). Суд согласен с этой последней концепцией".

[32] Голдер против Соединенного Королевства. Решение Европейского суда по правам человека от 21 февраля 1975 г. // Сборник "Европейский суд по правам человека. Избранные решения". 2 т. М.: НОРМА, 2000. http://www.echr.coe.int. : "Данные права не носят абсолютного характера. Поскольку в статье 3 они признаются, но не названы и тем более не определяются, то существует возможность для имплицитных ограничений (см., mutatis mutandis решение по делу Голдера от 21 февраля 1975 г. Серия А. Т. 18. С. 18–19. П. 38). В правовых системах государств-участников право голоса и избираемость обусловливаются рядом моментов, которые в принципе не противоречат статье 3. В данной области у этих государств значительны пределы усмотрения, но окончательное решение о соблюдении требований Протокола № 1 принимает Суд; он должен удостовериться, что эти ограничения не ограничивают данные права до такой степени, что они теряют реальное содержание; что эти ограничения преследуют правомерную цель и что используемые средства являются соразмерными (см., в частности, mutatis mutandis решение по делу Литгоу и другие от 8 июля 1986 г. Серия А. Т. 102. С. 71. П. 194). Главное – они не должны препятствовать "свободному волеизъявлению народа при выборе законодательной власти".

[33] Gitonas et al.

[34] Там же.

дений[35]; а в отношении активного избирательного права, например, допустимо установление обязанности проживания на территории страны как условия реализации активного избирательного права; установление критерия "добропорядочности", например, Суд указал: *"Суд не сомневается, что временное приостановление активного избирательного права лица, которое подозревается в связях с мафией, преследует законную цель"*, тем не менее в конкретном случае он не усмотрел достаточных оснований для ограничения прав данного лица по факту нахождения его под надзором полиции за возможную связь с мафией после его оправдания[36];

(4) положения Конвенции не предписывают государствам, какая избирательная система или какой способ голосования подлежат введению ими на собственных территориях[37];

(5) целью деятельности государств должно являться обеспечение "свободного волеизъявления народа при выборе органов законодательной власти", под которым, помимо права на свободное выражение своего мнения, главным образом понимается *"принцип равенства всех граждан при осуществлении ими права голоса и права выставлять свою кандидатуру на выборах"*[38];

---

[35] Ahmed et al.

[36] Labita et al. 203. La Cour ne saurait douter que la suspension temporaire du droit de vote d'une personne sur qui pesent des indices d'appartenance a la mafia poursuit un but legitime. Elle observe cependant qu'en l'espece, bien que decidee au cours du proces, la mesure de surveillance speciale de la police a l'encontre du requerant ne fut appliquee qu'a la fin du proces, une fois l'interesse acquitte " pour ne pas avoir commis les faits " ; la Cour ne peut partager l'opinion du Gouvernement selon laquelle les graves indices de la culpabilite du requerant n'avaient pas ete dementis au cours du proces : cette affirmation est en effet totalement en contradiction avec la teneur du jugement du tribunal de Trapani (paragraphe 23 ci-dessus) et de l'arret de la cour d'appel de Palerme (paragraphe 26 ci-dessus). Au moment de sa radiation des listes electorales, donc, il n'existait aucun element concret permettant de " soupconner " le requerant d'appartenir a la mafia (voir, mutatis mutandis, le paragraphe 196 ci-dessus). Dans ces circonstances, la Cour ne peut considerer la mesure litigieuse comme proportionnee.

[37] См. там же: "В отношении способа формирования "законодательного корпуса" в статье 3 говорится лишь о необходимости организации "свободных" выборов, проводимых "с разумной периодичностью", "путем тайного голосования" и "в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа". Кроме этого условия, в статье не предусматривается никакой обязанности ввести какую-либо определенную систему; например, пропорциональную или мажоритарную в один или два тура". И далее: "В целях применения статьи 3 Протокола № 1 любая избирательная система должна оцениваться в свете политического развития страны, и поэтому определенные ее детали, недопустимые в рамках одной системы, могут быть оправданны в другой, по крайней мере при том условии, что действующая система обеспечивает "свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти".

[38] См. там же.

Церемония вручения дипломов и премий победителям конкурса. 1 июля 2008 года, г. Москва

Выступление Яблоковой Марии Николаевны, студентки 4-го курса юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. Первая премия

Победитель конкурса М.Н. Яблокова и научный руководитель Е.И. Колюшин

Председатель ЦИК России В.Е. Чуров вручает премию и диплом победителю конкурса Шину Антону Геннадьевичу, аспиранту кафедры конституционного и административного права Байкальского государственного университета экономики и права. Вторая премия

Председатель ЦИК России В.Е. Чуров вручает премию и диплом победителю конкурса Гриню Олегу Сергеевичу, студенту 3-го курса Института правоведения Московской государственной юридической академии. Вторая премия

Победители конкурса Ю.А. Прохорова, Н.В. Атанова и А.Б. Меликян

Председатель ЦИК России В.Е. Чуров вручает премию и диплом победителю конкурса Меликяну Артуру Борисовичу, аспиранту юридического факультета Северо-Западной академии государственной службы. Третья премия

Председатель ЦИК России В.Е. Чуров вручает премию и диплом победителю конкурса Атановой Наталии Валерьевне, соискателю кафедры конституционного и международного права Юридического института Томского государственного университета. Поощрительная премия

Председатель ЦИК России В.Е. Чуров вручает благодарственное письмо Садовниковой Галине Дмитриевне, научному руководителю победителей конкурса О.С. Гриня и Ю.А. Прохоровой

Председатель ЦИК России В.Е. Чуров вручает премию и диплом победителю конкурса Прохоровой Юлии Александровне, студентке 3-го курса Института судебных экспертиз Московской государственной юридической академии. Поощрительная премия

Выступление Гриня Олега Сергеевича, студента 3-го курса Института правоведения Московской государственной юридической академии. Вторая премия

Председатель ЦИК России В.Е. Чуров вручает премию и диплом победителю конкурса Классиной Елене Сергеевне, студентке 5-го курса Института государства и права Тюменского государственного университета. Третья премия

Председатель ЦИК России В.Е. Чуров вручает премию и диплом победителю конкурса Хорошевой Анне Александровне, студентке 4-го курса Института правоведения Московской государственной юридической академии. Третья премия

Председатель ЦИК России В.Е. Чуров вручает премию и диплом победителю конкурса Костровой Елене Олеговне, студентке 3-го курса юридического факультета Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского. Вторая премия

Председатель ЦИК России В.Е. Чуров вручает премию и диплом победителю конкурса Мироновой Марии Владимировне, студентке 3-го курса юридического факультета Брянского государственного университета имени академика И.Г. Петровского. Третья премия

Председатель ЦИК России В.Е. Чуров вручает премию и диплом победителю конкурса Ефименко Екатерине Александровне, аспирантке кафедры государственного и административного права Юридического института Дальневосточного государственного университета. Третья премия

Председатель ЦИК России В.Е. Чуров вручает премию и диплом победителю конкурса Дуксину Павлу Александровичу, аспиранту юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского. Вторая премия

(6) из принципа равенства избирательных прав граждан не следует, что *"все бюллетени должны иметь равный вес относительно результата, а любой кандидат имеет равные шансы его превзойти"*[39];

(7) выборы законодательных органов власти должны осуществляться на плюралистической основе, отражая общественное мнение не только в политических институтах, но и средствами массовой информации, на всех уровнях жизни общества[40];

(8) проведение свободных выборов, в том виде как это установлено конвенцией, затрагивает только выборы законодательных органов власти (из-под действия этой статьи исключается исполнительная ветвь власти – очевидным образом это связано с наличием среди многих западноевропейских стран государств с монархической формой правления – конституционные монархии); однако к понятию "законодательные органы власти" относятся не только национальные парламенты, но также, учитывая государственное устройство соответствующей страны, и территориальные представительные органы, наделенные законодательными полномочиями[41]. Кроме того, под определение законодательного органа власти подпадает и Европейский парламент (один из главных органов институтов Европейских сообществ – Европейского союза)[42]. При этом Европейский суд до настоящего времени не распространял действие данного правила на выборы в местные

---

[39] См. там же.

[40] Affaire "Partie communiste unifie de Turquie et autres c. Turquie (133/1996/752/951). http://www.echr.coe.int. Arret du 30 janvier 1998. – "44. Dans son arret Informationsverein Lentia et autres c. Autriche, la Cour a qualifie l'Etat d'ultime garant du pluralisme (arret du 24 novembre 1993, serie A n° 276, p. 16, § 38). Sur le terrain politique, cette responsabilite entraine pour l'Etat l'obligation, parmi d'autres, d'organiser a des intervalles raisonnables, conformement a l'article 3 du Protocole n° 1, des elections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps legislatif. Pareille expression ne saurait se concevoir sans le concours d'une pluralite de partis politiques representant les courants d'opinion qui traversent la population d'un pays. En repercutant ceux-ci, non seulement dans les institutions politiques mais aussi, grace aux medias, a tous les niveaux de la vie en societe, ils apportent une contribution irremplacable au debat politique, lequel se trouve au c?ur meme de la notion de societe democratique (arrets Lingens c. Autriche du 8 juillet 1986, serie A n° 103, p. 26, § 42, et Castells c. Espagne du 23 avril 1992, serie A n° 236, p. 23, § 43)".

[41] См.: Дело Матье-Моэн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии. Решение Европейского суда по правам человека от 2 марта 1987 г. / Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. М.: Норма, 2000. С. 532–540 / http://www.echr.coe.int. "Тем не менее под термином "законодательная власть" не обязательно подразумевается только парламент страны. Его следует толковать исходя из конституционного устройства конкретного государства".

[42] См. также: Решение от 18 февраля 1999 года по делу "Matthews v. the United Kingdom", Reports of Judgments and Decisions, § 40). http://www.echr.coe.int.

органы власти[43] и рассматривал их как не подпадающие под его компетенцию *ratione materiae*.

В связи с этим нельзя не отметить, что в соответствии со статьей 3 ("Понятие местного самоуправления") Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) ETS № 122[44] местное самоуправление *"осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, прямого, равного и всеобщего голосования"*. Таким образом, пусть и имплицитно, и не будучи защищенными таким эффективным механизмом контроля, какой предоставляет Европейская конвенция о защите прав и основных свобод, базовые требования о порядке проведения выборов распространяются и на местные выборы.

Сходные с положениями Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека положения закреплены и в иных региональных международно-правовых документах, касающихся защиты прав человека.

В частности, в статье 20 Американской декларации прав и обязанностей человека (Богота, 1948 г.) указано, что *"любое дееспособное лицо вправе уча-*

---

[43] См.: Частичное решение по вопросу приемлемости жалобы № 51501/99 поданной Виктором Черепковым против Российской Федерации http://www.echr.coe.int.: "Суд считает, что полномочия издавать распоряжения и постановления, которыми наделены органы местного самоуправления во многих государствах, должны отличаться от законодательных, на которые содержится ссылка в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции, даже несмотря на тот факт, что законодательные полномочия могут отводиться не только национальным парламентам (см. приведенные выше решения по делам "Mathieu-Mohin and Clerfayt" and "Matthews")". См. также: Decision sur la recevabilite de la requete n° 52226/99 presentee par Luis Salleras Llinares contre l'Espagne, http://www.echr.coe.int., где Суд пришел к выводу, что: "La Cour rappelle que l'article 3 du Protocole n° 1 ne vaut que pour l'election du "corps legislatif ", ou pour le moins de l'une de ses chambres s'il en compte deux ou plusieurs (Recueil des travaux preparatoires, volume VIII, pp. 47, 51 et 53). ... Or, a l'evidence, les conseils municipaux ne participent pas a l'exercice du pouvoir legislatif et partant ne forment pas partie du " corps legislatif " au sens de l'article 3 du Protocole n° 1 (cf. n° 10650/83, dec. 17.5.1985, D.R. 42, p. 212; n 11391/85, dec. 5.7.1985, D.R. 43, p. 236; Cherepkov c. Russie (dec.), n° 51501/99, CEDH 2000) // Суд напоминает, что статья 3 протокола № 1 не применяется только к выборам "органов законодательной власти" или, по меньшей мере, к выборам одной из палат таких органов, если они состоят из двух и более палат (Сборник подготовительных материалов. T. VIII. Пар. 47, 51 и 53)... "Итак, очевидно, муниципальные советы не участвуют в осуществлении законодательной власти и, следовательно, не образуют часть "органов законодательной власти" в смысле статьи 3 Протокола № 1 (см.: № cf. n° 10650/83, dec. 17.5.1985, D.R. 42, p. 212; n 11391/85, dec. 5.7.1985, D.R. 43, p. 236; Черепков против России (dec.), n° 51501/99, CEDH 2000)" (перевод мой. – *М.Я.*).

[44] Хартия вступила в силу 1 сентября 1988 г., ратифицирована Российской Федерацией (Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ), вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 г. // СЗ РФ. 1998. 7 сент.

ствовать в управлении своей страной непосредственно либо через своих представителей и принимать участие во всенародных выборах, проводимых путем тайного голосования, которые должны быть честными, периодическими и свободными"[45]. Эти же положения уточнены в статье 23 ("Право на участие в управлении") Американской конвенции о правах человека (Коста-Рика, 22 ноября 1969 г.), где сказано:

"1. Каждый гражданин обладает следующими правами и возможностями:

a) принимать участие в ведении государственных дел непосредственно или через свободно избранных представителей;

b) выбирать и быть избранным на подлинных периодических выборах, которые проводятся на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании, которые гарантируют свободное выражение воли избирателей; и

c) иметь доступ на общих условиях равенства к государственной службе своей страны.

2. Закон может регулировать использование прав и возможностей, изложенных в предыдущем пункте, исключительно на основе возраста, гражданства, местожительства, языка, образования, гражданской и умственной правоспособности и осуждения компетентным судом за уголовное преступление". Кроме того, в статье 2 Устава Организации американских государств провозглашается обязанность ее членов обеспечить эффективное осуществление представительной демократии как основы их солидарности (ст. 2 и 3 Устава ОАГ)[46].

Затем в Африканской хартии прав человека и народов (Найроби, 26 июня 1981 г.) в статье 13 указывается: *"Каждый гражданин имеет право свободно принимать участие в управлении своей страной либо непосредственно, либо через посредство представителей, свободно избранных в соответствии с положениями закона"*[47].

Таким образом, итог требованиям, которые предъявляются к избирательному процессу на универсальном и региональном международных уровнях

---

[45] Американская декларация прав и обязанностей человека (утв. на IX Международной конференции американских государств. Богота, 1948 г.) // Basic documents pertaining to Human Rights in The Inter-American System. OAS/Ser.L/V/I.4 Rev. 931 January 2003. См.: также: http://www.cidh.oas.org/Basicos/basic2.htm – "Article XX. Every person having legal capacity is entitled to participate in the government of his country, directly or through his representatives, and to take part in popular elections, which shall be by secret ballot, and shall be honest, periodic and free". Следует обратить внимание на то, что, в отличие от Всеобщей декларации прав человека, Американская декларация прав и обязанностей человека рассматривается Межамериканским судом по правам человека и Межамериканской комиссией по правам человека создающей соответствующие права и обязанности для государств, входящих в Организацию американских государств.

[46] OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982).

[47] http://www.achpr.org/francais/_info/charter_fr.html.

(субрегиональный уровень на данном этапе сознательно пропущен) в юридически обязательных международно-правовых документах, может быть резюмирован следующим образом: государства несут обязательства по проведению (1) всеобщих, (2) равных, (3) периодических, (4) подлинных выборов при (5) тайном голосовании, обеспечивающих на (6) недискриминационной и (7) плюралистической основе (8) свободное волеизъявление граждан. При этом они (государства) обладают широкими полномочиями в области определения порядка и способов проведения выборов.

Как видно из предшествующего содержания статьи, перечень международно-правовых обязательств государств в области проведения выборов не слишком широк и детален.

В настоящее время на практике, а во многих случаях и в доктрине приходится сталкиваться уже не с формальными ссылками на обязательства государств в какой-либо области (ссылками на международные договоры), а с так называемыми международными стандартами в области ли прав человека или, как в рассматриваемом случае, в области избирательного права и избирательного процесса[48].

К формированию уже этих стандартов, а не собственно международно-правовых обязательств имеет отношение как деятельность в рамках ООН по вопросам содействия демократизации и поддержки выборов (прежде всего Генеральной Ассамблеи ООН, ее вспомогательных органов и Секретариата ООН и ее Генерального секретаря), так и, в большей степени, деятельность органов и структур ОБСЕ (в частности деятельность Бюро по демократическим институтам и правам человека – БДИПЧ), а затем многочисленных неправительственных международных организаций.

Достаточно подробный обзор развития и становления концепта свободных выборов в рамках ООН произведен в статье А.А. Вешнякова "ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития"[49], а еще более подробно эти вопросы освещены в работе Г. Гудвин-Жиля "Свободные и справедливые выборы"[50], поэтому на этих аспектах мы не будем подробно останавливаться.

---

[48] Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов: Материалы международной конференции; Аналитический доклад (Автономов А.С., Бузин А.Ю., Иванченко А.В., Кривцов В.И., Кынев А.В., Любарев А.Е.) // http://www.vibory.ru.

[49] Журнал российского права. 2005. № 10. При этом мы все-таки не можем согласиться с некоторыми выводами, делаемыми автором статьи. В частности, в той части, в которой он настаивает на косвенно обязательном характере резолюций рекомендаций Генеральной Ассамблеи ООН и даже ее вспомогательных органов, якобы исходя из того, что они формулируют "некие обязательства-цели", несоответствие которым несовместимо со статусом члена организации. Такой подход грешит известной долей "юридического романтизма", который в действительности ведет к "размыванию" международно-правовых обязательств государств, а затем создает зыбкую почву для всевозможных манипуляций и спекуляций.

[50] Guy S. Goodwin-Gill. Free and Fair Elections. Geneva. 2006.

Заметим, однако, что в рамках восстановления государственности после значительных внутренних потрясений здесь нельзя обойти вниманием Соглашение о всеобъемлющем политическом урегулировании Камбоджийского конфликта (Париж, 23 октября 1991 г.), где формулировались положения, применимые к деятельности ООН в сфере проведения свободных и справедливых выборов в Учредительную ассамблею, призванную в дальнейшем выработать новую конституцию Камбоджи[51]. В этом процессе "восстановления" демократии ООН играла центральную роль. Отметим, что в положениях, касающихся выборов, было указано: "*Полностью будут уважаться свобода слова, свобода собраний и свобода передвижения. Все зарегистрированные политические партии будут пользоваться равным доступом к средствам массовой информации, включая прессу, телевидение и радио*" (приложение 3 к Соглашению)[52].

Также в рамках содействия демократизации государств и помощи последним в процессе организации и проведения выборов, значительна роль ООН, в частности в виде наблюдения за выборами и предоставления организационно-технической помощи. Деятельность осуществляется в рамках Отдела содействия выборам Департамента по политическим вопросам Секретариата ООН, отражая в целом повышающуюся роль Генерального секретаря ООН[53].

Еще один аспект деятельности ООН реализуется в рамках Совета (ранее Комиссии) по правам человека и Верховного комиссара по правам человека (см., в частности, резолюцию Комиссии по правам человека ООН "Распространение права на демократию" от 27 апреля 1999 г. 1999/57[54], резолюции от 25 апреля 2000 г. 2000/47[55], от 23 апреля 2001 г. 2001/41[56], от 19 апреля 2005 г. 2005/32[57], где последовательно проводится тезис о том, что свободные и справедливые выборы являются необходимой чертой и требованием демократии, соблюдения прав человека и верховенства права).

В деле развития международных стандартов проведения выборов значительна, как указывалось выше, роль ОБСЕ и ее функционального подразделения БДИПЧ. Свою деятельность эта организация в данной области основывает на базовых документах так называемого Хельсинкского процесса – положениях Заключительного акта СБСЕ 1975 г.[58], Парижской хартии для новой

[51] http://www.pravoteka.ru/pst/108/53959.html.

[52] См. там же.

[53] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1991 г. 46/137 // http://www.un.org/russian/ga/.

[54] Резолюция Комиссии по правам человека ООН 1999/57 "Распространение права на демократию" от 27 апреля 1999 г. //http://www.un.org/russian/ga/.

[55] См. там же.

[56] См. там же.

[57] См. там же.

[58] Заключительный акт СБСЕ. Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях от 1 августа 1975 года, Хельсинки // Действующее международное право. Т. 1.

Европы (Париж, 21 ноября 1990 г.)[59], Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1990 г.)[60] и т.д. Положения последнего документа более полно формулируют требования, предъявляемые к избирательному процессу[61]:

[59] Известия. 1990. 22 нояб.

[60] Текст Документа официально опубликован не был // http://www.eawarn.ru/bin/view/Law/LawHumanRights?skin=print&CGISESSID=77dd460b5c09de62f862b4135da6d239.

[61] Государства-участники: 7.1 – проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом; 7.2 – допускают, чтобы все мандаты, по крайней мере в одной палате национального законодательного органа, были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов; 7.3 – гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право; 7.4 – обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования и чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы; 7.5 – уважают право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации; 7.6 – уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти; 7.7 – обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали бы партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания; 7.8 – обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе; 7.9 – обеспечивают, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами. 8. Государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы. Поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств – участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций, которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом. Они также будут стремиться содействовать такому же доступу к избирательным процессам, проводимым на более низком, чем общенациональный, уровне. Такие наблюдатели будут брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс".

Несмотря на то что формулировки и критерии Копенгагенского документа могут казаться на первый взгляд более точными, в действительности они носят во многом оценочный и размытый характер за счет ссылок на оценочные по своей сути понятия свободы, беспрепятственности, атмосферы свободы и честности и т.д.

Тем не менее значительным требованием, устанавливаемым в рамках избирательного процесса, является деятельность по наблюдению за выборами, которая в целом дает возможность оценивать выборы на предмет их свободы и демократичности или отсутствия таковых. Нельзя, кстати, не заметить обтекаемую формулировку, избранную Копенгагенским документом в отношении запрета вмешательства иностранных наблюдателей в избирательный процесс (в тексте документа указано не на запрет такового, а лишь на то, что наблюдатели будут *"брать на себя обязательство не вмешиваться в избирательный процесс"*).

В свою очередь эта деятельность требует установления неких стандартных правил оценки выборов и избирательного процесса в целом, которые формируются теми структурами, которые затем и осуществляют наблюдение за выборами. В качестве примера приведем документ "Существующие обязательства по проведению выборов в государствах – участниках ОБСЕ" (Варшава, 30 июня 2003 г.)[62]. В нем предпринята попытка систематизации требований, предъявляемых к избирательному процессу положениями собственно международного права (положениями Пакта, Европейской конвенции и т.д.), включая соответствующие толкования Европейского суда, а также "околоправовых" документов – документов Хельсинкского процесса, положениями резолюций ГА ООН и ее вспомогательных органов[63], туда же включаются наработки по вопросу неправительственных организаций, например Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы (Кодекс хорошей практики в сфере выборов[64]).

Нельзя не подчеркнуть значимость проделанной работы, но в то же время и ее недостаток, – опираясь на разнородные по своей правовой природе нор-

---

[62] www.cikrf.ru/books/download/sbornik/486–526.pdf.

[63] Еще раз напомним о кардинальном отличии положений международных договоров, конвенций и международных обычаев, содержащих юридические по своей правовой природе нормы, от норм иного порядка – морально-политического, к каковым относятся документы ОБСЕ, рекомендательные резолюции международных межправительственных организаций, а также от иных, уже даже не норм, а документов, содержащих общие пожелания относительно развития международного права, которые могут составляться неправительственными организациями самого разнообразного толка, частными лицами и их группами. По данному вопросу см.: Brownlie Jan, Principles of Public International Law. Oxford. 2003. P. 534–535; Лукашук И.И. Международное право. Т. 1. М., 2001. С. 113; Dupuy P.-M. Droit international public. Paris. 2004. P. 379–391.

[64] Кодекс хорошей практики в сфере выборов. Принят Венецианской комиссией в октябре 2002 года // http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-rom.asp.

мы, она из "суммы" обязательств должна рассматриваться, скорее, как "сумма" пожеланий.

В связи с этим определенную опасность представляет другой процесс. На место определенных международно-правовых обязательств, закрепленных в соответствующих международных договорах, определенно принятых государствами, ставится компедиум из разнообразных, пусть даже и весьма квалифицированных, мнений. Такой подход, даже в том случае, если он продиктован добрыми намерениями[65], может привести к негативным последствиям. В частности, под сомнение может быть поставлена "оценочная" деятельность организаций, наблюдающих за выборами в том или ином государстве и сравнивающих их с ими же установленными "стандартами".

Результат этой деятельности (по составлению руководств по наблюдению за выборами, руководящих принципов и т.д.), образно говоря, весьма походит на продукт известных "глоссаторов", а затем "постглоссаторов" в отношении римского права, когда предметом изучения становится не первичный материал, в ценности которого никто не сомневается, а его последующие обобщения и толкования.

В свете сказанного о так называемых стандартах/критериях свободных выборов обратим внимание на то, что в рамках Содружества Независимых Государств уже предпринята попытка точно и четко сформулировать требования к проведению выборов и закрепить их в безусловно обязательном конвенционном документе.

По инициативе и при непосредственном участии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в рамках Перспективного плана модельного законотворчества и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на период до 2005 года (пункт 113 раздела 7), утвержденного постановлением Межпарламентской ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 9 декабря 2001 года № 16-4, была разработана, а затем и принята Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.)[66].

---

[65] Нельзя в этом смысле не согласиться с Б.С. Эбзеевым в том, что "юридический романтизм столь же опасен, как и юридический нигилизм". См.: Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: Взаимная ответственность и конституционные обязанности. М., 2007. С. 25.

[66] Российская Федерация ратифицировала настоящую Конвенцию (Федеральный закон от 2 июля 2003 г. № 89-ФЗ). Конвенция вступила в силу 11 ноября 2003 г. // СЗ РФ. 2005. 28 ноября. № 48. Ст. 4971. Цитируется по материалам официального интернет-сайта ЦИК России: http://www.cikrf.ru/international/9115-118rk.jsp. Там же см. процесс разработки и принятия Конвенции. Российская Федерация является участником Конвенции, в отношении нее Конвенция вступила в силу 11 ноября 2003 года. Кроме России в Конвенции также участвуют Киргизская Республика, Республика Таджикистан, Республика Молдова, Республика Армения (по данным на 01.01.2008 г.).

В отношении проекта данной Конвенции было принято заявление участников Московской встречи делегаций организаторов выборов государств – участников Содружества Независимых Государств, в котором проект Конвенции оценивается как эффективный международно-правовой инструмент, определяющий стандарты демократических выборов и механизмы защиты избирательных прав и свобод граждан в государствах Содружества, а также выражается возможность и необходимость объединения усилий организаторов выборов и Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ для скорейшей подготовки указанной Конвенции и внесения ее согласованного текста на рассмотрение Советом глав государств – участников Содружества Независимых Государств. Затем (29 июня 2001 г.) было получено заключение БДИПЧ ОБСЕ на проект Конвенции, в котором, в частности, отмечается, что *"подготовка проекта Конвенции безусловно обладает позитивным потенциалом для дальнейшего развития избирательного процесса в странах СНГ по пути демократизации"*[67].

В соответствии с положениями Конвенции (п. 2 ст. 1): *"Стороны признают, что стандартами демократических выборов являются:* [1] *право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы* [2] *периодичности и обязательности,* [3] *справедливости,* [4] *подлинности и* [5] *свободы выборов на основе* [6] *всеобщего* [7] *равного избирательного права при* [8] *тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей;* [9] *открытый и гласный характер выборов;* [10] *осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина,* [11] *общественного* [национального. – *М.Я.*] *и международного наблюдения за выборами;* [12] *гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса"*. Последовательно закрепляется принцип [13] верховенства закона при осуществлении выборов (п. 3–6 ст. 1), [14] недискриминации (п. 3 ст. 1), а также как составная часть международно-правового принципа самоопределения народов и невмешательства в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, – [15] запрет иностранного вмешательства и противоправного влияния на выборы (п. 7 ст. 1).

Затем, в дальнейших положениях Конвенции, каждый из этих принципов подвергается детальному раскрытию и уточнению.

По существу данная Конвенция является в настоящее время уникальным и единственным в своем роде международным документом, регулирующим обязанности по проведению выборов со стороны государств.

Сравнивая ее содержание с положениями ранее указывавшихся документов не-юридического, не-правового характера, касающихся так называемых свободных выборов, нетрудно увидеть, что положения Конвенции соответст-

[67] См. там же.

вуют и таким пожеланиям международной общественности (собственно, это было подтверждено положительным отношением БДИПЧ к данному договору, при том условии, что БДИПЧ, банально, не было на что возразить), не говоря уже о менее строгих требованиях, следующих из положений международных договоров как универсального, так и регионального характера.

Таким образом, подводя итог всему сказанному ранее, можно сделать несколько выводов.

Во-первых, международные договоры универсального характера не содержат как такового определения "свободные выборы". Тем не менее они содержат определенный набор базовых требований, которым должна отвечать избирательная система государств, с тем чтобы обеспечивать соблюдение соответствующими государствами их международно-правовых обязательств в области защиты прав человека (перечень таких обязательств см. выше).

Во-вторых, понятие "свободные выборы" входит в международный оборот на региональном уровне (Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод – Протокол № 1), а также, но в меньшей степени на американском континенте. При этом в деятельности Европейского суда понятию "свободные выборы" придается системообразующее значение, и оно трактуется как основа демократической формы правления, которая, в свою очередь, является единственно совместимой с положениями соответствующей Конвенции. Таким образом, понятие "свободные выборы" может быть заменено синонимом "демократические выборы", если учитывать результат, к которому они должны привести.

В-третьих, ни Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, ни иные международные договоры универсального либо регионального характера не содержат исчерпывающего и четко определенного перечня принципов таких "свободных", или "демократических", выборов, а формулируют лишь общие и поддающиеся достаточно широкому толкованию положения, определяющие соответствующие обязательства государств.

В-четвертых, опосредованно, путем принятия актов, не имеющих, строго говоря, юридической силы (рекомендательные резолюции международных организаций и их органов, выражение международного общественного мнения в декларациях международных неправительственных организаций и групп лиц, национальная практика отдельных государств), предпринимаются действия, направленные на выработку более точных и четких требований, которые предъявлялись бы к выборам, с тем чтобы их можно было бы назвать подлинно демократическими, а правительства этих государств (в широком смысле этого слова – публичная власть конкретного государства в целом) рассматривались отражающими подлинную волю своих народов.

В-пятых, указанные выше требования, формируемые международным общественным мнением, не должны "навязываться" государствам и подаваться как ipso facto обязательные для них без соответствующего международно-правового, конвенционного закрепления. В связи с этим такие "стандар-

ты" до их конвенционного закрепления, а равно и практика их применения не должны создавать основу для различного рода манипуляций и вмешательств в избирательный процесс в отдельных государствах.

В-шестых, такие общедемократические требования после их обобщения и закрепления в соответствующих международных договорах универсального или хотя бы регионального уровней можно было бы с уверенностью назвать принципами свободных и демократических выборов. При этом такие принципы должны находиться в согласии как с требованиями защиты прав личности, прав человека, так и с иными принципами современного мироустройства/международного права, такими, как право народов на самоопределение, принцип невмешательства во внутренние дела государства, принцип суверенного равенства государств, и ни одному из таких принципов не может отдаваться приоритет в ущерб требованиям других принципов.

В-седьмых, на субрегиональном уровне уже имеется "свод" таких принципов, которые с уверенностью можно назвать принципами демократических и в этом смысле свободных выборов (Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.), который на современном этапе наиболее полно отвечает нынешнему развитию понятия "свободные выборы". Такой свод принципов, закрепленный в международном договоре и обладающий юридически обязательной силой, следует рассматривать применительно к обязательствам Российской Федерации в качестве принципов свободных выборов.

В-восьмых, действующее законодательство Российской Федерации, не называя соответствующие положения принципами свободных выборов, имплицитно содержит их, а в отечественной доктрине они анализируются и изучаются как принципы избирательного права или принципы избирательной системы Российской Федерации. При этом действующее российское законодательство соответствует как требованиям собственно международно-правовых обязательств Российской Федерации, так и даже более обширному и менее определенному понятию международно-признанных стандартов выборов.

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

Гринь Олег Сергеевич,
студент 3-го курса
Института правоведения
Московской государственной
юридической академии

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

Соотношение законодательного и договорного регулирования в избирательном процессе Российской Федерации

Постановка проблемы

В научной литературе по-разному подходят к определению статуса избирательного права как совокупности юридических норм, регулирующих определенные общественные отношения, деятельность субъектов избирательного процесса (избирательных правоотношений), устанавливающих их права и обязанности в сфере осуществления народовластия – при проведении свободных выборов в органы государственной власти и представительные (иные выборные) органы местного самоуправления, избираемые непосредственно избирателями[1]. Но независимо от того, признавать избирательное право самостоятельной отраслью права, подотраслью или институтом конституционного права, не вызывает сомнения то, что эта совокупность норм регулирует

[1] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2003 (далее – Учебник под ред. А. А. Вешнякова). С. 21–22.

важнейший корпус отношений, которые, в свою очередь, определяют одну из главных в любом государстве процедур – порядок формирования институтов власти. Если обратиться к вопросу деления права на публичное и частное, восходящему еще к римской юриспруденции, то у известного Ульпиана читаем следующее: "Изучение права распадается на две части: публичное и частное (право). Публичное право, которое (относится) к положению римского государства, частное, которое (относится) к пользе отдельных лиц; существует полезное в общественном отношении и полезное в частном отношении"[2]. На основании этого подхода, избирательное право, безусловно, относится к публичному праву, которому, как известно, присущи императивные, властно-распорядительные методы регулирования.

Термином "избирательный процесс" обозначают "технологическую инфраструктуру и форму реализации конституционных принципов организации периодических и свободных выборов, обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина в рамках предусмотренной конституцией и законом последовательности совершения комплекса избирательных действий и избирательных процедур, гарантий их соблюдения и выполнения"[3]. По сути, избирательный процесс представляет собой способ реализации и защиты активного и пассивного избирательного права, является своего рода процедурным механизмом осуществления публичного избирательного права. Однако в процессе реализации этих материальных норм (как правило, посвященных активному избирательному праву) возникает определенный элемент свободы воли, интереса и цели реализации права[4]. Это проявляется в том, что, с одной стороны, избиратель свободен в своем выборе – вправе прийти или не прийти на выборы, голосовать за того или иного кандидата. Но с другой стороны, целью реализации активных избирательных прав является формирование органов публичной власти. И в этом проявляется общественный интерес.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что выборы, несмотря на свою принадлежность к публично-правовой сфере, несут в себе определенную долю частноправовых начал, когда речь идет об автономии воли субъекта-носителя права.

Следовательно, такой важнейший принцип частного права, как действие субъектов, основанное на их воле и интересе, не чужд публичному избирательному праву, а тем более возможен и в избирательном процессе. Некоторые исследователи отмечают, что "обозначенная природа выборов – сочетание частных и публичных начал – характерна для всего комплекса отношений, составляющих данный институт, получающий во всех современных де-

[2] Дигесты Юстиниана. М., 1984. С. 23.

[3] Учебник под ред. А. А. Вешнякова. С. 275.

[4] См.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А.: Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005. С. 18.

мократических государствах конституционное признание и весьма подробную правовую регламентацию"[5].

Избирательный процесс в силу своих особенностей и всеобщности не может осуществляться исключительно в рамках отношений, основанных на власти и подчинении (публично-правовых отношений). Избирательный процесс, несомненно, касается и той сферы, где действуют частноправовые методы, когда императивное регулирование невозможно в принципе либо когда, в силу специфики конкретных отношений, регулирование могут осуществлять сами субъекты отдельно взятого правоотношения. Например, речь идет об отношениях в сфере информационного обеспечения выборов, когда среди управомоченных на соответствующую деятельность субъектов закон называет организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физических и юридических лиц[6]. В этой ситуации мы говорим об участии субъектов частного права, которые привлекаются к деятельности по информационному обеспечению выборов на период организации и проведения конкретной избирательной кампании. Особая роль и значимость этих субъектов (прежде всего это организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации – СМИ) в избирательном процессе отмечается многими исследователями[7] и доказывается конкретными реалиями политической жизни нашей страны. Поэтому их деятельность должна быть строго регламентирована законом с целью обеспечения реализации конституционных прав и свобод граждан. Однако на них распространяются нормы, закрепленные в пунктах 1 и 2 статьи 1, статье 421 Гражданского кодекса РФ[8], которые закрепляют за ними свободу в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. В этой ситуации наиболее четко проявляется сочетание двух противоположных методов регулирования – императивного и диспозитивного, а если точнее, законодательного и договорного, – исследование которого и составляет цель настоящей работы.

---

[5] Бондарь Н. С., Джагарян А. А.: Указ. соч. С. 18–19.

[6] См.: п. 1 ст. 45 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 № 67-ФЗ (в ред. Федерального закона от 26.04.2007 № 64-ФЗ) (далее – ФЗ "Об основных гарантиях...").

[7] См., например: Мостовщиков В. Д. Роль избирательных комиссий и средств массовой информации в формировании правовой культуры избирателей. М.: РЦОИТ, 2006. С. 42; Большаков СВ., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. М., 2007. С. 60–64 .

[8] Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. Федерального закона от 06.12.2007 № 333-ФЗ). Часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ (в ред. Федерального закона от 06.12.2007 № 334-ФЗ) (далее – Гражданский кодекс РФ – ГК РФ).

В избирательном законодательстве установлен ряд случаев, когда в ходе организации и проведения выборов появляются гражданско-правовые договоры. Договорное регулирование имеет в избирательном процессе дополнительное (акцессорное) значение, поскольку основные институты процесса, его стадии четко и непосредственно урегулированы нормой закона. Договор здесь появляется только потому, что он представляет собой универсальный регулятор общественных отношений, возникающих между субъектами, когда они входят в плоскость равенства, автономии воли и имущественной самостоятельности, когда не имеет места в конкретном правоотношении административное или иное властное подчинение.

Но, отдавая тот или иной вопрос на усмотрение субъектов предполагаемых отношений, законодатель не полностью отстраняется от регулирования этих вопросов. Одним из способов воздействия на эти отношения является установление в законах или иных нормативных актах существенных условий договоров, при отсутствии соглашения сторон по которым договор будет считаться незаключенным (п. 1 ст. 432 Гражданского кодекса РФ). Примером здесь может послужить часть 20 статьи 58 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"[9], устанавливающая существенные условия для договора о предоставлении платного эфирного времени. Еще один способ – разработка рекомендуемых образцов договоров. Эти необязательные для применения образцы принимаются компетентными органами и, безусловно, имеют важнейшее значение для участников избирательного процесса. Например, такие образцы договоров в уже упоминавшейся сфере информационного обеспечения выборов утверждаются постановлениями Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (далее – ЦИК России)[10]. Их рекомендательный характер обусловлен тем, что типовые договоры, обязательные для сторон при заключении соответствующих публичных договоров, правомочно устанавливать только Правительство Российской Федерации, в случаях, предусмотренных законом (п. 5 ст. 426 ГК РФ).

В перечень договоров, имеющих место в избирательном процессе, входят разнородные обязательства. Объем регулирования этих обязательств норма-

[9] Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 18.05.2005 №51-ФЗ (в ред. Федерального закона от 26.04.2007 №64-ФЗ) (далее – ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы...").

[10] См., например: Постановление ЦИК России от 6 июля 2007 г. № 19/162-5 "О рекомендуемых образцах договоров, заключаемых между политическими партиями, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов (региональными отделениями этих политических партий), и государственными организациями телерадиовещания, редакциями государственных периодических печатных изданий при предоставлении бесплатного или платного эфирного времени, бесплатной или платной печатной площади на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва".

ми избирательного права также неодинаков. О некоторых договорах избирательное законодательство содержит лишь упоминание, без дальнейшей конкретизации и установления дополнительных требований (например, договор о сборе подписей). А другие договоры детально урегулированы нормами избирательных законов и постановлений ЦИК России (например, договор о предоставлении эфирного времени, печатной площади для проведения предвыборной агитации кандидатом или избирательным объединением). Поэтому настоящее исследование построено в зависимости от отнесения договора к тому или иному договорному типу[11] и объема правового регулирования конкретного обязательства. Выделим в избирательном процессе *договоры о передаче имущества, договоры о выполнении работ и об оказании услуг, отдельно рассмотрим договор о предоставлении эфирного времени и печатной площади* и отметим основные особенности *иных договоров*.

Договоры о передаче имущества

В избирательном законодательстве нашли отражение две договорные конструкции о передаче имущества – договор аренды зданий и помещений и так называемый непоименованный договор о передаче имущества.

Договор аренды зданий и помещений

Правила о предоставлении кандидату, избирательному объединению права на заключение договора аренды зданий и помещений содержатся в пункте 6 статьи 53 ФЗ "Об основных гарантиях..." и пункте 6 статьи 54 ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации"[12]. Указанные нормы устанавливают, что соответствующие субъекты вправе арендовать на основе договора здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям независимо от формы собственности, для проведения агитационных публичных мероприятий.

Договор аренды регулируется главой 34 ГК РФ. В соответствии со статьей 606 арендодатель обязуется предоставить арендатору имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. Договор аренды зданий, наряду с договором аренды сооружений, выделен в самостоя-

---

[11] Здесь и далее за основание взята классификация договоров в зависимости от их результата (направленности результата), предложенная О. А. Красавчиковым (см.: Красавчиков О.А. Вопросы системы Особенной части Гражданского кодекса РСФСР. Свердловск, 1957. С.127) и поддерживаемая в наше время М.И. Брагинским и В.В. Витрянским (см.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. М., 2005. С. 399). В соответствии с этой классификацией выделяют договоры о передаче имущества, о выполнении работ, об оказании услуг и направленные на учреждение различных образований.

[12] Федеральный закон "О выборах Президента Российской Федерации" от 10.01.2003 № 19-ФЗ (в ред. Федерального закона от 26.04.2007 № 64-ФЗ) (далее – ФЗ "О выборах Президента РФ").

тельный вид договора аренды и регулируется специальным параграфом 4 главы 34 ГК РФ. Здесь установлены определенные требования к данному виду договора, в частности, обязательность государственной регистрации договора, заключенного на срок не менее года (п. 2 ст. 651 ГК РФ), признание существенным условия о размере арендной платы (п. 1 ст. 654 ГК РФ), механизм передачи прав на земельный участок, занимаемый соответствующим объектом аренды (ст. 652 ГК) и т. д.

Договор аренды *нежилых* помещений как особого вида недвижимого имущества[13] не урегулирован какими-либо специальными нормами ГК, поэтому этот договор регулируется общими положениями об аренде, закрепленными в параграфе 1 главы 34. Жилые помещения не могут выступать в качестве объекта аренды в данном договоре, так как избирательное законодательство установило конкретную цель использования имущества – проведение агитационных публичных мероприятий, а жилищное законодательство содержит указание на исключительно целевое использование жилых помещений для проживания граждан[14].

С установлением в законе специальной цели использования связано также то, что у арендодателя возникает право требовать расторжения договора в судебном порядке в случае использования этого имущества не в соответствии с назначением (п. 1 ст. 619 ГК).

Таким образом, *договор аренды здания* для проведения соответствующих агитационных мероприятий будет регулироваться прежде всего нормами §4 главы 34, а *аренда нежилых помещений* для тех же целей – нормами §1 той же главы. Однако Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее – ВАС РФ) выработал определенные рекомендации, в соответствии с которыми действие нормы об обязательной государственной регистрации договоров аренды зданий и сооружений, заключенных на срок не менее года, распространяется и на договоры аренды нежилых помещений[15].

Когда речь идет о конкретной избирательной кампании, то здесь, конечно, вряд ли возможно заключение таких договоров на срок, равный году и более. Однако субъект, намеревающийся участвовать в разных избирательных кампаниях, кампаниях разного уровня (федеральный, уровень субъекта федерации, муниципальный), может заключить этот договор и на более длительный срок, тогда он будет подлежать соответствующей регистрации.

---

[13] В соответствии со ст. 1, ч. 2 п. 6 ст. 12 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" от 21.07.1997 №1 22-ФЗ (ред. от 23.11.2007 № 268-ФЗ) помещение (жилое и нежилое) – это недвижимое имущество, объект, входящий в состав зданий и сооружений.

[14] См.: ст. 17 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (в ред. Федерального закона от 18.10.2007 № 230-ФЗ).

[15] См.: Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 01.06.2000 № 53 "О государственной регистрации договоров аренды нежилых помещений" (п. 1 и 2).

Сразу обратим внимание, что законодательно в качестве общего правила не установлено обязанности собственника или иного владельца такого здания или нежилого помещения при предоставлении его в аренду кандидату, избирательному объединению или группе участников референдума предоставить помещение в аренду другому субъекту агитации. Тем более речи не идет о равенстве условий для такого предоставления, что входит в определенное противоречие с последовательно поддерживаемым принципом института предвыборной агитации о предоставлении равных условий проведения агитации для всех кандидатов, избирательных объединений[16], но соответствует частноправовому принципу свободы договора. Этот вопрос решается в отношении организаций, когда доля (вклад) государства или муниципального образования в их уставном (складочном) капитале превышает 30 процентов, и при предоставлении помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности (п. 3 и 4 ст. 53 ФЗ "Об основных гарантиях..."). Однако установление в законодательстве дополнительных гарантий равенства кандидатов при их участии в агитации, путем распространения указанного механизма пункта 4 статьи 53 на остальных потенциальных арендодателей, способствовало бы еще большей реализации этого важнейшего принципа института предвыборной агитации. Причем возможность установления такой обязанности содержится в самой статье 421 ГК ("Свобода договора"), где в пункте 4 сказано, что если содержание соответствующего условия предписано законом или иным правовым актом, то оно уже не может определяться по соглашению сторон.

Непоименованный договор о передаче имущества

Непоименованными договорами (contractus innominati) называют такие договоры, которые так или иначе не выделены и не урегулированы в гражданском законодательстве, но не противоречат ему и регулируются общими положениями об обязательствах и договорах[17].

В избирательном законодательстве о таком обязательстве упоминается в части 10 статьи 61 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы...". Речь идет о договоре с собственниками, владельцами помещений, зданий, сооружений и иных объектов о вывешивании (расклеивании, размещении) на соответствующих объектах печатных предвыборных агитационных материалов.

Строго говоря, такой договор по структуре договорных связей, направленности результата очень напоминает уже рассмотренный нами договор аренды. Однако Президиум ВАС РФ выработал определенные рекомендации, в соответствии с которыми договор, предусматривающий использование отдельного конструктивного элемента здания, не является договором аренды[18]. Мотиви-

[16] См., например: п. 1 ст. 50, п. 1 ст. 51 ФЗ "Об основных гарантиях...".

[17] См: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Указ. соч. С. 403–409.

[18] См.: Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 11 января 2002 г. № 66 "Обзор практики разрешения споров, связанных с арендой" (п. 1).

руется это тем, что по п. 1 ст. 607 ГК РФ объектами аренды, помимо перечисленных в данной норме, могут быть только непотребляемые вещи, и передача вещи в аренду всегда влечет временное отчуждение собственником права пользования этой вещью. В данной ситуации, когда используются конструктивные части помещений, зданий и иных объектов для вывешивания (расклеивания, размещения) определенных печатных агитационных материалов, не происходит передачи права пользования объектом недвижимости в целом. Следовательно, правовые механизмы, предусмотренные в законодательстве для арендных отношений, не применимы к рассматриваемой ситуации ввиду отсутствия *объекта* аренды. Однако такой договор не противоречит ГК РФ, отношения сторон будут регулироваться общими положениями об обязательствах и договорах (раздел III ГК РФ), а также условиями самого договора.

Вопрос о реализации принципа предоставления равных условий кандидатам, избирательным объединениям для проведения агитации таким способом актуален и в этой ситуации. Законом эта проблема решается так же, как и с арендой зданий и помещений – если речь идет об объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности организации, доля (вклад) государства или муниципальных образований в уставном (складочном) капитале которых превышает 30 процентов, то размещение указанных материалов осуществляется на равных условиях и без взимания платы. А когда вопрос касается всех других организаций и физических лиц – то условия договора определяются ими[19]. Однако распространение обязанности для таких субъектов, если они желают вступить в соответствующие отношения, предоставлять свое имущество для рассматриваемых целей на равных условиях для всех кандидатов, избирательных объединений так же, как уже предлагалось в настоящей работе относительно аренды зданий и помещений, послужило бы важной гарантией реализации принципа равенства соответствующих участников избирательного процесса.

Договоры о выполнении работ и об оказании услуг

Договоры о выполнении работ, а более всего, договоры об оказании услуг – это крайне обширная группа договоров. Специальных разновидностей договоров об оказании услуг только в Гражданском кодексе РФ насчитывается более десятка, не говоря уже о главе 39 ГК РФ (“Возмездное оказание услуг”), которая содержит общие нормы для всех соответствующих обязательств, за исключением прямо оговоренных в пункте 2 статьи 779 ГК РФ (перевозка, поручение, комиссия и т. д.). Рассматриваемые далее в настоящей работе договоры могут так или иначе быть отнесены к этим типам – договоры о выполнении работ или договоры об оказании услуг. Однако в данном разделе осветим лишь некоторые из них – *договор о сборе подписей, договор на выполнение работ в избирательной комиссии и договор о выполнении работ (оказании*

[19] См.: ч. 10 ст. 61 ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы...”.

услуг) связанных с избирательной кампанией кандидата или избирательного объединения.

Договор о сборе подписей

Об этом договоре упоминается в пункте 7 статьи 37 ФЗ "Об основных гарантиях...", пункте 8 статьи 36 ФЗ " О выборах Президента РФ" и части 2 статьи 41 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы...". Эти нормы устанавливают, что кандидат, политическая партия могут заключать с лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, договор о сборе подписей. При этом четко оговаривается, что оплата этой работы осуществляется только из средств соответствующего избирательного фонда.

Закон верно квалифицирует эти действия, называя их выполнением работ, а не оказанием услуг[20], поскольку здесь заинтересованность кандидата или политической партии направлена исключительно на результат действий лица, которое будет осуществлять деятельность по сбору подписей. Поэтому этот договор можно считать договором подряда (ст. 702 ГК РФ), где *подрядчиком*, обязующимся выполнить по заданию заказчика работу по сбору подписей и сдать ее результат заказчику, является лицо, осуществляющее сбор подписей, а соответственно *заказчиком* – политическая партия или кандидат. При этом на них возлагается обязанность принять результат работы и оплатить его (п. 1 ст. 702 ГК РФ). Регулироваться эти отношения будут в соответствии с нормами, содержащимися в §1 главы 37 ГК РФ ("Общие положения о подряде").

В связи с тем, что в п.7 ст. 37 ФЗ "Об основных гарантиях..." содержится норма о том, что правом сбора подписей избирателей обладают дееспособные *граждане* России, достигшие к моменту сбора подписей возраста 18 лет, и употреблением здесь же термина "*лицо*" при характеристике подрядчика в договоре, возникает вопрос: может ли такой договор заключаться с юридическим лицом в качестве подрядчика? Думается, когда законодатель хочет четко оговорить, что конкретный договор может заключаться только с гражданином (физическим лицом), он это непосредственно устанавливает. Примером может послужить рассмотренный ниже договор на выполнение работ в избирательной комиссии, где в качестве подрядчиков привлекаются исключительно граждане[21]. Поскольку законодатель употребил термин "лицо", то он тем самым предоставил право кандидату, политической партии заключать такие договоры и с юридическими лицами. Но несмотря на это сбор подписей все равно будут осуществлять состоящие с подрядчиком в определенных правовых связях конкретные физические лица (заключившие трудовой или граж-

[20] Различая понятия "работ" и "услуг", автор исходит из позиции Г. Ф. Шершеневича, который, отличая смысл подряда от смысла личного найма (оказания услуг), подчеркивал, что сущность первого составляет "результат труда" (см.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Т. II. М., 2005. С. 190).

[21] См.: п. 19 ст. 28 ФЗ "Об основных гарантиях...".

данско-правовой договоры с организацией-подрядчиком), которые должны отвечать вышеупомянутым требованиям. Во избежание негативных правовых последствий для заказчиков, условие о перечне этих физических лиц с указанием конкретных данных о каждом из них следует включать в договор о сборе подписей, заключаемый с юридическим лицом.

Договор на выполнение работ в избирательной комиссии

Пункт 19 статьи 28 ФЗ "Об основных гарантиях ..." предоставляет избирательным комиссиям право привлекать граждан к выполнению работ, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума, а также с обеспечением полномочий комиссии по гражданско-правовым договорам. Расходы избирательных комиссий на выплаты таким гражданам в соответствии с подпунктом 2 пункта 2 статьи 64 ФЗ "О выборах Президента РФ", пунктом 1 части 2 статьи 70 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы..." финансируются за счет федерального бюджета.

Как ясно из самого названия, данный договор относится к договору о выполнении работ, на него распространяются нормы главы 37 ГК РФ ("Подряд"). Особое значение для этой договорной конструкции имеют специальные правила, выработанные ЦИК России[22]. Так, установлено, что такой договор заключается между гражданином и председателем соответствующей избирательной комиссии. Указаны условия, подлежащие согласованию сторонами в обязательном порядке – *вид* и *объем* поручаемой работы (это предмет договора); *сроки* ее выполнения; размер, сроки и порядок оплаты (поэтапно либо после выполнения всего объема работы). В соответствии с абзацем 2 пункта 1 статьи 432 ГК РФ эти условия имеют значение существенных для данного договора, потому что предусмотрены как необходимые в соответствующем правовом акте. Стороны могут также предусмотреть условие о размере и порядке *премирования*.

Говоря о предмете этого договора, некоторые исследователи отмечают, что это организационно-технические работы[23], однако законодательство не содержит каких-либо указаний на этот счет. Особо оговаривается возможность привлечения территориальной избирательной комиссией бухгалтера соответствующего органа местного самоуправления на период подготовки и про-

---

[22] См.: п. 8 приложения № 3 к постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 13 декабря 2007 г. № 73/598-5 "Порядок выплаты компенсации и дополнительной оплаты труда (вознаграждения) членам избирательных комиссий с правом решающего голоса, работникам аппаратов избирательных комиссий, а также выплат гражданам, привлекаемым к работе в комиссиях, в период подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации".

[23] См., например: Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". М., 2007. С. 281.

ведения выборов для выполнения соответствующих функций в этой комиссии на основе гражданско-правового договора.

Также установлено, что выплаты по указанному договору производятся на основании подписанного гражданином и председателем соответствующей избирательной комиссии *акта выполненных работ*, в котором указываются вид и объем фактически выполненных работ, срок и качество их исполнения. Ссылаться на недостатки работы соответствующая избирательная комиссия сможет, если в таком акте определены сами эти недостатки либо возможность последующего предъявления требования об их устранении (п. 2 ст. 720 ГК РФ).

По прямому указанию закона, как уже отмечалось выше, такой договор может быть заключен только с гражданами (физическими лицами). Причем в качестве подрядчика здесь может выступать и лицо в возрасте от 14 до 18 лет, если согласие на заключение такого договора дадут его законные представители – родители, усыновители или попечитель (п. 1 ст. 26 ГК РФ).

Договор о выполнении работ (оказании услуг), связанных с избирательной кампанией кандидата или избирательного объединения

Возможность заключения такого договора предоставлена пунктом 4 статьи 59 ФЗ "Об основных гарантиях...". Закон устанавливает, что договоры с гражданами и юридическими лицами о выполнении определенных работ (или об оказании услуг), связанных с избирательной кампанией кандидата или избирательного объединения, заключаются лично кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения. В ЦИК России были выработаны Методические рекомендации по организации деятельности избирательных комиссий и контрольно-ревизионных служб по контролю за избирательными фондами[24], где в качестве приложений приведены примерные формы некоторых таких договоров, которые могут использовать соответственно кандидаты или избирательные объединения. Актуальность из представленных образцов сохранили договор об организации доставки предвыборных агитационных материалов, о распространении таких материалов и договор об организации предвыборного мероприятия (встречи с избирателями). Другие примерные формы договоров, указанные в этом акте, связаны с предоставлением эфирного времени и печатной площади. Но образцы таких договоров содержатся в других специальных актах ЦИК России, принятых уже в 2007 году, о чем будет сказано позднее.

---

[24] См.: выписка из протокола заседания ЦИК России от 29 декабря 2005 г. № 164-3-4 "О методических рекомендациях по организации деятельности избирательных комиссий и созданных при них контрольно-ревизионных служб по контролю за избирательными фондами кандидатов, избирательных объединений, достоверностью представленных сведений о доходах и об имуществе" (приложения № 9–15).

Указанные образцы не отличаются детальной регламентацией обязательственных отношений между сторонами. Среди основных обязанностей исполнителя отмечаются такие, как обязанность информировать о ходе исполнения поручения, исполнить соответствующее поручение в установленный срок; а среди *обязанностей заказчика* отмечаются следующие: провести полный подробный инструктаж исполнителя, обеспечить его необходимыми материалами и произвести оплату в установленный срок.

Однако возможности использования права на заключение таких договоров далеко не исчерпываются указанными случаями. Работы и услуги, которые могут понадобиться кандидату, избирательному объединению в ходе избирательной кампании, крайне разнообразны. Это могут быть юридические, консультационные, информационные, транспортные услуги, услуги по обучению и подготовке сотрудников так называемого избирательного штаба, услуги связи и многие другие. На практике – на возмездной основе привлекаются наблюдатели для осуществления соответствующей деятельности. И все эти договоры, если они имеют возмездную природу, будут регулироваться в порядке, предусмотренном главой 39 ГК РФ ("Возмездное оказание услуг"), за исключением тех, которые прямо оговорены в пункте 2 статьи 779 ГК РФ (например, это могут быть договоры поручения, комиссии и прочие, которые регулируются специальными главами ГК РФ). Неотъемлемым элементом обязательственных отношений будет выступать *задание заказчика* (кандидата или избирательного объединения), в соответствии с которым исполнитель будет совершать определенные действия или осуществлять определенную деятельность (п. 1 ст. 779 ГК РФ).

Избирательное законодательство в пункте 5 статьи 59 ФЗ "Об основных гарантиях..." допускает добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов и референдума без привлечения третьих лиц.

Расходы на оплату соответствующих работ и услуг по данным договорам осуществляются за счет средств избирательного фонда (подп. "в" п. 3 ст. 59 ФЗ "Об основных гарантиях..."). В связи с тем, что кандидат, избирательное объединение обязаны после окончания избирательной кампании предоставить в соответствующую избирательную комиссию итоговый финансовый отчет, в котором указываются, наряду с другими сведениями, данные обо всех расходах, произведенных за счет средств избирательного фонда (п. 9 ст. 59 ФЗ "Об основных гарантиях..."), возникает проблема оформления рассматриваемых договоров. В литературе отмечается, что такие договоры в любом случае должны заключаться в письменной форме, даже если гражданское законодательство допускает заключение такого договора в устной форме[25]. Но законодатель не установил таких требований к этим договорам, что, безусловно, является пробелом, который необходимо восполнить. Сложно представить си-

[25] Борисов А.Н. Указ. соч. С. 548–549.

туацию, когда отчетность будет подаваться по договорам, которые заключены в устной форме. На наш взгляд, важным моментом, послужившим на благо кандидатам, избирательным объединениям и контрольно-ревизионным службам при избирательных комиссиях, явилась бы выработка унифицированных форм заключения договоров такого типа, а не специальных образцов договоров по каждому конкретному предмету, как это происходит сейчас, поскольку, как уже отмечалось, эта плоскость общественных отношений крайне разнообразна, и урегулировать каждый договор из этого открытого перечня не представляется возможным.

Пункт 4 статьи 59 ФЗ "Об основных гарантиях..." устанавливает в качестве обязательного также требование о том, что расчеты между кандидатом, избирательным объединением и юридическими лицами осуществляются только в безналичном порядке, развивая тем самым положение пункта 2 статьи 861 ГК РФ, который позволяет закону установить запрет на расчеты между юридическими лицами наличными деньгами. Причем здесь не имеет значение, превышает ли сумма сделки установленный предел расчетов наличными деньгами между юридическими лицами по одной сделке (в настоящее время – 100 тыс. руб.[26]).

Важным также является вопрос о налогообложении соответствующих сумм, выплачиваемых по рассматриваемым в настоящем разделе договорам. Налоговые органы, отвечая на запросы избирательных комиссий, дали разъяснения, в соответствии с которыми на суммы, выплачиваемые физическим лицам избирательными комиссиями всех уровней, а также из средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений за выполнение этими лицами работ по договорам гражданско-правового характера, предметом которых является выполнение работ или оказание услуг, непосредственно связанных с проведением избирательных кампаний, *налог не начисляется*[27].

Договор о предоставлении эфирного времени и печатной площади

Правовые отношения, складывающиеся в результате деятельности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, могут быть отнесены к двум основным группам отношений: отношения по обеспечению прав и свобод человека, а также к группе отношений по поводу обмена материальными и нематериальными ценностями. Причем первая из указанных групп следует из конституционных положений о свободе слова и информации, поэтому регулируется императивными методами; а вторая группа, воз-

[26] См.: Указание Центрального банка Российской Федерации от 20.06.2007 № 1843-У / Вестник Банка России. 2007. 11 июля. № 39.

[27] Письмо Министерства Российской Федерации по налогам и сборам от 18 июля 2003 г. № СА-6-04/795@ "О порядке налогообложения доходов, полученных физическими лицами в ходе проведения избирательных кампаний" // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2003. № 9.

никающая по поводу обмена ценностями информационного характера, может быть отнесена к частноправовой сфере, регулируемой, как правило, диспозитивными методами[28].

Именно в этой области наиболее ярко проявляется сочетание публичных и частных интересов в избирательном процессе. Это подтверждается особым вниманием законодателя к этому договору и наличием системного подзаконного регулирования этих проблем. Отношения, связанные с информационным обеспечением выборов и референдумов, чрезвычайно многогранны, в данном разделе рассмотрим лишь те аспекты, которые непосредственно касаются договорного регулирования, обязательственных отношений между соответствующими субъектами избирательного процесса.

ФЗ "Об основных гарантиях..." в пункте 11 статьи 50 установил, что бесплатное и платное предоставление эфирного времени на каналах организаций телерадиовещания и печатной площади в периодических печатных изданиях для проведения предвыборной агитации осуществляется на основании договора, который заключается в письменной форме между организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания и кандидатом или избирательным объединением. Договор должен быть заключен до предоставления эфирного времени или печатной площади. Его предметом являются услуги по предоставлению эфирного времени и печатной площади. Поэтому этот договор относится к типу договоров об оказании услуг и регулируется главой 39 ГК ("Возмездное оказание услуг"). Избирательным законодательством предусмотрено требование к его оформлению – это простая письменная форма.

Конкретизируют требования к этому обязательству ФЗ "О выборах Президента РФ" (п. 13 ст. 51, п. 20, 23 ст. 52, п. 7, 8 ст. 63) и ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы..." (ч. 15 ст. 57, ч. 20, 23 ст. 58, ч. 9, 10 ст. 69).

Прежде всего эти законы оговаривают, что политическая партия (выдвинувшая кандидата или участвующая в выборах) должна взять на себя обязательство по погашению задолженности, которая может возникнуть в случаях, прямо предусмотренных законом (например, если на выборах Президента РФ кандидат получил менее двух процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании). Законодательно предусматриваются механизмы ликвидации таких задолженностей перед государственными СМИ – установлен срок в 12 месяцев со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов, если договором не установлен более длительный срок.

Важность этой договорной конструкции подчеркивается и тем, что законодательно определены существенные условия данного договора: 1) *вид (форма)* предвыборной агитации; 2) *дата и время* выхода в эфир агитационного материала; 3) *продолжительность* предоставляемого эфирного времени, *размер и порядок его оплаты*; 4) *формы и условия* участия журналиста (ведущего) в теле-, радиопередаче. Закон также устанавливает, что после исполне-

[28] См.: Большаков С. В., Головин А. Г. Указ. соч. С. 21.

ния договора составляются два документа – *акт об оказании услуг* и *справка об использованном эфирном времени*, в которых отмечается выполнение обязательств по договору с указанием программы вещания, названия передачи и времени ее выхода в эфир.

ЦИК России разработала унифицированные формы таких договоров, заключаемых с государственными СМИ[29], на основании которых можно сказать о существовании четырех основных разновидностей рассматриваемого обязательства: договор о предоставлении *бесплатного* эфирного времени, договор о предоставлении *платного* эфирного времени, о предоставлении *бесплатной* печатной площади и о предоставлении *платной* печатной площади для проведения предвыборной агитации.

Предлагаемые для применения образцы существенно отличаются от своих предшественников и содержат детальную правовую регламентацию обязательственных отношений, возникающих между сторонами.

Каждый договор предваряет понятийный аппарат, используемый в его тексте, с целью единообразного понимания сторонами содержащихся в нем положений. Далее сторонам предлагается согласовать условие о предмете договора, причем при предоставлении эфирного времени – это услуги по размещению в эфире материалов заказчика и (или) услуги по обеспечению участия самого заказчика или его представителей (например, если заказчик – политическая партия) в совместных агитационных мероприятиях в рамках предоставленного эфирного времени; при предоставлении печатной площади предмет будут составлять одноименные услуги.

В рассматриваемых модельных договорах довольно обстоятельно регулируются права и обязанности сторон, что позволяет участникам максимально

---

[29] Постановление ЦИК России от 6 июля 2007 г. № 19/162-5 "О рекомендуемых образцах договоров, заключаемых между политическими партиями, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов (региональными отделениями этих политических партий), и государственными организациями телерадиовещания, редакциями государственных периодических печатных изданий при предоставлении бесплатного или платного эфирного времени, бесплатной или платной печатной площади на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва"; постановление ЦИК России от 6 июля 2007 г. № 19/163-5 "О рекомендуемых образцах договоров, заключаемых между зарегистрированными кандидатами и государственными организациями телерадиовещания, редакциями государственных периодических печатных изданий при предоставлении бесплатного или платного эфирного времени, бесплатной или платной печатной площади, и договоров, заключаемых между политическими партиями, выдвинувшими зарегистрированных кандидатов, и государственными организациями телерадиовещания, редакциями государственных периодических печатных изданий при предоставлении бесплатного или платного эфирного времени, бесплатной или платной печатной площади на выборах Президента Российской Федерации".

обезопасить себя от различных "незапланированных" вариантов развития их правовых отношений.

Сторонам также предлагается установить требования к материалам, порядку их передачи исполнителю. Общим для всех договоров является и то, что устанавливается специальный порядок разрешения споров – путем переговоров или иными способами, основанными на согласовании интересов. Если такие методы не приведут к решению вопроса, то тогда спор будет решаться в порядке, установленном законодательством.

Определенная специфика в этих конструкциях проявляется в зависимости от того, является ли это обязательство договором о платном или бесплатном предоставлении эфирного времени, печатной площади. Прежде всего это отражается в предмете договора, где четко прописывается соответствующая основа его заключения. В договорах о платном оказании услуг добавляется специальный раздел об условиях предоставления соответствующей услуги, где устанавливаются ее характеристики и стоимость. А в договорах о бесплатном предоставлении эфирного времени, печатной площади регулируется вопрос о возмещении стоимости предоставленной услуги в случаях, предусмотренных законом.

В этих образцах договоров реализованы соответствующие нормы избирательного законодательства, детализированы основные договорные условия, поэтому их следует применять не только при оформлении отношений с государственными СМИ, но и с иными субъектами информационных отношений, в частности, негосударственными СМИ, которым предоставлено право осуществлять деятельность по информационному обеспечению выборов.

На практике возникает множество вопросов, относящихся к информационному обеспечению выборов. Один из таких, в частности, возник по поводу наличия обязанности у региональных организаций телерадиовещания предоставлять бесплатное эфирное время, резервировать эфирное время для проведения предвыборной агитации за плату на муниципальных выборах[30]. Представляется, что исследователи верно ответили на него, указав, что при отсутствии прямого указания о такой обязанности в законе, руководствуясь положениями пункта 1 статьи 1 и статьей 421 ГК РФ о свободе договора, понуждение к заключению таких договоров не допускается. Однако отсутствие обязанности не лишает такую организацию *права* предоставления эфирного времени и печатной площади за плату.

Некоторые условия, имеющие важное общественное значение, переданы на регулирование сторонам. Например, реализация пункта 4 статьи 52 ФЗ "О выборах Президента РФ", устанавливающего обязанность предоставления бесплатного эфирного времени в период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию (так называемый прайм-тайм), в конечном счете, осуществляется договором, хотя и определяется такой период соответствующей организацией телерадиовещания.

[30] Об этом см.: Большаков С. В., Головин А. Г. Указ. соч. С. 66–68.

Законодатель и в этой договорной конструкции придерживается принципа различного регулирования положения организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий в зависимости от того, являются ли они государственными, муниципальными или же негосударственными относительно вопроса об обеспечении равных условий проведения предвыборной агитации кандидатами, избирательными объединениями. Обязанность обеспечения таких условий установлена для государственных и муниципальных СМИ (п. 1 ст. 50 ФЗ "Об основных гарантиях..."). Что касается негосударственных организаций – пункт 8 статьи 51 распространяет это правило лишь на организации телерадиовещания, когда речь идет о предоставлении эфирного времени. Однако распространение этого положения на всех без исключения субъектов, оказывающих услуги в сфере информационного обеспечения выборов, не нарушит принципа свободы договора, так как речь идет не о понуждении к заключению соответствующих договоров, а об установлении особого правового режима регулирования публично-правового института предвыборной агитации, когда за негосударственными СМИ останется право выбора – соглашаться с таким режимом или нет.

Иные договоры

В избирательном процессе помимо уже рассмотренных нами договоров определенную роль играют *договор банковского счета, договор избирательной комиссии субъекта со службой связи, договор об организации и осуществлении работ по эксплуатации и развитию ГАС "Выборы"*. Отметим самые общие моменты по этим договорным конструкциям.

Договор банковского счета

Законодательством (п. 11 ст. 58 ФЗ "Об основных гарантиях...") установлена обязанность кандидата открыть на основании договора банковского счета в филиале Акционерного коммерческого Сберегательного банка Российской Федерации специальный избирательный счет для формирования своего избирательного фонда после регистрации ЦИК России соответствующих уполномоченных представителей, на основании документа, выданного ЦИК России одновременно с регистрацией уполномоченного представителя по финансовым вопросам кандидата, до дня представления документов для регистрации этого кандидата.

Кандидат передает полномочия по открытию и закрытию специального избирательного счета уполномоченному представителю по финансовым вопросам, который назначается в установленном порядке[31].

[31] См.: "Порядок открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов для формирования избирательных фондов кандидатов при проведении выборов Президента Российской Федерации" (далее – "Порядок...") (п. 1.1) (утв. постановлением ЦИК России от 03.05.2007 г. № 6/52-5).

Регулируются эти отношения законодательством РФ, в частности главой 45 ГК РФ ("Банковский счет"), нормативными актами Центрального банка Российской Федерации, актами ЦИК России и договором банковского счета (п. 2.3 "Порядка..."). Особенность договора состоит в том, что плата за услуги банка по открытию специального избирательного счета и проведению операций по этому счету не взимается. За пользование денежными средствами, находящимися на специальном избирательном счете, проценты банком также не уплачиваются (п. 1.5 "Порядка...").

Договор избирательной комиссии субъекта Российской Федерации со службой связи

Такой договор имеет специальную сферу применения[32]. Речь идет о ситуации, когда происходит обмен информацией о выборах между судовыми комиссиями и соответствующими территориальными комиссиями, и при этом используются технические каналы связи. Для осуществления этого обмена могут привлекаться службы обмена информацией, обеспечивающие связь с судами и имеющие лицензию на оказание услуг связи. При этом с ними заключается контракт (договор) в порядке, предусмотренном соответствующим законодательством о размещении заказов на оказание услуг для государственных нужд. Установлены и существенные условия такого контракта: 1) *порядок, сроки и условия* передачи информации по техническим каналам связи, в том числе в режиме прямого эфира (при необходимости); 2) *перечень лиц*, ответственных за прием, передачу и сохранность информации о ходе и об итогах голосования; 3) *виды информации*, передаваемой как из соответствующей территориальной комиссии в судовые, так и из судовых комиссий в территориальную; 4) *цена* контракта, порядок расчета за услуги и сроки расчета.

Отдельно к контракту (договору) прилагаются тарифы на предоставляемые услуги с указанием всех необходимых налогов и сборов. Установлено правило, что в течение сроков действия договора тарифы пересмотру не подлежат.

Договор об организации и осуществлении работ по эксплуатации и развитию ГАС "Выборы"

Необходимость заключения такого договора вытекает из положения пункта 2 статьи 74 ФЗ "Об основных гарантиях...". Установлено, что работники информационного центра, который входит в качестве структурного подразде-

[32] См.: "Рекомендации по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации на судах, находящихся в день голосования в плавании, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и выборов Президента Российской Федерации" (утв. решением ЦИК России // Выписка из протокола заседания ЦИК России от 21 июня 2007 г. № 17-6-5.

ления в аппарат каждой комиссии субъекта Российской Федерации, организуют и осуществляют работы по эксплуатации и развитию ГАС "Выборы" на всей территории субъекта Российской Федерации, в том числе в территориальных комиссиях, а также (*на основании гражданско-правовых договоров*) в избирательных комиссиях муниципальных образований, на территориях которых сформировано более одной территориальной комиссии. В данной ситуации речь может идти о договорах на выполнение работ, связанных с технологическим развитием системы, и о договорах об оказании определенных услуг, вытекающих из необходимости эксплуатации системы. Регулирование будет проходить по уже рассмотренным в настоящей работе моделям подряда (глава 37 ГК РФ) и договоров об оказании услуг (глава 39 ГК РФ и др.).

В заключение отметим, что законодатель подходит к регулированию этих вопросов, исходя, как правило, из принципа установления императивов для участников договорных отношений только тогда, когда речь идет о государственных или муниципальных организациях или организациях с определенным участием этих публично-правовых образований. Однако законодатель может, а порой и должен устанавливать обязательные для сторон правила, и это не будет противоречить важнейшему принципу частного права – свободе договора, так как возможность установления таких ограничений предусмотрена самой нормой Гражданского кодекса РФ, раскрывающей это положение (п. 4 ст. 421 ГК РФ). Здесь важно отметить, что не предлагается установить механизмы понуждения к заключению того или иного договора. Речь идет об обязательных правилах для *сторон* договора. А вот возможность выбора стать или не стать стороной в конкретном обязательстве уже не подлежит ограничению, так как иное существенно нарушало бы права независимых хозяйствующих субъектов. Но если такой субъект все-таки вступает (по своей воле и в своем интересе) в рассматриваемую плоскость договорных отношений, то на него должны распространяться общие для всех правила и требования, которые в свою очередь обусловлены общественными интересами.

Поэтому установление единых требований для всех субъектов, которые вступили в обязательственные отношения в сфере организации и проведения выборов, конкретизация существенных условий, разработка унифицированных форм договоров как универсальных регуляторов частноправовых отношений, имеющих место в рассматриваемой публично-правовой сфере, послужит важной гарантией реализации норм избирательного права Российской Федерации.

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

Кострова
Елена Олеговна,
студентка 3-го курса
юридического факультета
Нижегородского государственного
университета
им. Н.И. Лобачевского

Научный руководитель:
Кирюшина
Наталья Юрьевна,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и административного права
юридического факультета
Нижегородского государственного
университета им. Н.И. Лобачевского

Молодежное парламентское движение как одна из форм молодежного самоуправления

Введение

Сегодня сложилась непростая ситуация в молодежной среде, в сфере реализации молодежной политики в Российской Федерации и ее регионах. На сегодняшний день совершенно очевидно, что эффективность молодежной политики – это залог национальной безопасности России. В этой связи государство является определяющим звеном в формировании молодежной политики.

Актуальность данной темы вызвана тем, что российская молодежь в настоящее время – это мощная сила, которая обладает современными знаниями, навыками и, что главное, огромным потенциалом, который и должен быть использован с максимальным эффектом не только во благо ее самой, но и в целях развития и укрепления России.

Цель данной работы – проследить развитие молодежных парламентов в субъектах Российской Федерации. Во-первых, разобраться в вопросах, связанных с политической активностью молодежи и проблемами организации молодежных парламентов на региональном уровне, во-вторых, рассмотреть основные организационные формы деятельности молодежного парламента в России и выделить из опыта деятельности молодежных парламентов основные направления их работы.

В настоящее время мы не можем говорить, что существует единый комплексный подход к реализации государственной молодежной политики в стране. Механизм участия молодежи в управлении государством сегодня несовершенен. Доля молодых граждан в органах законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления крайне мала.

Одновременно с этим существует проблема отсутствия на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации единой нормативной базы государственной молодежной политики, комплексных программ, обеспечивающих организованное и последовательное привлечение наиболее подготовленных молодых людей на государственную и муниципальную службу, их эффективное участие в делах страны и ее регионов.

Глава 1. Политическое участие молодежи в современной России

§ 1. Особенности политической социализации современной российской молодежи

Нынешняя молодежь до 26 лет включительно, ставшая предметом нашего исследования, представляет особый интерес для оценки современного политического процесса в России как группа, в значительной степени представляющая собой "первый плод" социально-политических преобразований последних 5–10 лет.

Анализ состояния политической социализации молодежи показывает, что поколение 18–26-летних, так же как и общество в целом, в достаточно высокой степени фрагментировано. Отдельные группы молодежи отличаются одна от другой интересом к политике, уровнем включенности в политическую жизнь, ориентациями на различные идейно-политические течения современной России.

При этом следует сразу оговориться, что у молодежи как специфической группы современного общества в тот период, когда начинается процесс ее социализации, в силу естественных причин либо отсутствует достаточный социальный опыт, либо социальная память не выходит за пределы относительно стабильных последних нескольких лет. Отношение к современной власти носит характер достаточно нейтральный – "она есть какая есть". Иначе говоря, молодое поколение относится к политике и власти как к некоторым данностям, которые не вызывают ни восторга, ни особо резких отрицательных эмоций.

Это, прежде всего, проявляется в отстраненности весьма значительной части молодежи от политический жизни России. Действительно, число молодых людей, постоянно интересующихся политикой, в возрасте 18–26 лет почти в три раза меньше, чем у поколения их родителей: соответственно 13,2% и 37,5%. Весьма высок процент полностью политически безразличных – 33,4%, в то время как у более старших возрастных групп он составляет 20,6% (см. табл. 1)[1].

[1] Данные, полученные исследовательской группой студентов Муромского института Владимирского государственного университета.

Таблица 1

В какой степени молодежь и старшее поколение интересуются политикой, в %

Молодое поколение	Вид заинтересованности	Старшее поколение
13,2	Внимательно следят за информацией о политических событиях в стране	37,5
52,0	Внимательно не следят за информацией о политических событиях, но изредка обсуждают их с друзьями, родственниками	40,1
1,4	Лично участвовали в течение последнего года в политической деятельности (в работе политических партий, митингах, демонстрациях, забастовках и т.п.)	1,8
33,4	Политикой не интересуются	20,6
100	**Итого**	**100**

В попытках объяснения видимой аполитичности молодого поколения высказываются различные гипотезы и соображения. Так, некоторые утверждают, что апатия молодежи обусловлена прежде всего тем, что осуществляемые в России реформы больнее всего ударили именно по ней, а также тем, что в стране на протяжении последних лет отсутствует какая-либо осмысленная политика в отношении молодежи как самостоятельной социально-демографической группы. В результате – тотальное отчуждение молодежи от власти, способное в любой момент перерасти в активное ее неприятие.

Другая точка зрения объясняет апатию молодежи с других позиций. Несмотря на имеющиеся издержки переходного периода, именно молодежь наиболее органично вписалась в новые условия жизнедеятельности, приняла новые "правила игры", и ее неучастие в политике связано, главным образом, с тем, что она, с одной стороны, не видит необходимости что-либо кардинально менять в сложившемся укладе жизни, а с другой – не рассматривает политическую деятельность в качестве значимой для себя, находя более перспективные способы и сферы самоутверждения и личной самореализации.

Между тем анализ полученных результатов исследования показывает, что и та и другая точки зрения не вполне адекватны нынешнему состоянию молодежи, во всяком случае, ее большинству.

Во-первых, аполитичность молодежи носит не столь тотальный характер, как это может показаться на первый взгляд. Больше половины молодых россиян (52,0%) все же эпизодически, но следят за происходящими в стране событиями: 62,3% – иногда, а 29,5% постоянно смотрят информационные телевизионные программы; 52,7% – иногда и 13,8% постоянно смотрят специализированные аналитические программы, посвященные различным аспектам экономической и политической жизни; 17,9% – регулярно читают газеты.

Во-вторых, результаты исследования показывают, что по мере взросления, накопления социального и жизненного опыта интерес к политике растет. Так,

из состава молодежи в возрасте до 20 лет внимательно следят за политической информацией только 6,5%, а в возрасте 24-26 лет уже 13,7%, то есть в два раза больше.

То же самое можно отнести и к фактору образования. Так, среди молодежи, имеющей общее среднее образование, внимательно следят за политикой только 8,2%, среди имеющих высшее образование – 18,4%, а среди окончивших аспирантуру или обучающихся в ней уже 40,9%.

В-третьих, результаты исследований не подтверждают наличия жесткой зависимости между интересом к политике или отсутствием такового и степенью адаптированности тех или иных групп молодежи к новым реалиям. Процент интересующихся и не интересующихся политикой достаточно равномерно распределен как между "адаптантами", так и "дезадаптантами", то есть между теми, кто по самооценке "скорее выиграл от проводимых в России реформ", и кто "скорее от них проиграл" (см. таблицу 2)[2].

Таблица 2

Оценка интереса молодежи к политике в зависимости от того, считают ли они себя выигравшими или проигравшими от реформ, в %

Кем себя считают	Выиграли или проиграли от проводимых в России реформ			
	скорее выиграли	не выиграли и не проиграли	скорее проиграли	затруднились оценить
1. Сторонниками радикальных рыночных реформ и быстрейшего сближения со странами Запада	30,3	12,9	6,7	8,6
2. Сторонниками самостоятельного русского пути развития страны	15,9	15,9	14,8	13,9
3. Сторонниками социализма	0,7	2,5	12,5	1,4
4. Сторонниками сочетания различных идей, перечисленных выше, но стремящимися избегать крайностей	23,1	25,4	28,1	27,5
5. Никем себя не считают, так как политикой не интересуются	30,0	43,3	36,9	48,1
Итого	**100**	**100**	**100**	**100**

§ 2. Формирование молодежных парламентов на региональном уровне

Молодежь ругали всегда, даже в древнеегипетских папирусах содержится замечание о том, что "нынешняя" молодежь стала распущенной, безответственной и т.д. Этот вечный как мир конфликт отцов и детей, видимо, заложен в человеческой природе. Тем не менее молодой человек – тоже человек, и, стало быть, проблемы его низкой политической активности невозможно отде-

[2] Данные, полученные исследовательской группой студентов Муромского института Владимирского государственного университета.

лить от аналогичных проблем "взрослого" человека, хотя своя возрастная специфика имеется.

Стоит, пожалуй, прежде определиться с понятием "политическая активность". Она может быть двух видов: участие в политической деятельности (членство в политической партии, ведение агитации, собственная политическая карьера) и участие в политическом процессе (явка на выборы и осознанное голосование). В данном случае хотелось бы уделить внимание второй категории.

Если рассматривать обозначенные проблемы в политологическом контексте, стоит выстроить определенную структуру электорального поведения молодежи.

Выделим четыре типа:

1) традиционный тип (конформист) – мотивы политической активности: пример родителей, привычка, стремление быть "как все";

2) протестный тип – мотивы политической активности: недовольство сложившейся ситуацией, юношеский максимализм, стремление привлечь к себе внимание;

3) рациональный тип – мотивы политической активности: желание изменить ситуацию к лучшему, осознание собственной ответственности за принятые решения;

4) апатичный ("никакой") тип характеризуется "активной политической пассивностью", уверенностью в том, что "все равно ничего не получится".

В данной классификации для нас наиболее интересен последний тип электорального поведения молодого человека, так как необходимо выяснение причин его поведения. Учитывая возрастные особенности данной категории, стоит отметить, что политика – не самая важная для молодежи сфера деятельности, потому что существуют две другие, приоритетные: профессиональная самореализация и личная жизнь. Молодежь предпочитает пойти на свидание, а не на выборы, равно как и стремление улучшить свою жизнь посредством новой хорошей работы для нее гораздо важнее, чем пытаться разобраться с программными установками политических партий. Кроме того, в результате преобразований в нашей стране за последнее десятилетие тема политики набила оскомину, а сложившейся политической традиции в обществе нет. Также неустроенность жизни дает ощущение того, что в действительности бесполезно что-либо делать, поэтому в активной политической позиции молодежь не видит смысла. И, наконец, информационный голод приводит к абсолютной политической безграмотности и представлению о том, что "политика – это скучно".

Вряд ли кто-то станет спорить с тем, что ситуацию нужно менять коренным образом. Для этого есть несколько способов, каждый из которых можно применять как по отдельности, так и вкупе. Во-первых, необходима фактическая, а не номинальная поддержка молодежных объединений с использованием грантов, финансирования на конкурсной основе и т.д., для чего должен быть создан правовой механизм общественного контроля за организациями, осуществляющими государственную молодежную политику в регионе. Во-вторых, организация

политических школ, где активисты в области молодежной политики получат необходимые знания, умение и навыки по современным политическим технологиям, новым методам работы с людьми. В-третьих, широкое использование средств массовой информации, причем не адресная рассылка, а информационное обеспечение молодежной политики. Но этот список, конечно, не полный, возможны и другие способы повышения политической культуры молодежи.

В 2006 году исполнилось 100 лет российскому парламентаризму. По итогам Всероссийской переписи населения 2002 года в России насчитывается 39,5 миллиона молодых граждан, что составляет 27% от общей численности населения страны. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 года № 1760-р утверждена Стратегия государственной молодежной политики Российской Федерации (далее – Стратегия), где говорится, что от позиции молодежи в общественно-политической жизни, ее стабильности и активности будет зависеть темп продвижения России по пути демократических преобразований. Стратегия определяет целью государственной молодежной политики развитие потенциала молодежи в интересах России. Стратегия определяет приоритеты государственной молодежной политики до 2016 года: вовлечение молодежи в социальную практику и ее информирование о потенциальных возможностях развития, развитие созидательной активности молодежи, интеграция молодых людей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в жизнь общества.

Содержательной частью в первый и второй приоритеты Стратегии ложатся вопросы развития различных форм молодежного самоуправления в России. Одной из таких форм, получившей активное развитие в последние годы в России, является молодежный парламентаризм.

Молодежный парламентаризм содержит в себе потенциал решения таких актуальных и тонких вопросов, как проблемы взаимоотношений законодательных (представительных) и исполнительных органов власти с молодежью и ее объединениями.

Молодежный парламентаризм – это система представительства прав и законных интересов молодежи как особой социальной группы, основанная на создании и функционировании при органах государственной власти или в установленном ими порядке специальной общественной консультативно-совещательной структуры молодежи – молодежного парламента, а также иных общественных институтов участия молодых граждан в жизни государства.

Деятельность молодежных парламентских структур не закреплена отдельно в федеральном законодательстве. Роль, которая отводится молодежному парламентаризму в современной России и в решении указанной проблемы, можно понять, если проанализировать законы и иные нормативные правовые акты, которые принимаются органами государственной власти субъектов РФ.

В настоящее время ряд субъектов РФ закрепил правовой статус молодежных парламентов в законах, касающихся молодежи и государственной молодежной политики. Так, статья 6 Закона Нижегородской области от 25 апреля

1997 года № 70-З "О молодежной политике в Нижегородской области" относит к компетенции Законодательного Собрания области в сфере молодежной политики созыв Совета молодежных организаций (Молодежного парламента). В данном законе присутствует специальная статья 26 "Совет молодежных организаций (Молодежный парламент)".

Статья 4 (пункт 3) Закона Вологодской области от 5 июля 1996 года № 90-ОЗ "О государственной молодежной политике в Вологодской области" (в ред. от 7.12.1998 г.) предусматривает, что Законодательное Собрание Вологодской области для согласования мер и программы региональной молодежной политики не менее одного раза в три года собирает областной Молодежный парламент[3]. При этом нормы представительства, порядок избрания делегатов и проведения заседаний Молодежного парламента устанавливаются постановлениями Законодательного Собрания. Решения Молодежного парламента имеют для органов государственной власти Вологодской области рекомендательный характер и рассматриваются ими в двухмесячный срок.

Статья 33 Закона Рязанской области "О молодежи" от 27 мая 1998 года № 77 (в ред. от 24.04.2002 г.) среди форм обеспечения региональной молодежной политики предусматривает создание при органах государственной власти Рязанской области и органах местного самоуправления специальных общественных формирований (молодежные парламенты, советы по делам молодежи и другие). Кроме того, статья 33 "Молодежный парламент Рязанской области" указанного Закона устанавливает, что "в целях стимулирования участия молодых граждан, молодежных и детских общественных объединений в реализации молодежной политики при Рязанской областной Думе может создаваться Молодежный парламент, который является коллегиальным, совещательным и консультативным органом. Положение о Молодежном парламенте принимается Рязанской областной Думой".

Интересной представляется мысль о принятии на федеральном уровне, на уровне регионов отдельных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность молодежных парламентских структур.

Сегодня молодежные парламентские структуры созданы в 53 субъектах Российской Федерации на региональном уровне и в 64 на муниципальном. Как нетрудно заметить, молодежные парламенты создаются не только на уровне субъекта Российской Федерации, но и в муниципальных образованиях.

В этом отношении молодежное парламентское движение развивается в унисон с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", который расширяет доступ для участия граждан в управлении территорией – места их проживания, в частности, расширяет и возможности молодых людей для участия в этом процессе.

---

[3] Информацию о деятельности Молодежного парламента Вологодской области см.: htp/www.vologda-oblast.ru/Periodic/FILE%20RUS/593.pdf/.

Молодежный парламентаризм на муниципальном уровне имеет свои специфические задачи: содействие развитию молодежных парламентских структур в городских (сельских) поселениях; разработка нормативных актов местного самоуправления, муниципальных программ в области молодежной политики; информационное обеспечение деятельности общественного молодежного движения.

Наряду с молодежным парламентаризмом возникают идеи иных форм привлечения молодого поколения к политике. К примеру, мэр Москвы Ю.М. Лужков предложил в августе 2007 года на месяц – время отпуска министров, руководителей департаментов и комитетов – сформировать управленческий корпус исключительно из лучших студентов вузов. По сути, вот уже более года создано альтернативное студенческое правительство города Москвы[4].

Глава 2. Молодежное парламентское движение

§ 1. Понятие "молодежный парламентаризм"

Мы видим, что молодежное самоуправление – многогранное социальное явление. Предлагаю как одну из его форм рассмотреть молодежное парламентское движение, его исторические особенности появления в России, формат и потенцию развития, существующие проблемные аспекты.

Анализируя исторический опыт становления молодежного парламентского движения, задаешься вопросом, а существует ли единое понимание молодежного парламентаризма?

Современные молодежные парламенты по своей форме представляют общественные объединения молодых граждан. Большинство из них статуса юридического лица не имеют. Сегодня трудно дать устойчивое и не вызывающее спора определение понятия "молодежный парламентаризм", поскольку данное явление крайне молодо.

Видимо, логичнее будет вначале обратиться к собственно определению парламентаризма.

По мнению И.М. Степанова, "парламентаризм есть особая система организации государственной власти, структурно и функционально основанная на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка"[5]. В Юридическом энциклопедическом словаре утверждается, что парламентаризм – "система организации и функционирования верховной государственной власти буржуазии, характеризующаяся разделением законодательных и исполнительных функций при привилегиро-

[4] Вопросы институционализации участия молодежи в политической жизни: федеральный, региональный и местный аспекты (на основе опыта развития молодежного парламентаризма в России) / www.nasledie.ru.ы

[5] Парламентское право России / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юрист, 1999. С. 5.

ванном положении парламента"[6]. Авторы монографии "Общая и прикладная политология" полагают, что парламентаризм – это "система государственного руководства обществом, характеризующаяся четким распределением законодательных и исполнительных функций при привилегированном положении законодательного органа – парламента по отношению к другим государственным органам"[7].

Эти и многие другие определения, отражающие суть парламентаризма, делают акцент на двух позициях. Первая сводится к отождествлению парламентаризма с другими фундаментальными понятиями науки конституционного права – формой государственного правления, формой государственного режима. Вторая позиция отводит парламентаризму как центральному представительному учреждению ведущую роль, особое привилегированное положение. Не вступая в полемику на предмет правильности этих позиций, очевидным становится, что молодежный парламентаризм не является прямым производным от парламентаризма в целом.

С другой стороны, многие парламенты по механизму своего образования копируют выборную систему (Архангельская[8], Новосибирская области), систему делегирования (Рязанская[9], Ивановская области), по направлениям деятельности приоритетным считается разработка законов (Калининградская, Волгоградская[10] области).

---

[6] Юридический энциклопедический словарь / Под ред. Сухарева А.Я. М.: Советская энциклопедия, 1984. С. 242.

[7] Общая и прикладная политология. М., 1997. С. 480.

[8] Например, согласно Положению о выборах в Молодежный парламент города Северодвинска (Архангельская область) правом избирать депутатов Молодежного парламента обладают учащиеся средних школ, профессиональных училищ, студенты в возрасте от 15 до 28 лет средних специальных и высших учебных заведений дневной, заочной и вечерней формы обучения. Избирательные участки создаются в учебных заведениях города Северодвинска (подр. см.: Вестник Избирательной комиссии Архангельской области. 1999. № 2 (2).

[9] Согласно ст. 11 Положения об Общественном молодежном парламенте Рязанской области, утвержденого постановлением Рязанской областной Думы от 25.06.2003 г. № 452-III РОД Общественный молодежный парламент состоит из представителей молодежных парламентов (Дум, Советов), созданных при органах местного самоуправления Рязанской области; руководителей (или их представителей) молодежных, детских общественных объединений; представителей молодежных отделений политических партий и движений; представителей учебных заведений высшего, среднего и начального профессионального образования. Данные представители делегируются от своих организаций (учреждений). Есть также квота для "свободных депутатов", которые собирают подписи в свою поддержку, составляют предвыборную программу.

[10] Например, Молодежным парламентом был разработан региональный закон "О молодежи", который впоследствии был принят Волгоградской областной Думой.

Надо сказать, что опыт России в сфере молодежного парламентаризма не единичен. Молодежные парламенты есть в Германии, Финляндии, Латвии, Литве, Эстонии, Польше. Кроме того, действующая на территории Европы Европейская хартия об участии молодежи в жизни муниципальных и региональных образований содержит в себе отдельный раздел, регламентирующий вопросы функционирования органов молодежного самоуправления в территориальных образованиях[11].

Европейская хартия об участии молодежи в жизни муниципальных и региональных образований содержит в себе специальный раздел "Институты для участия молодежи в жизни муниципальных и региональных образований". В нем подробно прописывается положение молодежных парламентских структур, аналогичных российским и действующих на территории Европы.

Один из главных принципов Хартии состоит в том, что все области политики должны включать молодежь. Этот принцип касается образования и доступа к культуре, а также здоровья, работы, равноправия мужчин и женщин, окружающей среды. В Хартии перечисляются средства, способствующие участию молодежи в политике с помощью информационной технологии и связи, а также участию молодежи в неправительственных организациях и политических партиях. Последняя глава Хартии посвящена организационному участию в местных и региональных делах. Подчеркивается необходимость наличия "постоянных представительных структур", таких, как молодежные советы, молодежные парламенты или молодежный форум.

§ 2. Этапы развития молодежного парламентского движения в России

Первые молодежные парламенты возникали по инициативе небольших групп молодых людей. Чаще всего эта инициатива не находила поддержку власти и оставалась на уровне идеи[12]. Одним из первых появился Молодежный парламент Республики Калмыкия[13]. Данный орган имел статус общественной организации и являлся юридическим лицом. Он не имел открытой привязанности к государственным структурам. Обособление членов Молодежного пар-

[11] Европейская хартия об участии молодежи в жизни муниципальных и региональных образований // Сборник законов о молодежи. Кишинев, 1999. С. 51–61.

[12] Возжаева Е.И. Молодежное парламентское движение как субъект и эффективный механизм реализации государственной молодежной политики / Молодежный парламентаризм в Российской Федерации: Документы и материалы I Всероссийского семинара-совещания. Ч. 2: Материалы семинара-совещания. Рязань. С. 17.

[13] Соколов А., Ооржак Х., Шлыкова Н. Молодежный парламент: стратегия развития программ // Материалы круглого стола "Молодежный парламент – механизм реализации молодежной политики, интересов молодежи через участие в выборах всех уровней": Практический опыт регионов. М.,1999. С. 5.

ламента в рамках юридического лица объективно обеспечило некоторые отрицательные моменты: во-первых, к появлению внутренних корпоративных интересов, не имеющих отношения к основному содержательному предмету деятельности, во-вторых, создало преграду для участия в работе Молодежного парламента представителей других общественных объединений. Позднее молодежные парламенты появляются в Удмуртии, Республике Саха (Якутия).

Анализируя динамику развития молодежного парламентаризма, например в Центральном федеральном округе, стоит отметить значительный количественный и качественный рост молодежных парламентских структур. Так, в 2000 году на территории ЦФО молодежные парламентские структуры были только в Московской и Белгородской областях. На сегодняшний день молодежные парламентские структуры есть также в Ивановской, Рязанской, Курской, Тамбовской, Смоленской, Владимирской областях. Деятельность по созданию молодежных парламентов ведется в Тульской, Костромской, Липецкой, Нижегородской областях, создано студенческое правительство (правительство дублеров) г. Москвы.

Шагом в развитии молодежного парламентского движения стало создание Общественной молодежной палаты при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Молодежной парламентской ассамблеи при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации[14].

Создание данных структур демонстрирует заинтересованность законодательной власти на федеральном уровне в вовлечении молодежи в процесс решения собственных проблем путем развития законодательной инициативы и реализации конституционного права молодых граждан на участие в управлении делами государства.

Сегодня следует признать, что молодежное парламентское движение превзошло уровень идеи – оно стало фактом состоявшимся.

Свидетельством этому является то, что фактически ежемесячно в субъектах Российской Федерации создаются новые молодежные парламенты.

В Нижегородской области окончательный вариант формирования Молодежного парламента при Законодательном Собрании будет определен в середине сентября 2008 года. Об этом 18 декабря 2007 года по итогам заседания рабочей группы по обсуждению Положения о создании Молодежного парламента при Законодательном Собрании Нижегородской области сообщил руководитель НРО “Молодой гвардии Единой России” Сергей Бочаров.

---

[14] См.: Положение об Общественной молодежной палате при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденной постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 4 июля 2001 года № 1742-III ГД; Регламент Общественной молодежной палаты при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, принятый на заседании Общественной молодежной палаты при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 28 октября 2002 года.

По его словам, в ходе обсуждения было принято решение по трем основным положениям: в состав Молодежного парламента должно входить не более 50 человек, для его формирования должна быть создана экспертная комиссия составом не более 15 человек, а также предусмотрена квота для кандидатов в Молодежный парламент из районов Нижегородской области.

Выдвижение кандидатов в Молодежный парламент прошло 2 декабря в рамках проекта "Молодые лидеры региона" в Нижнем Новгороде. В каждом районе города был оборудован молодежный избирательный участок для голосования за молодых кандидатов. Общее количество участников праймериз составило 78 человек. Это студенты, рабочая молодежь, представители общественных организаций в возрасте от 18 до 30 лет. В голосовании приняли участие более 2500 человек. По результатам праймериз был сформирован рейтинг молодых лидеров Нижнего Новгорода.

Вместе с тем председатель Законодательного Собрания Нижегородской области Виктор Лунин отметил, что у Законодательного Собрания есть свои критерии для отбора членов молодежного парламента: "Это не только люди, которые имеют хорошие организаторские способности, но и те, кто умеет кропотливо работать".

Глава 3. Молодежный парламент в России

§ 1. Вопросы организации и функционирования Молодежного парламента

Сегодня в России выражение мнения политически активной молодежи, молодых политиков необходимо строить на принципах гуманизма, толерантности и гражданского согласия. В настоящее время в развитии отношений молодежи и молодежных организаций с государством намечается тенденция к равноправному сотрудничеству. Значительным шагом в этом направлении стало создание общественных консультативно-совещательных структур молодежи, к которым относятся различные формы молодежного парламентаризма, активно развивающиеся в нашей стране.

В Муромском институте Владимирского государственного университета был разработан социальный проект "Учимся руководить – Школа Молодого Парламентария", основной целью которого являлось создание в округе Муром постоянно действующей "кузницы" молодых кадров – будущих руководителей в виде "Школы Молодого Парламентария". Задачи проекта: подготовка активистов из числа молодежи округа Муром к парламентской деятельности через заседания в "Школе Молодого Парламентария"; пропаганда гражданской активности и развитие патриотизма в молодежной среде округа Муром.

Итоги работы "Школы": разработаны Устав и Программа "Школы Молодого Парламентария", 12 слушателей "Школы" одержали победу на выборах и успешно работают в составе Молодежного парламента округа. Целенаправленная работа с молодежью, направленная на подготовку наиболее способ-

ных из них для работы в структурах управления, – залог стабильного поступательного развития государства.

§ 2. Формы и уровни организации молодежных парламентов

Учитывая опыт развития молодежного парламентаризма в Российской Федерации, можно определить наиболее действующими следующие его основные формы:

1. Молодежные парламенты, созданные при органах законодательной (представительной) власти. Данная организационная форма характеризуется тем, что молодежные парламенты создаются на основе решения органа законодательной власти и действуют на основании утвержденного им Положения. Являясь общественным совещательным (консультативным) органом, они участвуют в разработке нормативных правовых актов и иных документов в сфере государственной молодежной политики, осуществляют взаимодействие с соответствующими комитетами, комиссиями, депутатами органа законодательной власти.

Главное преимущество такой формы состоит в том, что изначально молодежные парламенты получают официальный статус, предоставляемый им органами законодательной власти. В этом случае ни одна общественная организация не сможет претендовать на монопольное использование созданного органа молодежного самоуправления в своих интересах.

2. Молодежные парламенты или молодежные правительства, созданные при органах исполнительной власти. Примеры создания подобных парламентских структур (при главе администрации субъекта Российской Федерации, мэре города, органе по молодежной политике) существуют. Однако понятие "парламент" подразумевает организацию взаимодействия с органами законодательной власти[15]. Эффективнее при органах исполнительной власти создавать молодежные правительства – институт молодых стажеров, получающих в процессе деятельности хорошую практику административной работы и привносящих в деятельность государственных (муниципальных) органов "свежие" идеи[16]. При этом Молодежное правительство может формироваться на основе открытого конкурса, выборов или путем назначения.

3. Молодежный парламент – социальная программа органов законодательной, исполнительной власти, одного или нескольких молодежных общественных объединений. Цель такой программы – создание для молодежи возможности участвовать в общественно-политической жизни, в процессе при-

[15] Кроме того, в ряде регионов, где существуют противоречия между исполнительной и законодательной ветвями власти, молодежные парламенты при администрациях (правительствах) используются иногда последними как инструмент политической борьбы со своими оппонентами.

[16] Весьма интересным был бы опыт одновременной деятельности Молодежного парламента и Молодежного правительства.

нятия и реализации управленческих решений, контроля за их исполнением. В таком понимании создание Молодежного парламента является одним из методов работы государственных органов, общественных объединений, а не целью и не конечным продуктом.

Опыт субъектов Российской Федерации показывает, что каждая из предложенных форм имеет право на существование. В то же время в качестве наиболее эффективной, отвечающей задачам и принципам развития молодежного парламентаризма, может быть рекомендована форма создания молодежных парламентов при законодательных (представительных) органах власти.

§ 3. Основные направления деятельности молодежных парламентов

Из опыта деятельности молодежных парламентов в России можно выделить пять основных направлений их работы:

1. Представление интересов молодежи в органах власти

В рамках данного направления работы существует возможность эффективно формулировать и доводить проблемы, интересы и ожидания молодежи до законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления;

2. Участие в нормотворческой деятельности, прежде всего в сфере государственной молодежной политики

Участие молодежи в обсуждении законов и иных нормативных правовых актов, касающихся молодежи, подготовка и выдвижение своих нормотворческих инициатив дают возможность ей влиять на определение основных направлений государственной молодежной политики Российской Федерации;

3. Подготовка молодых кадров

Практическая работа молодых людей и их знакомство с законотворческой, управленческой и общественной деятельностью является важным компонентом подготовки грамотных специалистов для соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципального образования;

4. Проведение социально значимых мероприятий

Молодежные парламентские структуры принимают активное участие в реализации государственных (местных) программ и отдельных социально значимых акциях, проводимых на уровне региона (муниципального образования);

5. Просветительская деятельность

Это, с одной стороны, организация обучения молодых людей – членов молодежных парламентских структур. С другой стороны, это – просветительская деятельность в широкой молодежной среде, направленная на повышение правовой культуры молодых избирателей и доступности общественно-политической информации, формирование активной гражданской позиции молодых людей. В реализации этого направления деятельности основными партнерами могут и должны быть избирательные комиссии всех уровней.

Сегодня большинство молодежных парламентских структур имеют свой

сайт или регулярно размещают информацию о своей деятельности на сайтах дружественных организаций (учреждений)[17], выпускают печатную продукцию о своей деятельности, активно сотрудничают с региональной прессой.

Реализация данных направлений требует не только тесного взаимодействия с самой молодежью территории, но и для эффективной работы необходимо также взаимодействие с государственными органами и органами местного самоуправления.

В большинстве своем государственные и муниципальные органы охотно идут на взаимодействие с молодежными парламентами. Интересным в этом направлении является опыт совместной работы региональных избирательных комиссий с молодежными парламентами (Архангельская, Рязанская, Владимирская, Ростовская области). Такая деятельность подразумевает проведение совместных конференций, открытых дискуссий, дебатов и, как правило, задействует широкую массу обучающейся молодежи.

Заключение

Деятельность молодежных парламентских структур многопланова и объективно отвечает потребностям молодых граждан и принципам реализации молодежной политики в России.

Сегодня понимание такой многоплановой деятельности молодежных парламентских структур приводит к возможности вовлечения потенциала молодых людей к социально-экономическому развитию тех территорий, где они осуществляют свою деятельность: через проведение социально значимых мероприятий, организацию молодежных общественных дискуссий по вопросам развития города, села, субъекта, через совместную работу молодежи с депутатским корпусом по подготовке нормативных правовых актов, бюджета территории, через профессиональное обучение молодежи и подготовку к ее общественно-политической деятельности уже не на молодежном поле.

Для разрешения вышеуказанных проблем необходимо формирование действенных структур по защите прав и законных интересов молодежи. Значительным шагом в этом направлении стало создание общественных консультативно-совещательных структур молодежи, к которым относятся различные формы молодежного парламентаризма, активно развивающегося в нашей стране. Опыт работы молодежных парламентов в субъектах Российской Федерации показал эффективность деятельности по привлечению молодежи к решению общественно-политических и социально-экономических задач. В ряде российских регионов молодежные парламенты (думы, советы, палаты,

[17] См.: Информацию о деятельности Молодежного парламента Республики Хакасия можно найти на www.vskhakasia.ru, о деятельности общественного Молодежного парламента Рязанской области на www.mparlament.ryazan.ru; www.youth-council.ryazan.ru; о работе Молодежного парламента Волгоградской области на www.mpvo.volganet.ru.

правительства и др.) имеют реальное право выступать от лица всей молодежи, активно взаимодействуют с властью, способствуют решению проблем молодежи, активизируют позицию самой молодежи в решении своих проблем. Создание Общественной молодежной палаты при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации показало положительную тенденцию в поддержке развития молодежного парламентаризма со стороны государства на федеральном уровне.

Сегодня следует признать, что молодежный парламентаризм, успешно развиваясь в субъектах Российской Федерации, постепенно получая поддержку на уровне государства и общества в целом, стал фактом состоявшимся и имеющим перспективы развития. В настоящее время молодежные парламенты существуют или создаются в большинстве субъектов Российской Федерации.

Очерчивая проявления молодежного парламентского движения, формат его развития, важно указать на те сложности и противоречия, с которыми сегодня эта форма вовлечения молодежи в жизнь муниципальных и региональных образований сталкивается:

• вопросы закрепления правового статуса молодежной парламентской организации в России (на наш взгляд, наличие отдельного закона о системе молодежного парламентаризма в России, механизмах и формах его организации и работы с органами государственной власти на федеральном и региональном уровнях и на местах смогло бы увеличить возможности для его системного развития);

• вопросы отсутствия кадровой школы для молодежных лидеров, в том числе и тех, которые вовлечены в деятельность органов молодежного самоуправления;

• вопросы постоянной межрегиональной коммуникации (сегодня можно пересчитать по пальцам количество межрегиональных молодежных площадок для общения. Однако именно они закладывают основу для целостного понимания молодежи собственной страны, возможностей ее развития);

• вопросы сотрудничества с политическими партиями (наблюдения показывают, что порой молодежные парламентские структуры становятся заложниками работы конкретного амбициозного политического лидера или партии (например, на этапе становления молодежного парламентаризма в Санкт-Петербурге образовалось четыре молодежных парламента – у каждой партии по одному). Однако в сегодняшних условиях сотрудничество с партиями – необходимый механизм продвижения молодежных инициатив. Мы считаем, что это должно стать одним из пунктов работы молодежных парламентских структур в территориях).

Очевидно, что только ответственная и социально активная молодежь может стать гарантом гражданского общества и демократического государства в России. Только участие в процессе становления и самоопределения молодежи, понимание молодежи как субъекта общественных процессов могут привести к появлению в России нового поколения граждан, ответственных за се-

бя и свою страну.

Какое место займет Молодежный парламент, покажет время. Но одно ясно уже сейчас – России нужны молодые политики, законодатели, управленцы, способные стратегически мыслить и, самое главное, эффективно действовать в новых социально-экономических условиях. От позиции молодежи в общественно-политической жизни, от реализации ее потенциала зависит темп развития страны и место России в группе лидеров современного мира.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Классина
Елена Сергеевна,
студентка 5-го курса
Института государства и права
Тюменского государственного
университета

Научный руководитель:
Фальков
Валерий Николаевич,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
права и муниципального права,
проректор Тюменского
государственного университета
по дополнительному образованию
и филиалам

Формирование волеизъявления избирателей на выборах в органы публичной власти в Российской Федерации и в межвыборный период

Тема предвыборной агитации впервые возникла в российской науке около 15 лет назад, и с тех пор ей уделялось немало внимания, что вполне объяснимо. Именно эта стадия избирательного процесса является основным этапом формирования мнения избирателей о кандидатах на выборах в органы публичной власти. Соответственно, от эффективности проведения кандидатами или политическими партиями избирательных кампаний непосредственно зависят те результаты, к которым они придут после дня голосования.

Сейчас, именно благодаря институту предвыборной агитации, избирательный процесс представляет собой огромную политическую индустрию с впечатляющими оборотами финансовых средств и профессионалами в сфере продвижения кандидатов на должность, подлежащую замещению. По этой причине пристальное внимание, прикованное к такой стадии избирательной кампании, как предвыборная агитация, не вызывает удивления.

К сожалению, российский механизм правового регулирования данного института далеко не совершенен: проблемы возникают как в сфере законодательных предписаний, так и в правоприменении. В данной работе институт

предвыборной агитации рассматривается в контексте информационного обеспечения выборов в целом, в сравнении с понятием информирования избирателей.

Однако, несмотря на то, что основные субъекты предвыборной агитации – кандидаты и политические партии – проявляют себя наиболее активно именно в период избирательной кампании с целью максимально эффективного воздействия на электорат, нельзя утверждать, что мнение о них избирателей на сто процентов формируется со дня публикации решения о назначении выборов до дня голосования. На политическую позицию граждан оказывает воздействие в том числе и информация о соответствующих лицах и объединениях, распространяемая в межвыборный период, когда они еще не обладают статусом кандидатов (партий, зарегистрировавших списки кандидатов). Такая информация не относится к агитационным материалам и ее создание и распространение не подпадает под действие законодательства о выборах, поэтому возникает целый блок теоретических и практических вопросов относительно правового регулирования содержания и распространения соответствующих информационных материалов, в связи с чем вторая часть работы посвящена институту политической рекламы, законодательное регулирование которого на сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует.

Сущность предвыборной агитации

Голосование на выборах является выражением политической позиции гражданина и одной из форм непосредственной демократии, а значит, принятие соответствующего решения играет значительную роль в жизни каждого человека и должно быть взвешенным и обоснованным. Чтобы проголосовать на выборах осмысленно, необходима определенная осведомленность о кандидатах и партиях, их программах, идейных позициях. Самым эффективным осведомителем в таких случаях, безусловно, оказывается сам кандидат непосредственно или политическая партия, выдвинувшая список кандидатов. Как лица заинтересованные, они прилагают все возможные усилия для формирования положительного образа в глазах избирателей посредствам проведения предвыборной агитации, не жалея сил и средств.

Опросы общественного мнения приводят к выводам о необходимости агитации и о ее значительном влиянии на формирование электоральных предпочтений избирателей[1], а соответственно, для обеспечения международных и конституционных стандартов выборов необходима четкая законодательная регламентация соответствующего института избирательного права и установление гарантий его функционирования в рамках правового поля.

[1] На основании данных опроса общественного мнения в преддверии выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ, проведенного в октябре 2003 года фондом “Общественное мнение”. См.: Предвыборная агитация. [Электронный ресурс] / Сайт фонда “Общественное мнение”. 2003. Режим доступа: http://www.forum.ru/topics/ 182.html.

На сегодняшний день в российском законодательстве существует нормативное определение предвыборной агитации. В соответствии со статьей 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее – Федеральный закон об основных гарантиях) предвыборной агитацией признается деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них)[1].

Следует отметить, что в настоящее время формулировка определения предвыборной агитации изменилась по сравнению с положениями прекратившего действие Федерального закона 1997 года[2], и теперь деятельность, которая имеет цель побудить или побуждает избирателей к участию в выборах, более не относится к агитационной. Это нововведение открывает новые возможности в отношении повышения уровня явки избирателей перед избирательными комиссиями, однако в глазах обывателей меры, направленные на повышение явки, часто выглядят как агитационные. Так, в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума ФС РФ) пятого созыва небезызвестный видеоролик со слоганом "РОССИЯ – ЕДИНАЯ СЕМЬЯ!", активно транслируемый на каналах федеральных организаций телерадиовещания, в том числе и в так называемый "день тишины", неоднократно вызывал возмущение избирателей, воспринимавших его как агитационный ролик партии власти. Представителям избирательных комиссий приходилось разъяснять, что данный ролик относится к мерам, направленным на повышение явки и стимулирование интереса граждан к выборам, с точки зрения действующего законодательства, агитационного характера он не носит. Те же положения можно отнести и к мерам по распространению приглашений на избирательные участки, а также благодарственным письмам за участие в выборах.

Правовое регулирование формальных признаков предвыборной агитации в Соединенных Штатах Америки существенно отличается от российского. Понятие предвыборной агитации вообще не закрепляется в законодательстве США, однако существует широко известный судебный прецедент, выступающий в качестве непосредственного источника права и содержащий определенные положения о политической рекламе. В своем решении 1976 года по

[1] Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 30.01.2007; с изм. и доп. вступ. в силу 13.02.2007) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СЗ РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

[2] Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ (ред. от 10.07.2001; с изм. и доп. от 11.06.2002) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СЗ РФ. 22.09.1997. № 38. Ст. 4339.

делу Бакли против Валео (Buckley v. Valeo)[1] Верховный Суд США предложил перечень конкретных формулировок, свидетельствующих о том, что действие в виде какого-либо выступления не является тематической политической рекламой, а непосредственно направлено на избрание определенного кандидата. К таким формулировкам относятся: *голосовать за, избирать, поддержать, отдать свои голоса за, голосовать против, добиваться поражения, отвергать*. При этом в случае отсутствия одной из данных формулировок или при наличии сомнений в идентификации конкретного кандидата, в отношении которого высказывается выступающий, действия говорящего рассматриваются как выражение собственной политической позиции, которое ни в коем случае не может быть ограничено в соответствии с одним их важнейших конституционных принципов – свободы слова[2].

Следует обратить внимание на своеобразный подход к закреплению признаков агитации в виде исчерпывающего перечня агитационных формулировок и идентификации именно кандидата, независимо от его принадлежности к политической партии. Естественно, эквивалент перечисленным формулировкам с не менее эффективным агитационным воздействием находится без труда. Кроме того, ни для кого не секрет, что агитация в отношении политической партии, выдвинувшей кандидата, даже без его непосредственного упоминания, оказывает влияние, в том числе и на формирование политической позиции в отношении конкретного кандидата. Таким образом, данный вариант обозначения признаков предвыборной агитации не представляется целесообразным.

В Федеральном законе об основных гарантиях (ст. 2) прослеживается более удачный подход к определению признаков предвыборной агитации. Кроме закрепления общего определения агитации[3], в статье 48 данного закона перечисляются действия, признающиеся предвыборной агитацией, позволяющие говорить о законодательном закреплении ее формальных признаков[4].

Четкая регламентация критериев, по которым можно судить о наличии в том или ином действии участников избирательного процесса признаков предвыборной агитации, имеет немаловажное значение, поскольку на основании таких выводов необходимо правильно применять законодательные ог-

---

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

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

[3] СЗ РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

[4] Там же.

раничения, касающиеся права осуществлять подобные действия ограниченным кругом субъектов и в строго определенные сроки, правил финансирования соответствующей деятельности, оснований привлечения к ответственности различных субъектов за нарушения правил предвыборной агитации. Все вышеперечисленные положения являются неотъемлемой частью обеспечения эффективного функционирования избирательной системы и соблюдения основных принципов избирательного права и процесса, нарушение которых несовместимо с позиционированием государства как правового и демократического.

В процессе реализации законодательных предписаний в сфере избирательного права возникает немало проблем, связанных именно с темой предвыборной агитации, которые требуют пристального внимания представителей науки и практики. В целях обозначения некоторых из них и предложений по их решению представляется целесообразным рассмотрение вопросов предвыборной агитации в рамках тематических блоков, в сравнении со схожими и пересекающимися понятиями и с выделением специфических особенностей данного института, существующих в России на данный момент.

Информационное обеспечение выборов в Российской Федерации

Информация, ставшая неотъемлемой частью повседневной жизни любого человека, занимает особое место и в избирательном процессе. Между участниками избирательной кампании в ходе обмена информацией о выборах возникают специфические правоотношения, обладающие признаками как информационных, так и избирательных. По мнению С.В. Большакова и А.Г. Головина, они являются специфическими *избирательными информационными правоотношениями*[1].

Согласно статье 44 Федерального закона об основных гарантиях информационное обеспечение выборов включает в себя две составляющих: информирование избирателей и предвыборную агитацию[2].

В настоящее время федеральное законодательство закрепляет принципы информирования избирателей: объективность, достоверность, соблюдение равенства прав кандидатов, избирательных объединений, а также свободу деятельности организаций средств массовой информации по информированию избирателей (ст. 45)[3]. Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил конституционность этих положений и закрепил специальные цели предвыборной агитации, а именно: склонение избирателей в определенную сторону, обеспечение поддержки или, напротив, противодействия кон-

[1] Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации: 2-е изд. М.: РЦОИТ, Весь мир, 2007. С. 22.

[2] СЗ РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

[3] Там же.

кретному кандидату, избирательному объединению, а также направленность на поддержку либо на противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. При этом действия, имеющие такую цель, должны быть обусловлены "объективно подтвержденным умыслом добиться конкретного результата на выборах"[1].

Отсутствие четких правовых критериев разграничения информационных и агитационных материалов в ранее действовавшем законе позволяло недобросовестным представителям средств массовой информации вести активную предвыборную агитацию под предлогом необходимости объективного информирования граждан. Стоит отметить, что в практике Соединенных Штатов Америки аналогичная ситуация существует и по сей день. В избирательном праве США вообще не ставится вопрос о разграничении информирования избирателей и предвыборной агитации, законодательном закреплении принципов информирования избирателей. Средства массовой информации активно пользуются непоколебимым принципом свободы слова и прессы, закрепленном в Конституции Соединенных Штатов[2].

Американский политический обозреватель Гленн Гринвольд отмечает узкий подход прессы к освещению предвыборной тематики. Оставляя определенных кандидатов за рамками информационного освещения, средства массовой информации навязывают избирателям политическую позицию с помощью идеи о заранее предопределенных итогах голосования, а не осуществляют их объективное информирование[3]. Однако, несмотря на озвучивание такого существенного недостатка экспертами и теоретиками, американский законодатель продолжает игнорировать сложившуюся ситуацию.

В России средства массовой информации, осуществляя информирование избирателей, должны обеспечить соблюдение принципов и целей информирования избирателей, а также не допускать, чтобы в их информационных материалах содержались формально определенные признаки предвыборной агитации. На практике разграничение информационных и агитационных материалов оказывается непростой задачей. Избирательные комиссии сталкиваются с необходимостью рассмотрения жалоб и споров о содержании тех

---

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.10.2003 № 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова" // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.

[2] The Constitution of the United States – Washington, D.C.: The Commission on the Bicentennial of the United States Constitution, 1992, Amendment I.

[3] Greenwald Glenn. The role of political reporters. [Электронный ресурс] / Salon.com. 2008. Режим доступа: http://www.salon.com/opinion/greenwaldglenn/2008/01/07/media_coverage/index.html.

или иных материалов, поскольку часто выделения формальных признаков предвыборной агитации оказывается недостаточно для решения вопроса.

Помимо непосредственных призывов к голосованию за или против кандидатов, за избирательные объединения или против них, статья 48 Федерального закона об основных гарантиях относит к агитации и другие действия, к примеру, распространение информации о деятельности кандидата (кандидатов), не связанных с профессиональной деятельностью или исполнением своих служебных (должностных) обязанностей[1]. Судебная практика Верховного Суда Российской Федерации по делам, которые касаются распространения информации о деятельности, связанной с исполнением должностных обязанностей лицами, замещающими высокие государственные посты, высшие должности в органах местного самоуправления, довольна обширна. При этом Верховный Суд придерживается позиции, что само по себе освещение такой деятельности средствами массовой информации в период избирательной кампании без наличия специальной агитационной цели не является предвыборной агитацией и подпадает под определение информирования избирателей[2].

Однако агитационная цель – понятие само по себе субъективное, так как представляет собой отношение лица к совершаемому действию. Центральной избирательной комиссией Российской Федерации разработаны Рекомендации для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по предупреждению и пресечению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний, иных нарушений в сфере информационного обеспечения выборов (далее – Рекомендации). В соответствии с их положениями единственным основанием для однозначной констатации избирательной комиссией факта наличия специальной агитационной цели у указанных субъектов является наличие в материалах и сообщениях теле- и радиопрограмм, периодических печатных изданий призывов со стороны представителей организации, осуществляющей выпуск средств массовой информации, голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них)[3]. Во всех остальных случаях, соответственно, материалы подвергаются исключительно субъективной оценке представителями судебных органов и избирательных комиссий[4].

---

[1] СЗ РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

[2] Такая позиция Верховного Суда Российской Федерации приводится, к примеру, в определениях от 18.10.2006 (по делу № 47-Г06-300) и от 03.12.2005 (по делу № 5-Г05-136).

[3] Борисов И.Б., Буханова Т.Н. и др. Рекомендации для избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по предупреждению и пресечению нарушений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов в период избирательных кампаний, иных нарушений в сфере информационного обеспечения выборов / Ред. М.Г. Чигогидзе. М.: РЦОИТ. 2007. С. 7.

[4] Там же. С. 8–9.

Безусловно, данные Рекомендации в некоторых случаях позволяют избирательным комиссиям однозначно квалифицировать действия определенного лица как предвыборную агитацию, однако чаще встречаются случаи, которые их положения не охватывают. Например, в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Тюменской городской Думы пятого созыва, состоявшихся 2 марта 2008 года, в выпуске новостей на одном из телеканалов вышел сюжет, посвященный ходу стадии выдвижения кандидатов, в рамках которого освещалась деятельность (как профессиональная, так и общественная) трех кандидатов, выдвинувших свои кандидатуры на соответствующих выборах. При этом прямые положительные оценки данной деятельности со стороны автора сюжета отсутствовали, однако сама деятельность носила объективно положительный характер, а информация о ней была озвучена именно автором сюжета. На момент выхода сюжета в эфир свои кандидатуры на соответствующих выборах выдвинули 16 человек. Три кандидата, деятельность которых освещалась в сюжете, входили в их число, однако не являлись непосредственно первыми тремя кандидатами, подавшими документы на выдвижение в соответствующую комиссию муниципального образования. С другой стороны, помимо информации о деятельности кандидатов сюжет содержал совершенно нейтральное интервью с председателем избирательной комиссии муниципального образования о ходе стадии выдвижения кандидатов и прогнозах относительно числа кандидатов, которые представят свои документы на выдвижение.

Таким образом, в упомянутом сюжете присутствуют как признаки, указывающие на его агитационный характер, так и признаки, позволяющие рассматривать данный материал как направленный исключительно на информирование избирателей. Формальные признаки предвыборной агитации, закрепленные в Федеральном законе об основных гарантиях, однозначно квалифицировать сюжет не позволяют. Доказать наличие агитационной цели у автора сюжета или редакции средства массовой информации, даже в случае ее фактического существования, не представляется возможным. Положения Рекомендаций такого случая не предусматривают. Вопрос о соблюдении принципов информирования избирателей также является довольно спорным. Сам собой напрашивается вывод о недостатках правового регулирования критериев разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей, при этом приведенный пример не является единственным показателем таких недостатков.

Нами была отмечена специфика правоотношений, возникающих между участниками избирательной кампании в ходе обмена информацией о выборах, которая заключается в наличии в таких правоотношениях двух составляющих: избирательной и информационной. Соответственно и проблемы правового регулирования некоторых вопросов могут быть решены с помощью использования категорий, разработанных и эффективно используемых в информационной сфере, с учетом определенных особенностей их применения в избирательном праве.

На наш взгляд, для устранения недостатков правового регулирования дифференциации предвыборной агитации и информирования избирателей возможно использование понятия *"информационный повод"*, заимствованного из обихода представителей средств массовой информации. Законодательное закрепление данного понятия отсутствует, в том числе и в актах, посвященных исключительно информационным отношениям, ввиду отсутствия объективной необходимости такого регулирования, однако на практике представители средств массовой информации его активно используют, и его определение вряд ли может вызвать какие-либо затруднения или споры.

Информационный повод – это событие, которое может заинтересовать публику, зрителей, читателей или слушателей. При определенных условиях информационный повод позволяет создать информационное сообщение (новость)[1]. Смысл использования данного понятия для регулирования избирательных информационных правоотношений заключается в следующем: при его наличии в информационном материале можно говорить о направленности такого материала на объективное информирование избирателей, а в случае его отсутствия либо при явном несоответствии его характеристик критериям актуальной новости материал может квалифицироваться как агитационный.

На наш взгляд, "информационный повод" может послужить самостоятельным критерием разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации, позволяющим правоприменительным и судебным органам свести до минимума субъективные оценки при рассмотрении соответствующих жалоб и споров. Именно поэтому наиболее эффективным нам представляется законодательное закрепление данного критерия на общефедеральном уровне.

Понятие "информационный повод" может быть включено в статью 45 Федерального закона об основных гарантиях, посвященную информированию избирателей, в качестве обязательного условия его присутствия в нейтральном информационном материале. Еще один вариант введения понятия в законодательство – включение в перечень действий, являющихся предвыборной агитацией, следующего подпункта (статья 48 Федерального закона об основных гарантиях): "распространение информации о деятельности кандидата (кандидатов), политической партии (политических партий), выдвинувшей список (выдвинувших списки) кандидатов при отсутствии соответствующего информационного повода".

И в том и в другом случае следует также включить определение информационного повода в статью 2 Федерального закона об основных гарантиях, закрепляющую основные термины и понятия, с примерной формулировкой следующего содержания: "информационный повод – событие, объективно

[1] Информационные поводы. [Электронный ресурс] / Глоссарий.ru 2008. Режим доступа: http://www. glossary.ru/ cgi-bin/gl_sch2.cgi?RIt(uwsg.outt:l!vuiuk.

вызывающее интерес избирателей независимо от их политических позиций и (или) принадлежности к избирательным объединениям, общественная значимость которого соответствует виду, объему и степени его освещения средствами массовой информации".

Разумеется, и такая законодательная формулировка оставляет место доле субъективизма при оценке содержания информационного материала, однако, по сравнению с существующим положением, степень этого субъективизма существенно снизится. Дополнительный критерий оценки позволит правоприменителю взглянуть на любой информационный материал с другой стороны, учитывая его непосредственную информационную, а не только избирательную специфику.

Если вернуться к примеру с сюжетом о деятельности трех кандидатов, представивших документы на выдвижение в рамках соответствующей избирательной кампании, то оценка сюжета, при прочих равных условиях, будет сводиться к ответу на вопрос: соответствует ли степень освещения деятельности кандидатов и способ преподнесения информации общественной значимости и актуальности такой деятельности, заинтересованности среднестатистического избирателя в освещаемых темах? Таким образом, будет оцениваться и непосредственно освещенный вид деятельности кандидата, и уровень его актуальности на конкретном этапе развития общества в условиях привязки к определенной местности, и степень соответствия актуальности темы выбранным формам преподнесения материала (подлежат оценке, в том числе, выражения, использованные автором сюжета в комментариях). На данный момент, к сожалению, у правоприменителя нет прямого предписания оценки информационного материала с подобной точки зрения, поэтому многие моменты, объективно характеризующие сюжет или статью в газете, часто вообще остаются за рамками внимания избирательных комиссий или судов.

Для максимальной эффективности применения данного критерия на практике возможна разработка основных подходов к его использованию на уровне общефедеральных рекомендаций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. По аналогии с разработкой и внедрением с помощью административных регламентов показателей эффективности выполнения государственных функций органами государственной власти, что на сегодняшний день активно осуществляется в рамках проводимой в России административной реформы, представляется возможной и разработка базовых показателей наличия необходимого информационного повода.

Теоретически можно выделить следующие характеристики события, способного породить новость:

предпочтение события, касающегося "элитных" слоев общества;

в событии должен быть главный (положительный) герой, позволяющий публике идентифицировать себя с ним;

предпочтение отдается наиболее негативному событию;

событие должно однозначно пониматься публикой;

событие должно быть максимально согласованным с самыми упоминаемыми темами новостей[1].

Однако при применении обозначенных характеристик в сфере избирательных информационных правоотношений следует учитывать их специфику, чтобы обеспечить соблюдение базовых принципов избирательного права. С учетом этой специфики такие характеристики, как предпочтение событию, касающемуся "элитных" слоев общества, наличие именно положительного главного героя или предпочтение негативного события, однозначно утрачивают свою актуальность.

Помимо вышеупомянутых показателей, возможна разработка необходимых характеристик для распространения информации об отдельных видах действий, которые могут быть отнесены к предвыборной агитации на основании статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях, к примеру, для распространения информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей.

Если взять за основу аналитический материал заместителя главного редактора журнала "Forbes" Влада Вдовина, посвященный критериям подборки новостей[2], и применить его к избирательным информационным правоотношениям, то получится примерно следующая методика расчета:

Информирование об основной деятельности определенного кандидата можно выразить с помощью простой формулы $X + Y + Z$, где X – оценка известности личности кандидата вне привязки к соответствующей избирательной кампании (например, по десятибалльной шкале); Y – оценка актуальности основной деятельности кандидата с учетом временной и территориальной специфики (также условно по десятибалльной шкале); Z – фактическое количество новостей, связанных с основной деятельностью остальных кандидатов. Диапазон значений, полученных в результате произведенных вычислений и соответствующих критерию информационного повода, может быть закреплен в рекомендациях Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Кроме того, в качестве показателей наличия информационного повода можно закрепить следующие положения:

1. Способность освещаемого события с высокой степенью вероятности качественно изменить общественно-политичекую, экономическую или культурную ситуацию в обществе. При этом определение вероятности таких из-

[1] Информационные поводы. [Электронный ресурс] / Глоссарий.ru. 2008. Режим доступа: http://www. glossary.ru/ cgi-bin/gl_sch2.cgi?RIt(uwsg.outt:l!vuiuk.

[2] Информационный повод: взгляд с другой стороны баррикад. О чем писать в пресс-релизах. [Электронный ресурс] / PR Link. Секреты эффективных коммуникаций. 2008. Режим доступа: http://www.prlink.ru/prinfo/articles/mediarelations/5/.

менений может осуществляться с помощью опроса аналитиков или выяснения материальных затрат.

2. Содержание конфликта в информационном материале. При этом подразумевается конфликт не только в бытовом смысле этого слова, но в целом как противоречие.

3. Степень неожиданности какого-либо события и другие показатели.

При разработке основных подходов к максимальной эффективности применения критерия "информационный повод" на практике необходимо привлечение как специалистов в сфере избирательного права, так и профессиональных журналистов, поскольку именно они постоянно сталкиваются на практике с необходимостью определения наличия информационного повода для создания новостей.

Таким образом, на наш взгляд, выделение двух составляющих информационного обеспечения выборов в виде информирования избирателей и предвыборной агитации является наиболее приемлемым подходом для законодательного регулирования. Четкое разграничение этих двух составляющих, функционирующих в рамках избирательных информационных правоотношений, имеет исключительное значение и требует совершенствования механизма правового регулирования, которое, в свою очередь, может быть осуществлено с помощью закрепления в избирательном законодательстве понятия "информационный повод".

Формирование волеизъявления избирателей в межвыборный период: институт политической рекламы

Информационная деятельность граждан и общественных объединений, в том числе политических партий, осуществляемая ими в период до начала избирательной кампании, в период между выборами, даже если она имеет признаки, идентичные признакам предвыборной агитации, фактически предвыборной агитацией не является ввиду отсутствия формального критерия – срока предвыборной агитации.

При исследовании проблематики формирования волеизъявления избирателей на выборах в органы публичной власти в Российской Федерации целесообразно уделить особое внимание проблемам распространения некоторых видов информации, выходящей за определенные законодательством рамки информационного обеспечения выборов, но имеющей непосредственное влияние на мнение электората. Речь идет о распространении так называемой "политической рекламы"[1].

Законодательного определения понятия "политическая реклама" в России на сегодняшний день не существует, а политологические определения этого понятия с точки зрения избирательного права и избирательного процесса существенного значения не имеют. Однако игнорирование рассмотрения дан-

.[1] См.: Большаков С.В., Головин А.Г. Указ. соч. С. 98–99.

ного вопроса в настоящей работе означало бы неполное освещение обозначенной темы, поскольку политическая реклама, безусловно, влияет на политическую позицию избирателей, при этом между данным институтом и институтом предвыборной агитации существует немало сходств.

Существует мнение, в соответствии с которым можно с известными оговорками утверждать, что предвыборная агитация является специфической составной частью политической рекламы, осуществляемой исключительно в рамках избирательной кампании и регулируемой, прежде всего, законодательством о выборах[1].

В настоящее время, с учетом закрепленного в Федеральном законе "О рекламе" положения о том, что этот Федеральный закон не распространяется на политическую рекламу, *в том числе предвыборную агитацию*[2], можно утверждать, что законодатель признал такую агитацию составной частью (видом) политической рекламы.

Именно поэтому только со дня официального опубликования решения соответствующего органа, должностного лица о назначении выборов (с момента начала избирательной кампании) появляются юридические основания квалифицировать подобную информационную деятельность (политическую рекламу, распространяемую в ходе избирательной кампании) уже как предвыборную агитацию[3].

Институт политической рекламы занимает важное место в правовой системе зарубежных стран. Например, в США, как было уже упомянуто в предыдущей главе данной работы, существует так называемая "тематическая политическая реклама". В соответствии с решением Верховного Суда США по делу Бакли против Валео, не могут быть ограничены политические выступления, включая и политическую рекламу, в которых упоминаются кандидаты в контексте высказывания точек зрения на определенную тему[4]. При этом отсутствует законодательное закрепление понятий "политическая реклама" и "предвыборная агитация", однако фактически определенные различия между ними есть, и связаны они с правилами финансирования избирательных кампаний кандидатов. Под регулирование законодательных ограничений относительно финансирования исключительно через избирательные фонды подпадают только те мероприятия, посредством которых четко формулируется призыв

---

[1] См.: Мостовщиков В.Д. Предвыборная агитация: Понятие и правовые признаки / Журнал российского права. 1999. № 5-6. С. 23.

[2] См.: Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. 01.12.2007) "О рекламе" // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232, статья 2.

[3] См.: Большаков С.В., Головин А.Г. Указ. соч. С. 98–99.

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

к избранию кандидата или его поражению, при этом в идентификации данного кандидата не должно быть сомнений. Все остальные действия, в том числе и направленные на призывы к поддержке политических партий, квалифицируются как политическая реклама, а соответственно расходы на их осуществление избирательным законодательством США не ограничиваются.

По оценкам некоторых исследователей, в 1995–1996 годах 20–30 групп граждан США потратили на тематическую предвыборную рекламу по меньшей мере 50 миллионов долларов, а возможно даже – порядка 100 миллионов долларов[1]. Суммы затрат на такого рода мероприятия не оставляют сомнений в значительном влиянии тематической предвыборной рекламы на исход выборов. Несмотря на это, американский законодатель до сих пор игнорирует наличие непосредственных связей такой рекламы и избирательных кампаний кандидатов, а следовательно, не усматривает необходимости ее запрещения.

Тема политической рекламы достаточно актуальна и в российском обществе, современный период развития которого характеризуется активным партийным строительством, структуризацией и оформлением новых контуров партийно-политической системы в России. Вместе с тем правовое регулирование отношений в этой сфере не успевает за меняющимися реалиями общественно-политической жизни – законодательного акта, регламентирующего порядок распространения всех видов политической рекламы в Российской Федерации, в настоящее время не существует. Тем не менее вопросы, связанные с распространением политическими партиями, их структурными подразделениями информации, которая, исходя из ее содержания, может рассматриваться только как политическая реклама, возникают все чаще.

Федеральный закон "О рекламе" является в настоящее время единственным федеральным законом, в котором употребляется понятие "политическая реклама", которое при этом выводится за рамки сферы применения данного закона[2]. Однако стоит отметить, что политическая реклама не перестает быть рекламой – она просто не регулируется соответствующими нормами закона, а если точнее, не регулируется российским законодательством вообще.

В связи с полным правовым вакуумом в сфере общественных отношений, складывающихся при фактическом осуществлении деятельности по распространению в тех или иных формах политической партией, ее структурным подразделением, материалов, посвященных их деятельности, программам, мероприятиям и идеям, возникает множество вопросов, иногда затрагивающих и сферу избирательных правоотношений.

Например, абсолютно неурегулированным остается статус информационных материалов, посвященных избирательным объединениям, и выходящих

---

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

[2] См.: Федеральный закон "О рекламе". Ст. 2.

во временных промежутках: 1) до момента публикации решения о назначении выборов; 2) с момента публикации соответствующего решения до момента регистрации списков кандидатов, избирательных объединений на выборах по пропорциональной избирательной системе. Решение этих вопросов невозможно без четкой законодательной дифференциации и подробного регулирования понятий политической рекламы и предвыборной агитации.

Стоит также обратить внимание еще на одну проблему. В ходе последних избирательных кампаний была широко распространена практика размещения политическими партиями, их структурными подразделениями на рекламных конструкциях и в иных местах материалов, которые не оформлены как печатные агитационные материалы, но при этом сохраняются на своих местах в период избирательной кампании и, в силу своего содержания, фактически имеют агитационный эффект. Как правило, такие материалы размещаются до начала избирательной кампании на основании соответствующих договоров, которые политические партии обычно заключают на длительный срок, например, на год (включающий в себя и период избирательной кампании). Встречаются попытки представить такие материалы и в качестве социальной рекламы.

При квалификации таких материалов следует иметь в виду, что в соответствии с положениями Федерального закона "О рекламе" в социальной рекламе не допускается упоминание о конкретных марках (моделях, артикулах) товаров, товарных знаках, знаках обслуживания и об иных средствах их ндивидуализации, о физических лицах и юридических лицах, за исключением упоминания об органах государственной власти, об иных государственных органах, об органах местного самоуправления, о муниципальных органах, которые не входят в структуру органов местного самоуправления, и о спонсорах[1]. Таким образом, любые материалы, в которых присутствует упоминание о политической партии, ее региональном отделении (то есть о конкретных юридических лицах), в том числе на которых присутствуют эмблемы названных юридических лиц, не могут рассматриваться как материалы социальной рекламы. По нашему мнению, такие материалы могут квалифицироваться именно как политическая реклама, однако, к сожалению, законодательные предписания, закрепляющие данные положения, на сегодняшний момент в России отсутствуют.

Законодатели понимают опасность, которую таит в себе абсолютный правовой вакуум, окружающий политическую рекламу. Но по какой-то причине принятие законопроекта "О политической рекламе" постоянно тормозится. Данный законопроект неоднократно выносился на обсуждение Государственной Думы ФС РФ, однако до сегодняшнего дня не был принят[2].

---

[1] См.: Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. 01.12.2007) "О рекламе" // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

[2] См.: Термина "политическая реклама" в законе нет. Ее правил – тоже. [Электронный ресурс] / Комментарий Центра "Право и СМИ". 1999. Режим доступа: http://www.medialaw.ru/publications/zip/61/ch2.htm.

Многие авторы уже отмечали необходимость разработки и принятия специального закона о политической рекламе. В этой связи возникает вопрос о концепции такого законодательного акта и, прежде всего, о концепции самого определения политической рекламы. При формулировании определения политической рекламы законодатель, безусловно, должен учитывать необходимость согласования понятий рекламы и предвыборной агитации.

Возвращаясь к терминологии Федерального закона "О рекламе":

реклама – это информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке;

объект рекламирования – товар, средство его индивидуализации, изготовитель или продавец товара, результаты интеллектуальной деятельности либо мероприятие (в том числе спортивное соревнование, концерт, конкурс, фестиваль, основанные на риске игры, пари), на привлечение внимания к которым направлена реклама[1].

Стоит отметить существенную разницу определений рекламного и избирательного законодательства: под рекламой понимается определенная *информация*, в то время как под агитацией – *деятельность* по распространению определенной информации.

В связи с этим, на наш взгляд, стоит согласиться с мнением С.В. Большакова и А.Г. Головина, что политической рекламой в период избирательной кампании является специальная информация о выборах, распространяемая в режиме предвыборной агитации[2].

Также стоит обратить внимание на то, что в определении политической рекламы не вполне целесообразно использование такого родового признака рекламы, как ее адресованность неопределенному кругу лиц, поскольку информация, распространяемая в режиме предвыборной агитации, исходя из положений законодательства о выборах, вполне может носить адресный характер, быть адресованной конкретным избирателям (к примеру, проживающим на территории определенного избирательного округа).

С.В. Большаков и А.Г. Головин считают, что с учетом того, что предвыборная агитация может быть как законной, так и противоправной, в определении политической рекламы следует указать на то, что она может быть распространена любым способом, в любой форме и с использованием любых средств[3]. Логика в такой позиции, безусловно, усматривается. Однако, на наш взгляд, необходимости в таком уточнении нет, поскольку без него определение поли-

[1] См.: Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. 01.12.2007) "О рекламе" // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232, статья 3.

[2] См.: Большаков С.В., Головин А.Г. Указ. соч. С. 203–205.

[3] Там же.

тической рекламы не утратит какой-либо смысловой нагрузки, а соответственно, отсутствует необходимость указания в законодательном определении на потенциальную возможность незаконной политической рекламы.

По мнению указанных авторов, определение политической рекламы может быть сформулировано следующим образом: *политическая реклама* – это информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, в том числе в период избирательной кампании, в режиме предвыборной агитации; информация, направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему, имеющая целью побудить или побуждающая граждан выразить свою поддержку объекта рекламирования в установленных законом формах.

При этом под *объектами рекламирования* следует понимать политические партии (их структурные подразделения), иные избирательные объединения, имеющее право участвовать в выборах в органы публичной власти, их символику, деятельность, программу, политические убеждения, позиции по имеющим общественно-политическое значение вопросам, а также выдвигаемых на выборах кандидатов, списки кандидатов, на привлечение внимания к которым направлена политическая реклама[1].

По нашему мнению, в законодательном определении политической рекламы, за основу которого может быть взят приведенный выше вариант, стоит акцентировать внимание на том, что политическая реклама имеет место быть вне агитационного периода, а с началом избирательной кампании она трансформируется в особый вид – предвыборную агитацию, правила которой установлены законодательством о выборах.

При принятии специального нормативно-правового акта о политической рекламе на федеральном уровне установление четких границ правового регулирования избирательных правоотношений и правоотношений в сфере рекламы имеет наиболее существенное значение, поскольку при отсутствии такого разграничения появляется большая вероятность возникновения правовых коллизий и множества спорных ситуации при применении норм права. В условиях проведения любой избирательной кампании такие ситуации могут вызвать существенные осложнения для всех субъектов избирательных правоотношений в связи с ограниченными сроками кампании.

Кроме того, в законодательном акте, посвященном политической рекламе, необходимо четко прописать положения переходного периода, а именно касающиеся ранее выпущенных и размещенных материалов политической рекламы, которые, в связи с публикацией соответствующего решения о назначении выборов, трансформируются в агитационные.

Таким образом, в случае закрепления перечисленных положений о политической рекламе и определений соответствующих понятий на уровне феде-

[1] См.: Большаков С.В., Головин А.Г. Указ. соч. С. 203–205.

рального законодательства, исчезнет существенный массив проблем правоприменения, а также будет установлена необходимая регламентация информационных правоотношений как в сфере рекламы, так и в сфере избирательного права.

Рассмотрение проблем формирования волеизъявления избирателей на выборах в органы публичной власти в Российской Федерации и в межвыборный период с помощью системного подхода в рамках тематических блоков, в сравнении основных для данной темы исследования институтов – предвыборной агитации и политической рекламы – со схожими и пересекающимися понятиями и с выделением специфических особенностей данных институтов, существующих в России и за рубежом, позволяет сформулировать наиболее актуальные вопросы, возникающие в правоприменительной сфере, а также выработать некоторые рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования отдельных аспектов темы.

В целом, что касается оценки российского механизма правового регулирования предвыборной агитации, он, безусловно, характеризуется высокой степенью разработанности основных понятий и институтов избирательного права. Однако некоторые аспекты предвыборной агитации требуют доработки в виде рекомендаций и предписаний Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также внесения изменений в действующее законодательство.

Что касается информации, оказывающей влияние на политическую позицию граждан в межвыборный период, то правовое регулирование ее содержания и порядка распространения полностью отсутствует в российском законодательстве, что является существенным недостатком и требует пристального внимания законодателя.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Миронова
Мария Владимировна,
студентка 3-го курса
юридического факультета
Брянского государственного
университета им. академика
И.Г. Петровского

Научный руководитель:
Артамонова
Наталья Вячеславовна,
старший преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин
юридического факультета
Брянского государственного
университета
им. академика И.Г. Петровского

Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности

Легитимность избирательного процесса напрямую зависит от правовой культуры избирателей, обеспечивается пониманием и осознанием ими собственной роли в управлении делами государства. Вот почему требуется комплекс мер по воспитанию у граждан соответствующего понимания и отношения к выборам, непрерывного поддержания положительной мотивации граждан на участие в формировании представительных органов власти, культивирования у них ответственного отношения к своему политическому праву избирать и быть избранным[1]. По мнению И.А. Ильина, "есть минимальный уровень образования и осведомленности, вне которого всякое голосование становится своею собственною карикатурою... Здесь нужно понимание самого выборного процесса и предлагаемых программ, умная оценка кандидатов, разумение государственного и экономического строя страны..."[2].

Одним из важнейших направлений в деятельности по правовому воспитанию избирателей и повышению их правовой культуры является работа с мо-

[1] Чертков А.Н., Артамонова Н.В. Региональный опыт функционирования "молодежного парламентаризма" как механизма развития правовой культуры российских избирателей // Журнал российского права. 2008. № 1. С. 52.

[2] Ильин И.А. Предпосылки творческой демократии. М. 1951.

лодежью. В Российской Федерации 25 миллионов молодых избирателей в возрасте от 18 до 29 лет обладают избирательным правом. Это 23% от общего числа избирателей. К сожалению, значительная часть молодежи, несмотря на предоставленные ей Конституцией РФ права, отличается недостаточной политической активностью и негативным отношением к формированию институтов государственной власти и местного самоуправления.

Социологические исследования, проведенные МГУ им. М.В. Ломоносова, показывают, что на протяжении последних пятнадцати лет число молодых людей 18–19 лет, постоянно интересующихся политикой, стало в три раза меньше, чем во времена молодости их родителей. Большая часть молодежи полагает, что выборы как социальный институт малозначимы для достижения общественного блага. На сегодняшний день среди молодых людей весьма высок процент полностью политически индифферентных: 43% политикой не интересуются в принципе[3]. Таким образом, лишь сравнительно небольшое количество людей, достигших возраста, дающего активное избирательное право, используют его, тем самым позволяя политической жизни течь в русле, направляемом другими возрастными группами. Еще меньше тех, кто участвует в выборах в качестве кандидатов, используя свое пассивное избирательное право.

Вместе с тем нельзя отрицать тот факт, что молодежь является наиболее прогрессивной частью электората. Наследуя достигнутый уровень развития общества и государства, уже сегодня она формирует в себе образ будущего, несет функцию преемственности развития государства и общества и является главным участником социальной мобильности и экономической инициативы. И, как любая социальная группа, она имеет собственные цели и интересы, которые необходимо учитывать в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В последние годы молодежь привлекает особое внимание политиков и лидеров общественного мнения. Повышение интереса к молодым избирателям связано с пониманием ключевой роли молодежи в развитии государства и общества в целом и с возникающими в связи с этим проблемами.

На сегодняшний день главная проблема состоит в том, что, к сожалению, значительная часть молодежи, несмотря на конституционное право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, отличается недостаточной гражданской активностью и негативным отношением к формированию институтов государственной власти и самоуправления.

Для молодых людей свойствен крен в сторону радикальных общественно-политических движений. Молодежь, голосующая впервые, чувствует слабость своих позиций и невозможность изменить что-либо. Ее низкая актив-

[3] О повышении правовой культуры молодежи, активизации ее участия в избирательном процессе и опыте работы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в этом направлении // Вестник ЦИК РФ. 2002. № 7. С. 60.

ность является следствием того, что она занимает неопределенное положение в социальной структуре[4].

В чем же состоят причины низкой политической активности молодежи?

Значимым фактором, отрицательно влияющим на электоральную активность, является недоверие к власти. Согласно социологическим опросам, большая часть молодежи полагает, что выборы как социальный институт для достижения общественных целей малозначим.

Одной из форм выражения недоверия является ситуация, когда наибольшее количество голосов на выборах кандидат получает "против всех", так же следствием данного отношения населения является игнорирование выборов значительной частью граждан.

Следует отметить, что наш законодатель отменил графу "против всех" и порог явки избирателей. Но здесь возникает вполне резонный вопрос: разве это сможет изменить отношение людей к происходящему?! На наш взгляд, едва ли.

Как представляется, проблема состоит еще и в том, что значительная часть молодежи не приемлет сложившиеся электоральные институты как на идеологическом, так и на поведенческом уровнях. Попросту происходит отрицание исторических и культурных ценностей, моральных и нравственных норм, устоев общества и права, как такового.

Отсутствие четкой модели воспитания, начиная с семьи, заканчивая школой и вузом, породило такой фактор как отсутствие четких правовых убеждений и нравственности. На сегодняшний день среди молодежи размыты понятия "добро" и "зло", то есть, нет четких представлений о том, что же такое нравственность.

Одной из причин пассивного отношения молодежи к выборам является духовный кризис общества, конфликт двух типов морали. "Переходный период", в котором сейчас находится Россия, опасен в первую очередь тем, что к сформировавшимся в советскую эпоху моральным и нравственным ценностям добавились ценности современного западного мира. Данный конфликт вызывает двойственную ситуацию у молодого поколения, когда жить по моральным принципам, по которым жили родители и родители их родителей, уже нельзя, но жить по принципам, которые привносит в нашу жизнь хлынувший с запада поток информации, еще нельзя. Да на самом деле и не хочется. Поэтому значительная часть молодежи находится в поиске своего духовно-нравственного идеала.

Таким образом, можно увидеть, что основным следствием обозначенных причин является отсутствие устоявшейся системы ценностей. Причем ее разработка не представляет особой проблемы. Самое сложное в сложившейся ситуации – донести данные ценности до молодежи, которая сознательно ограждает себя от основных источников информации (за исключением явно

[4] Молодежь и выборы – опыт России (проблемы участия, правовой культуры, развития гражданского общества) // Вестник ЦИК РФ. 2004. №13. С. 106.

развлекательных). Тенденция, строящаяся на факторах недоверия и нигилизма, наблюдается у молодежи и в отношении к СМИ (дают о себе знать "не совсем честные" PR-акции, проводимые во время избирательных кампаний). Следовательно, обратная связь с будущим обществом нарушена.

Если мы используем основные общечеловеческие ценности, апробированные годами истории цивилизаций всего мира:

а) стремление к законности, демократичности, гуманизму;

б) воспитание гражданской гордости, патриотизма;

в) стремление к обретению семьи, детей, здорового поколения;

г) повышение социальной активности населения;

д) и т.д.,

то для того чтобы создать гражданское общество, а затем построить правовое государство, необходимо выработать такие способы коммуникации, которые смогут донести все эти ценности до молодежи. И, как следствие, смогут повысить правовую культуру данной социальной группы. На наш взгляд, именно через налаживание диалога между молодым поколением и органами государственной и муниципальной власти следует пытаться донести эти ценности. Ни в коем случае нельзя использовать методы давления и манипуляций. Все должно быть на добровольных началах. Не следует карать, следует поощрять, лишь немного подсказывая, в каком направлении следует двигаться для реализации целей молодого поколения, которые они могут сформировать и сами.

Низкая правовая культура, правовой нигилизм, ставшие, к сожалению, обычной нормой, требуют активных действий со стороны государства по разработке и осуществлению молодежной политики.

На федеральном уровне работа в этом направлении активно ведется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, которая предусматривает проведение долгосрочных и оперативных мероприятий образовательного, информационного и организационного характера, направленных на создание разнообразных форм правового просвещения молодых избирателей с целью преодоления незнания молодыми людьми своих конституционных прав и обязанностей, их неуверенности в завтрашнем дне, социально-бытовых проблем, утраты нравственных ориентиров и идеалов, в том числе отсутствия культуры участия в выборах.

С 2000 года в России действовал разработанный и утвержденный Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и согласованный с Правительством Российской Федерации Комплекс мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000–2005 годы[5]. С 2006 года реализуется Комплекс мер на 2006–2008 годы.

[5] Мостовщиков В.Д. Роль избирательных комиссий и средств массовой информации в формировании правовой культуры избирателей. М.: РЦОИТ. 2006. С. 4.

На сегодняшний день, в рамках реализации Комплекса мер, значимость государственной молодежной политики стремительно возрастает.

На федеральном уровне реализацию государственной молодежной политики осуществляет Общественная молодежная палата при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, созданная в 2001 году как совещательный и консультативный орган при Государственной Думе для изучения проблем молодежи в России, своевременного реагирования на них органов государственной власти, содействия деятельности Государственной Думы Российской Федерации в области законодательного регулирования прав и законных интересов молодежи, подготовки рекомендаций по решению проблем российской молодежи. Создание Общественной молодежной палаты при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации демонстрирует заинтересованность законодательной власти на федеральном уровне в вовлечении молодежи в процесс решения собственных проблем путем развития законодательной инициативы и реализации конституционного права молодых граждан на участие в управлении делами государства"[6].

Таким образом, создание Общественной молодежной палаты при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации стало важным шагом в развитии молодежного парламентского движения.

Следует заметить, что молодежный парламентаризм в России появился во многом благодаря тому, что на сегодняшний день возникла необходимость заполнить ту нишу в воспитании молодежи, которую раньше занимали молодежные структуры. Не случайно Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин обратил внимание на то, что "...в прежние времена у нас все было регламентировано. У нас функционировал и масштабно действовал Коммунистический Союз Молодежи – комсомол, пионерская организация. В школе всех принимали в октябрята и так далее. Конечно, это было чрезмерно политизировано и забюрократизировано. Но какой-то смысл в этом был, потому что, в общем, до людей доносили, наряду с этими идеями чисто политического характера, много общечеловеческих и полезных вещей, воспитывали подрастающее поколение в духе преданности, любви к Родине, Отечеству, много чего было хорошего в этой системе...". Такая оценка комсомола из уст главы Правительства, прозвучавшая на всю страну, позволяет сделать вывод, что у молодежного парламентаризма есть и могут быть общие черты с позитивными сторонами деятельности комсомола, и в этом нет ничего плохого. Кроме того, следует учитывать современные исследования, которые показывают, что 74% населения выступают за заимствование советских форм работы с молодежью, 82% считают, что нужна государственная программа по работе с молодежью.

Очевидно, что только ответственная и социально-активная молодежь может стать гарантом гражданского общества и демократического государства в

[6] www.mparlament.ru.

России. Только участвуя в процессе становления и самоопределения молодежи, через понимание молодежи как субъекта молодежной политики, возможно появление в России нового поколения граждан, ответственных за себя и свою страну. В этом плане развитие молодежного парламентаризма представляется нам как никогда своевременным.

Молодежный парламент – это, с одной стороны, одна из возможных форм привлечения молодежи к участию в управлении делами государства, а с другой – школа обучения избирательному процессу. И вот здесь роль избирательных комиссий должна выйти на первый план[7].

Мероприятия, проводимые по вопросам молодежного парламентаризма на федеральном уровне, дали ощутимый толчок к развитию этого явления в регионах. Во многих регионах именно общественные организации оказали давление на разработку и принятие региональных законов о молодежи и молодежной политике. Бесспорно, сегодня следует признать, что молодежное парламентское движение превзошло уровень идеи – оно стало фактом состоявшимся. Наглядным свидетельством этому является то, что фактически ежемесячно в субъектах Российской Федерации создаются новые молодежные парламенты.

Статистика говорит сама за себя: в 54 субъектах Российской Федерации молодежные парламентские структуры есть и активно работают либо на региональном уровне, либо в муниципалитетах. В 21 субъекте существуют инициативные группы по созданию молодежных парламентских структур (в их числе и Брянская область). И лишь от 12 субъектов Российской Федерации пока нет информации по развитию молодежного парламентского движения.

Что касается Брянской области, то здесь разговор особый, потому что мы можем гордиться работой, проводимой в этом направлении. Первое организационное заседание Молодежного парламента прошло в Брянской Думе в первой декаде марта 2007 года. Совет Думы, который "по совместительству" выступает в роли попечительского совета Молодежного парламента, утвердил его состав. Особенно отрадно то, что членом Молодежного парламента Брянской области является студент пятого курса нашего факультета – Гулевич Виктор. Молодежный парламент создан по инициативе Брянской Думы "для изучения проблем молодежи и непосредственного ее участия в процессе выработки и принятия рекомендаций в области государственной молодежной политики". Молодежный парламент – это "постоянно действующий совещательный и консультативный общественный орган содействия законодательной деятельности Думы по молодежным вопросам". Парламент работает на общественных началах. В него вошли молодые жители Брянской области от 18 до 30 лет: представители молодежных общественных организаций, пар-

[7] О повышении правовой культуры молодежи, активизации ее участия в избирательном процессе и опыте работы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в этом направлении // Вестник ЦИК РФ. 2002. № 7. С. 64.

тий, брянских вузов с очной формой обучения, молодые люди из муниципальных образований области.

Важно, что молодежные парламенты создаются не только на уровне субъектов Российской Фдерации, но и в муниципальных образованиях (в Новосибирской области, например, принята региональная программа, регламентирующая создание молодежных парламентов в каждом муниципальном образовании). Этот факт приводит к мысли, что идея молодежного парламентаризма тем эффективнее, чем ближе она самой молодежи. На местном уровне такие органы ближе к молодым гражданам, что позволяет им стать реальным аккумулятором идей молодежи и содействовать реализации политики на муниципальном уровне.

Следует заметить, что идея молодежного парламентаризма пришла к нам с запада (и, как мы видим, была успешно применена в России). Так молодежные парламенты есть в Германии, Финляндии, Латвии, Литве, Эстонии, Польше. Как показывает практика развития зарубежных стран, партнерство государственных органов с молодежью вошло в практику государственной молодежной политики во многих странах Западной Европы. Но вот парадокс – одновременно с этим в странах с развитой демократией (например, таких, как Германия) молодежные парламенты не стали серьезными структурами, которые могли бы реально представлять интересы молодежи. В большинстве своем, созданные при органах государственной власти, они приобрели форму клубов, где политически активные молодые люди учатся парламентской культуре, основам политической деятельности. Надо сказать, что, на наш взгляд, это не есть правильно. И нам бы хотелось, чтобы в нашей стране молодежные парламенты стали не просто “клубами по интересам”, а реальной движущей силой, во многом определяющей политику государства в молодежной сфере. И мы считаем, что у нас для этого есть все предпосылки.

В то же время, анализируя зарубежный опыт молодежного парламентаризма, мы пришли к выводу, что нашей стране на сегодняшний момент не достает Детского парламента (или Парламента учеников), подобно тем, которые действуют в Словении, Эстонии или Литве. В этих странах детские парламенты – это образовательные программы содействия демократии, которые принимают форму дебатов и обсуждений по актуальным для детей и подростков вопросам. Они проводятся на уровне классов, школ, региональных сообществ и на национальном уровне. По нашему мнению, подобный опыт возможно применить и в России.

Помимо всего вышеперечисленного, на федеральном уровне действует Центр развития молодежного парламентаризма в России, который был создан в начале 2005 года в результате сложившейся объективной потребности объединения в рамках одной организации опыта работы команды молодых лидеров из разных регионов Российской Федерации по развитию молодежного парламентского движения на территории России.

Основными целями Центра являются: привлечение молодежи к активному участию в жизнедеятельности государства и общества, к развитию территорий, на которых она проживает, разработке и реализации эффективной молодежной политики путем представления законных интересов молодых граждан и общественно значимых целей в различных молодежных общественных консультативно-совещательных структурах, прежде всего – молодежных парламентах.

В рамках деятельности Центра реализуется проект продвижения на территории России основных положений и принципов Европейской хартии об участии молодежи в жизни муниципальных и региональных образований. Данный проект реализуется совместно с Национальным Советом молодежных и детских организаций России при поддержке Совета Европы.

Под эгидой Центра проходят Всероссийский конкурс молодежных авторских проектов "Моя страна – моя Россия", направленных на социально-экономическое развитие муниципальных образований, конкурс "Моя законодательная инициатива", всероссийские форумы молодежных парламентариев и др.

Таким образом, работа по реализации молодежной политики на федеральном уровне проходит довольно масштабно. Но следует отметить, что субъекты Российской Федерации не желают оставаться в стороне. Повышение правовой культуры молодежи и активности ее участия в выборах составляет одно из ведущих направлений в деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Так, в большинстве субъектов Российской Федерации разработаны и приняты региональные программы по повышению правовой культуры избирателей и организаторов выборов, утвержденные руководителями исполнительных органов государственной власти и согласованные с заинтересованными органами и должностными лицами.

В рамках реализации Комплекса мер избирательные комиссии субъектов Российской Федерации накопили определенный опыт работы по обеспечению избирательных прав молодых людей и вовлечению их в избирательный процесс.

Помимо того что в субъектах Российской Федерации активно создаются молодежные парламенты (о чем речь шла выше), большое внимание уделяется также формированию электоральной активности молодежи через высшие и среднеспециальные учебные заведения субъектов, так как именно они становятся резервами молодых кадров.

Так, проведение конкурсов на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса среди студентов юридических вузов (юридических факультетов вузов) стали традиционными в большинстве субъектов Российской Федерации. Брянская область в этой связи заслуживает особого внимания, так как в течение ряда лет Избирательная комиссия Брянской области проводит второй этап конкурса.

Также следует отметить, что в 275 вузах страны ведется преподавание юридических дисциплин, включая избирательное право, которое изучается в выс-

ших учебных заведениях в 26 регионах страны при непосредственном участии субъектов Российской Федерации. Конечно, в таком деле невозможно обойтись без поддержки федеральных властей, поэтому ЦИК России для студентов вузов издала учебник "Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации".

Организаторы выборов накопили определенный опыт работы и с будущими избирателями – учениками общеобразовательных школ. В последние годы все большее распространение в России получает такая форма правового просвещения будущих избирателей, как проведение среди школьников олимпиад по граждановедческим дисциплинам и избирательному праву. В этой связи Избирательная комиссия Брянской области совместно с управлением образования администрации области принимает активное участие в организации и проведении Всероссийских олимпиад школьников по граждановедческим дисциплинам и избирательному праву.

Практика работы избирательных комиссий субъектов позволяет сделать вывод, что мероприятий для молодых избирателей, осуществляемых только силами избирательных комиссий и некоторых заинтересованных органов, явно недостаточно.

Проблема вовлечения молодежи в избирательный процесс носит комплексный характер и определяется социальными, экономическими, общественно-политическими, идеологическими и иными причинами. Добиться коренного улучшения положения дел можно только объединив усилия органов государственной власти, органов местного самоуправления, системы избирательных комиссий, политических партий и общественных объединений, учреждений образования и культуры, всех других заинтересованных лиц.

Очевидно, что задача повышения электоральной активности молодежи не может быть решена только конкретными PR-акциями в период избирательной кампании. Повышение активности молодежи предполагает ее систематическое политическое воспитание начиная со школьной скамьи. Это требует не только усвоения общественно-политических знаний о государственном устройстве, системе выборов, правах и обязанностях гражданина, но и овладения навыками политического действия и поведения.

Следует заметить, что политическое сознание современной российской молодежи носит противоречивый характер. Наряду с недоверием к политическим институтам страны созревает и понимание ценности государства. А наряду с пониманием частью молодежи важности молодежной самоорганизации имеется и нежелание принимать личное участие даже в тех молодежных организациях, которые должны отстаивать их корпоративные интересы.

Система позитивных социальных ценностей и ориентиров, формирующаяся в сознании молодежи, создает благоприятную морально-психологическую атмосферу, которая способствует вовлечению ее в политические и государственные процессы.

Новое поколение самостоятельнее, чем предыдущее, и, что самое главное, имеет возможность выбирать. Просто так голоса никто не отдаст – с молодежью надо работать.

Поэтому для преодоления негативных факторов, влияющих на повышение электоральной активности молодежи, нам представляется необходимым использовать следующие инструменты вовлечения молодежи в жизнь общества:

1. *Подготовка молодежи к участию в общественной жизни.* Местные и региональные власти, сознавая, что в жизни молодых людей основную роль играют школы, должны выделить в школах помещения и оказать соответствующую поддержку для организации обучения по вопросам участия молодежи в жизни общества, ознакомления с правами человека и поддерживать участие молодежи в общественных объединениях и в жизни местных общин посредством:

1) организации обучения преподавателей и специалистов по работе с молодежью по практическим вопросам участия молодежи в общественной жизни;

2) развития всех форм участия учащихся в жизни школы;

3) внедрения в школах программ по изучению основ гражданского общества;

4) организации обучения групп с наставниками путем предоставления помещений и средств, а также поддержки обмена положительным опытом.

2. *Информирование молодежи.* Для того чтобы участвовать в мероприятиях и в жизни своей общины или для того чтобы пользоваться предназначенными для них услугами и возможностями, молодые люди должны прежде всего знать о них (следует отметить, что в регионах молодые люди порой даже не догадываются, что рядом с ними, в их провинциальном городе, успешно работают несколько молодежных организаций и инициатив). Безусловно, участие в мероприятиях и проектах, которые интересуют молодых людей и которые они сами организуют, зачастую является шагом в процессе, ведущим молодежь к более активному участию в жизни общества, включая политическую жизнь. Поэтому местным и региональным властям следует поддерживать и совершенствовать существующие информационные и консультационные центры для молодых людей, с тем чтобы качество предоставляемых ими услуг отвечало потребностям молодежи. Там, где таких центров не существует, местным и региональным властям, а также другим соответствующим структурам следует учреждать и помогать создавать адекватные информационные службы для молодежи, в том числе через существующие структуры, такие, как школы, молодежные службы и библиотеки. Следует принять специальные меры для удовлетворения информационных потребностей тех молодых людей, которым сложно получить доступ к информации (языковые барьеры, отсутствие доступа к Интернету и т.д.). Молодежь должна иметь возможность участвовать в подготовке, осуществлении и оценке мероприятий и информационных продуктов центров или служб молодежной информации, а также быть представленной в их руководящих органах.

3. *Вовлечение молодежи в жизнь общества с помощью информационных и коммуникационных технологий.* Информационные и коммуникационные технологии могут открыть новые возможности для информирования и вовлечения молодежи в жизнь общества. Они могут быть использованы для обмена самой разнообразной информацией и способствовать, благодаря возможности интерактивного общения, вовлечению молодежи в жизнь общества. Поэтому местным и региональным властям следует использовать эти технологии в своей информационной политике и политике, направленной на вовлечение молодежи в жизнь общества, при условии, что доступ к ним будет гарантирован для всех молодых людей, в частности, в том что касается мест доступа и ознакомления с этими новыми инструментами.

4. *Расширение участия молодежи в работе СМИ.* Молодые люди не только являются крупными потребителями продукции средств массовой информации, но и сами могут активно работать в этой области, расширяя, таким образом, возможности самовыражения и участвуя в подготовке информации, публикуемой средствами массовой информации. Их подход к некоторым вопросам позволяет им давать своим сверстникам иную, а зачастую более доступную информацию. Участие молодежи в работе СМИ, кроме того, позволяет ей понять, как строится информационная работа, и приобрести необходимые практические навыки. В связи с этим местным и региональным властям следует поддерживать создание и деятельность средств массовой информации (радио, телевидение, печатная и электронная пресса и т.д.), подготовленных молодыми людьми и для молодых людей, а также соответствующие программы профессиональной подготовки.

5. *Поощрение молодежи к безвозмездному труду и служению обществу*. Следует поддерживать и поощрять участие молодежи в добровольной деятельности. В то время, когда молодые люди находятся под постоянно возрастающим давлением, когда каждый из них обязан преуспеть в учебе и труде, важно развивать и признавать безвозмездный труд. Поэтому местным и региональным властям следует:

1) поддерживать создание добровольных центров и развивать инициативы, направленные на поддержку и пропаганду участия молодежи в безвозмездной деятельности, в частности в информационно-пропагандистских кампаниях;

2) совместно с молодежью, организациями добровольцев, органами образования и работодателями разработать системы, позволяющие признавать и формально подтверждать безвозмездную деятельность в рамках системы формального образования и по месту работы.

6. *Поддержка молодежных проектов и инициатив.* Молодежь с ее надеждами и желаниями имеет множество идей, которые могут быть трансформированы в проекты и конкретные действия на местном уровне в интересах всего населения. При надлежащей поддержке эти проекты, их успехи, равно как и просчеты, также могут помочь молодым людям воспитать в себе чувство ответственности и самостоятельности и стать, таким образом, активными членами общества. По-

этому местным и региональным властям следует содействовать реализации таких проектов, независимо от их масштабов, привлекая к их осуществлению специалистов и предоставляя финансовую, материальную и техническую помощь.

7. *Развитие молодежных организаций.* Отличительной особенностью молодежных организаций является то, что они, в первую очередь, отражают мнения, а также обслуживают потребности и интересы молодежи. Кроме того, именно в этих организациях молодые люди могут познать и испытать на практике возможности и вызовы, связанные с принятием решений и практической работой совместно со сверстниками. Это могут быть и структурированные организации, и неформальные объединения молодежи. Важно, чтобы молодые люди имели возможность и выбор, если они того пожелают, вступить в молодежную организацию по месту жительства. Молодые люди также должны иметь право на создание собственных организаций, если они того пожелают, и на соответствующую поддержку. Поэтому:

1) местным и региональным властям следует выделить целевым назначением бюджетные средства исключительно для поддержки молодежных организаций, которые осуществляют деятельность или предоставляют услуги, или выступают в качестве рупора молодежи в данной местности, или же отстаивают ее интересы. Предпочтение следует отдавать тем организациям, которыми управляют сами молодые люди и которые действуют в их интересах, проводят политику или создают системы, позволяющие обеспечить активное участие молодежи в жизни общества;

2) местным и региональным властям следует развивать исповедуемый Советом Европы принцип совместного управления и систему принятия решений совместно с молодежью и молодежными организациями по вопросам, касающимся молодежи. Очень важно, чтобы там, где существуют такие структуры совместного управления, молодежь и молодежные организации пользовались уважением в качестве полноправных партнеров и, кроме того, имели возможность не участвовать в этих структурах, если они не желают этого.

8. *Участие молодежи в неправительственных организациях (НПО) и политических партиях.* Динамичный, независимый и активный неправительственный сектор является важнейшим элементом любого подлинно демократического общества. Очень важно также, чтобы другие сектора гражданского общества – такие, как политические партии, – были сильными и активными на местном и региональном уровне. Участие в демократической жизни любой страны, региона или города не сводится к голосованию раз в несколько лет. Вот почему столь важно участие в НПО и политических партиях, поскольку именно они позволяют на постоянной основе вовлекать граждан в процесс принятия решений и практическую деятельность, а также влиять на них. Поэтому крайне важно поощрять и поддерживать участие молодежи в общественной жизни по месту жительства. Местным и региональным властям следует выделять финансовые и иные ресурсы НПО, которые активно способствуют участию молодежи в своей деятельности, а также в демократических

структурах и процедурах принятия решений. Местные и региональные власти совместно с политическими партиями должны беспристрастно содействовать вовлечению молодежи в партийную политическую систему в целом и поддерживать конкретные направления деятельности такие, как подготовку.

Нельзя не отметить тот факт, что в повседневной практике управления молодежную политику часто понимают не иначе, как определенные расходы на молодежь, как "содержание" молодежи. Но это неверная точка зрения. Да, безусловно, наиболее значимые молодежные программы, касающиеся охраны здоровья, образования, правового просвещения необходимо финансировать. Не обойтись и без расходов на те социальные группы, которые сами себя не в состоянии прокормить (инвалиды, сироты). Но большей части молодежи нужны, скорее, не инвестиции, не материальная помощь, а определенные авансы для жизненного старта. Поэтому, основным принципом государственного отношения должен быть принцип кредита доверия и определенной финансовой поддержки. Ведь молодежь – это один из скрытых ресурсов общества, от мобилизации которого зависит его жизнеспособность.

И наша общая задача сделать так, чтобы молодые люди поняли: от них зависит будущее России, так как в дальнейшем именно им предстоит принимать стратегические решения. Поскольку только ответственная и социально-активная молодежь может стать гарантом дальнейшего развития в России гражданского общества и демократического государства. Только при непосредственном участии всех государственных структур в процессе становления и самоопределения молодежи, через воспитание чувства реальной сопричастности молодежи к политическим процессам государства возможно появление в России нового поколения граждан, ответственных за себя и свою страну.

В заключение хотелось бы отметить, что принципиально изменится отношение молодежи к политике лишь в том случае, если она почувствует себя реальным участником и субъектом всех процессов, происходящих в нашей стране. Но это будет возможно лишь при условии, если государство реально, а не формально сделает приоритетной молодежную политику, сделает доступным получение образования, реализацию приобретенных профессиональных навыков за достойное вознаграждение, создание семьи, приобретение жилья, решит другие социальные вопросы.

Для этого нужно показать молодежи, что государственное строительство необходимо прежде всего для нее, что это – *наше* государство, защищающее и отстаивающее на всех уровнях *наши* интересы. Это возможно достичь, ведя честную, открытую игру, согласовывая и совместно определяя все наболевшие вопросы с молодежью и ее представителями.

На наш взгляд, главное направление повышения электоральной активности состоит в том, чтобы увязать избирательный процесс с решением социальных и идеологических проблем молодежи. Выборы, которые станут средством выражения интересов молодежи, будут надежным гарантом укрепления и развития выборных институтов власти в Российской Федерации.

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Хорошева
Анна Александровна,
студентка 4-го курса
Института правоведения
Московской государственной
юридической академии

Научный руководитель:
Головин
Алексей Геннадьевич,
кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры
конституционного и муниципального
права Московской государственной
юридической академии

Место избирательного права в системе российского права

Novitas non tam utilitate prodest, quam novitate perturbat.
Новое не столько воздействует своей полезностью,
сколько тревожит своей новизной.
Латинское изречение
Нет ничего практичнее, чем хорошая теория.
Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин.
Теория современной конституции

Науке более всех иных сфер человеческой деятельности свойственна противоречивость. В ней объединены догма и творческий порыв, страх перед новым, способным нарушить равновесие и изменить привычную картину мира, и в то же время неутолимое желание новых знаний и новых истин. Бесконечный поиск и бесконечное обновление.

"Систематика", или наука о системах, разрабатывающая методы моделирования сложных (комплексных) явлений, дает великолепные результаты при применении ее в сфере права", – отмечает Ж.-Л. Бержель[1]. Системный подход в настоящее время является одним из наиболее перспективных и действен-

[1] Бержель Ж.-Л. Общая теория права. М.: NOTA BENE, 2000. С. 27.

ных путей познания в сфере юриспруденции, поскольку "мощный аналитико-синтетический инструментарий, который дала исследователям общая теория систем, позволяет эффективно достигать необходимых результатов при рассмотрении любого объекта, характеризующегося как объект-система"[2], каковым, несомненно, является право. Рассматривая право сквозь призму системного подхода, мы не можем отрицать одно из важнейших свойств любой системы – динамичность, способность вступать во взаимодействие с внешней средой и изменяться в результате этого взаимодействия. Данное утверждение представляется неоспоримым, а между тем юриспруденция, как и любая наука, скорее предпочтет упорно не замечать накапливающихся в системе права изменений, ревностно оберегая устоявшиеся взгляды, нежели уступит натиску тревожащей новизны. Но, как известно, "научное знание не терпит догматизации... Любая истина всегда носит относительный характер... Нет такого вопроса в юриспруденции, который не имел бы несколько вариантов ответа"[3] и, несомненно, "невозможно создать статичную закрытую систему права, раз и навсегда определившую основные отрасли. Систему права следует понимать не как заданную совокупность норм, сгруппированную по институтам и отраслям, а как процесс тематизации, в результате которого идет постоянное формирование отраслей"[4].

По мнению автора настоящего исследования, система российского права эволюционным путем накопила объем изменений, достаточный для признания объективного существования ряда новых самостоятельных отраслей[5]. К таковым относится, прежде всего, *избирательное право* как относительно молодая, но динамично развивающаяся и имеющая колоссальное значение для формирования демократического правового государства и воспитания политико-правовой культуры граждан отрасль.

---

[2] Головин А.Г. Эволюция системы избирательного законодательства в Российской Федерации: Тенденции и перспективы. М.: Московское бюро по правам человека, "Academia", 2008. С. 5.

[3] Демин А.В. Система российского права: Тенденции и перспективы // Системность в праве: Сб. статей. Красноярск, 2002. С. 6–7.

[4] Рычагова О.Е. Системообразующие факторы права: Монография. Томский государственный университет, 2003. С. 96.

[5] Косвенным подтверждением данного вывода служат не утихающие в последнее десятилетие споры по поводу признания тех или иных правовых образований самостоятельными отраслями российского права. (См., например: Свердлык Г.А. Становление жилищного права как комплексной отрасли права // Жилищное право. 2007. № 4; Чибинев В.М. Проблемы определения места налогового права в системе российского права // Налоги. 2006. № 2; Ипатов А.Б. К вопросу о месте страхового права в системе права // Юрист. 2006. № 7; Хабриева Т.Я. Миграционное право как структурное образование российского права // Журнал российского права. 2007. № 11 и т.п. (электронные версии перечисленных работ размещены в справочной правовой системе "КонсультантПлюс").

Цель данного исследования – на основе анализа исторических предпосылок становления системы российского права, рассматриваемого в русле общемировых тенденций, выявить некоторые дальнейшие перспективы ее развития, прежде всего обосновать необходимость признания *избирательного права* самостоятельной отраслью российского права.

Задачи исследования состоят в следующем:

охарактеризовать систему российского права в контексте ее исторического развития, выявить основные закономерности системогенеза и отраслеобразования, на основе современных научных представлений сформулировать критерии формирования новой отрасли права;

рассмотрев различные точки зрения на место избирательного права в системе современного российского права, обосновать отраслевую сущность данного правового образования;

предложить конкретные меры по повышению статуса избирательного права в системе российского права и статуса одноименной науки в системе юридических наук.

Цели и задачи исследования обусловливают его *актуальность* и *научную новизну*. Предпринимавшиеся ранее исследователями попытки доказать, что избирательное право является самостоятельной отраслью права, в основном носили фрагментарный характер, в настоящем же исследовании предпринята попытка комплексного подхода к рассматриваемой проблеме.

Методологическую основу исследования составляют диалектический, исторический, сравнительно-правовой методы, методы логического и структурного анализа, синтеза, аналогии и др. В основу методики положен системный подход.

Теоретическую основу исследования составляют идеи, заложенные в трудах отечественных исследователей в области теории права, конституционного права, избирательного права и избирательного процесса: С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, Р.Т. Биктагирова, И.Б. Борисова, Ю.А. Веденеева, А.Г. Головина, Е.П. Дубровиной, В.В. Игнатенко, Б.И. Кинзягулова, С.Д. Князева, Е.И. Козловой, Н.И. Коркунова, О.Е. Кутафина, В.И. Лысенко, Т.Н. Радько, О.Е. Рычаговой, Г.Д. Садовниковой, В.М. Сырых, Г.Ф. Шершеневича и других.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что полученные результаты могут быть использованы теоретиками избирательного права и избирательного процесса и практическими работниками как для дальнейших научных исследований, так и в целях реализации предложенных автором практических мер.

СИСТЕМА ПРАВА: ПОНЯТИЕ, СТАНОВЛЕНИЕ, КРИТЕРИИ ОТРАСЛЕОБРАЗОВАНИЯ

Понимание сущности такого правового феномена, как *система права* (от греч. “система” – соединение; целое, составленное из частей[6]), в отечест-

[6] Алеев Р.Х. Юридический этимологический словарь. М.: Изд-во “ВИКОН”, 2002. С. 48.

венной правовой доктрине в целом сходно. Например, по мнению Л.А. Морозовой, система права есть исторически сложившаяся, объективно существующая внутренняя структура права, определяемая характером регулируемых общественных отношений[7]. На этом сходство в понимании данного правового феномена зачастую заканчивается, поскольку, по меткому высказыванию В.М. Сырых, "единодушие российских правоведов, с которым они утверждают научный характер общей теории права, ее безусловную принадлежность к системе научных знаний, сохраняется лишь на абстрактном уровне. Когда же речь заходит о действительном содержании данной отрасли правоведения, то от этого единодушия остаются, как говорится, "ножки да рожки"[8].

Наиболее ожесточенные споры традиционно вызывают критерии деления системы права на отрасли, поиск индикатора, позволяющего с уверенностью установить: то или иное правовое образование достигло масштабов самостоятельной отрасли права. Обратимся к краткой истории вопроса.

Деление права и законодательства на отдельные системы и подсистемы в современном понимании данных терминов произошло в XIX веке в связи с утверждением буржуазных отношений в Европе и Северной Америке. Этот процесс был связан с кодификацией ряда отраслей законодательства (морского, гражданского, уголовного) и развитием таких отраслей права, как административное, финансовое и банковское[9]. Этому предшествовал длитель-

---

[7] Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2003. С. 229.

Сравним с определением Н.И. Матузова: "Система права – определенная внутренняя его структура (строение, организация), которая складывается объективно как отражение реально существующих и развивающихся общественных отношений" (см.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юристъ, 1999. С. 348) и определением Т.Н. Радько: "система права – это исторически складывающаяся, объективно существующая внутренняя структура права, определяемая характером регулируемых общественных отношений, отражающая исторические, национальные и культурные особенности права конкретного государства" (См.: Радько Т.Н. Система права: Лекция. М.: Российская академия адвокатуры, 2002. С. 10).

[8] Сырых В.М. Логические основания общей теории права. М.: Юридический дом "Юстиц-информ", 2000. С. 15. Еще Б.А. Кистяковский отмечал следующее: "Ни в какой другой науке нет столько противоречащих друг другу теорий, как в науке о праве. При первом знакомстве с нею получается даже такое впечатление, как будто она только и состоит из теорий, взаимно исключающих друг друга". Причину этого ученый видел в том, что наука о праве "слагалась под различными влияниями, созданными посторонними для нее научными течениями и не имевшими прямого отношения к ее основным свойствам" (см.: Кистяковский Б.А. Социальные науки и право: Очерки по методологии социальных наук и общей теории права / Радько Т.Н. Теория государства и права: Хрестоматия. М.: Академический проект, 2005. С. 470, 476).

[9] Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма – Инфра М, 1999. С. 332.

ный период постепенной тематизации различных сфер правового регулирования, их предметного обособления[10].

Следует отметить особенности, присущие ряду зарубежных правовых систем, где действует несколько отличающийся от принятого нашей правовой доктриной подход к пониманию системы права. Например, в США система права построена по территориальному принципу: действует 51 система права, 1 федеральная и 50 – в штатах, что обусловлено изначально самостоятельным их формированием задолго до образования единого государства[11]. В ФРГ критерием выделения отрасли служит предмет правового регулирования, трактуемый довольно широко. К примеру, наиболее полный классификатор отраслей немецкого права, Карлсруэрская юридическая библиография[12] (Karlsruher Juristische Bibliographie) содержит перечень, состоящий из 167 отраслей права, сгруппированных по 17 разделам. При этом предметом самостоятельной отрасли указываются "волеобразование, образование мнений в политике, *выборы*". Представляется интересным, что зачастую и в рамках более узкого (сходного с нашим) подхода к пониманию системы права, избирательное право в ФРГ (Wahlrecht) либо считается институтом конституционного (государственного) права (Verfas-sungsrecht/Staatsrecht)[13], либо признается *самостоятельной отраслью* публичного права[14]. В Англии деление права на отрасли в том понимании, которое придает понятию "отрасль права" российская правовая доктрина, отсутствует[15].

Система права *в России* "начала складываться лишь в XIX веке, когда уровень развития экономических, политических, культурных отношений объективно потребовал их устойчивого и четкого правового регулирования"[16].

При этом должного теоретического обобщения указанный процесс не получил, однако в трудах различных ученых нашла свое выражение идея о предмете правового регулирования (определенном виде общественных отношений) как критерии разделения единой правовой материи на обособленные группы норм. Например, М.М. Сперанский отмечал: "Общий предмет всех законов есть учредить отношения людей к общей безопасности лиц и имущества. В великой сложности сих отношений и законов, от них возникающих, нужно поставить

---

[10] Например, Древний Рим знал деление права на публичное и частное, некоторые средневековые государства различали право божественное и право светское и т.п.

[11] Радько Т.Н. Указ. соч. С. 6–7.

[12] Жалинский А., Рёрихт А. Введение в немецкое право. М.: СПАРК, 2001. С. 8–13.

[13] См., например: Ekkehart Stein. Staatsrecht. 14. Auflage, J.C.B. Mohr, Tubingen, 1993; Konrad Hesse. Grundzuge des Verfassunsrechts der BRD. 20. neubearbeitete Auflage. C.F. Muller Verlag, Heidelberg. 1995.

[14] Жалинский А., Рёрихт А. Указ. соч. С. 15.

[15] Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.; Юристъ, 1999. С. 350.

[16] Радько Т.Н. Указ. соч. С. 9.

главные их разделения. Началом сих разделений приемлются самые предметы законов: отношения людей, в обществе живущих"[17]. Н.М. Коркунов подчеркивал: "Юридические отношения весьма разнообразны... Общее учение о праве не может обойтись без объяснения, по крайней мере, самых характерных, самых основных особенностей отдельных прав. Для этого необходимо, конечно, установить общую классификацию правовых отношений"[18]. Наконец, идею о делении права на составляющие мы встречаем и у Г.Ф. Шершеневича, который называл одной из двух задач правоведения наряду с познанием правовых явлений "объяснение процесса образования права, то есть отдельных норм, правовых институтов как групп норм, ... правового порядка как совокупности норм права"[19].

Впервые должное внимание проблеме отраслеобразования уделили советские ученые-правоведы, выдвинувшие в ходе знаменитых трех дискуссий о системе советского права, развернувшихся в 1938–1939, 1956–1958 и 1980-х годах, в качестве основных критериев предмет и метод правового регулирования.

Следует отметить, что в настоящее время ряд ученых высказывается в пользу недостаточности только этих двух критериев для построения гармоничной, эффективной системы права с логически обоснованным делением на структурные элементы. Используя опыт, накопленный разными поколениями отечественных ученых, попытаемся взглянуть на избирательное право сквозь призму теории права и определить, насколько соответствует данное правовое образование критериям самостоятельной отрасли как традиционным, так и новейшим.

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ ПРАВА: ТРАДИЦИОННЫЕ ВЗГЛЯДЫ И НОВЕЙШИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Современные ученые-правоведы придерживаются различных взглядов на место избирательного права в системе российского права. Ниже приводится их краткий обзор.

1. Избирательное право – *институт конституционного права* (О.Е. Кутафин[20], Е.И. Козлова[21], А.Г. Головин[22] и др.) либо *межотраслевой комплекс-*

---

[17] Сперанский М.М. Введение к уложению государственных законов / Радько Т.Н. Теория государства и права: Хрестоматия. М.: Академический проект, 2005. С. 111–112.

[18] Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб.: Изд-во "Юридический центр Пресс", 2004. С. 208.

[19] Шершеневич Г.Ф. Философия права. Т. 1. Часть теоретическая. Общая теория права / Радько Т.Н. Теория государства и права: Хрестоматия. М.: Академический проект, 2005. С. 318.

[20] Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юристъ, 2001. С. 57.

[21] Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учеб. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во "Проспект", 2007. С. 26.

[22] Головин А.Г. Избирательное право России: Курс лекций. М.: Норма, 2007. С. 22.

[23] См., например, следующее высказывание: "На современном этапе государственно-правового развития сложились политические, формально-юридические и практические основания рассматривать избирательное право в качестве межотраслевого

ный институт (А.А. Вешняков и В.И. Лысенко[23])

В теории права под *институтом права* (от лат. Institutum – установление, начинание; устройство, учреждение; наставление)[24] понимается группа норм права, связанных между собой предметно-функциональными связями, регулирующих конкретный вид общественных отношений и приобретающих в силу этого относительную устойчивость и самостоятельность функционирования[25].

Стоит отметить, что "рамки такого понятия, как правовой институт, и в теории, и на практике очень подвижны"[26]. Ж.-Л. Бержель приводит остроумное высказывание Саватье о том, что "институт – слово полезное, поскольку оно расплывчато"[27]. На практике под понятие "институт права" подводятся различные по своему объему, сложности, степени влияния на происходящие в обществе процессы правовые образования, не все из которых, по моему мнению, могут с должной степенью эффективности исполнять свои функции в рамках правового института. Тем не менее особое место избирательного права в ряду подобных правовых общностей отмечают даже те ученые, которые видят в нем лишь институт конституционного права[28].

По моему мнению, избирательное право не совсем оправданно считать институтом права, поскольку в таком случае размывается само понятие "институт права", а границы, отделяющие институт права от подотрасли или отрас-

---

комплексного института" (Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. к.ю.н. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2003. С. 44.

[24] Алеев Р.Х. Указ. соч. С. 22.

[25] Морозова Л.А. Указ.соч. С. 230.

[26] Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 57.

[27] Бержель Ж.-Л. Указ. соч. С. 311.

[28] См., например, мнение Е.И. Козловой: "Наиболее сложную структуру имеет институт, нормы которого закрепляют систему органов государственной власти. Это объясняется наличием различных по своему функциональному назначению органов государственной власти, делением их системы на федеральные и региональные органы; особенно детальным характером правового регулирования порядка выборов представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления – главного канала реализации принципа народовластия, *что предопределяет выделение таких норм в особый комплекс, именуемый избирательным правом или избирательной системой* (выделено мной. – *А.Х.*)" (См.: Козлова Е.И. , Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 26).

[29] В связи с этим представляется верным мнение О.Е. Рычаговой, согласно которому институт – количественная общность правовых норм, отрасль же – качественная, т.е "институт выделяется на нормативно-правовом уровне, а отрасль – на парадигмально-правовом" (Рычагова О.Е. Указ. соч. С. 93).

ли права, становятся довольно нечеткими[29].

2. Избирательное право – *подотрасль конституционного права* России (С.А. Авакьян[30], С.Д. Князев[31], Н.И. Матузов[32], Г.Д. Садовникова[33] и др.)

Например, по мнению Г.Д. Садовниковой, избирательное право "регулирует одну из важнейших сфер правоотношений, но все же эта сфера не настолько обособлена, чтобы считать ее отраслью. Избирательное право Российской Федерации логичнее считать важнейшей подотраслью конституционного права"[34].

Вместе с тем С.Д. Князев отмечает: "...пребывание избирательного права в составе российского государственного права в качестве его подотрасли вовсе не является незыблемым категорическим императивом. ...По мере осознания социальной значимости регулируемых избирательным правом отношений, восприятия их общественным мнением в качестве единственно допустимого юридического канала реализации учредительной власти народа, увеличения объема соответствующих нормативных предписаний в перспективе вовсе не исключается трансформация российского избирательного права в разряд самостоятельной отрасли публичного права"[35]. Данную тенденцию отмечают также А.А. Вешняков и В.И. Лысенко: "В последнее время высказываются точки зрения о том, что под воздействием международных избирательных стандартов, демократизации избирательного процесса, повышения роли и объемов законодательного регулирования выборов избирательное право не только стало подотраслью конституционного права, но и начало приобретать черты самостоятельной отрасли права"[36].

3. Избирательное право – *отрасль права*

Согласно определению С.С. Алексеева, отрасль права – это самостоятельное, юридически своеобразное подразделение права, состоящее из компактной системы взаимосвязанных, распределенных по институтам норм, регулирующих специфический вид общественных отношений[37].

В 1999 году С.Д. Князев высказал мысль о том, что "обретение статуса само-

---

[30] Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп. В 2-х т. Т. 1. М.: Юристъ, 2007. С. 78.

[31] Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права: Монография. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1999. С. 38–45.

[32] Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 351.

[33] Садовникова Г.Д. Органы народного представительства в Российской Федерации: Проблемы становления и перспективы развития:. Монография. М.: Рос. акад. соц. наук, 2006. С. 87.

[34] Садовникова Г.Д. Указ. соч. С. 87.

[35] Князев С.Д. Указ. соч.

[36] Избирательное право и избирательный процесс... С. 44.

[37] Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций в 2-х т. Т. 1. Основные вопросы общей теории социалистического права. Свердловск, 1972. С. 133.

стоятельной отрасли для избирательного права это все-таки дело будущего, хотя и не столь отдаленного"[38]. При этом автор подчеркивает: "В этой связи задача юридической науки как раз и состоит в том, чтобы на основе комплексного перспективного прогноза обосновать теоретическую модель поступательного развития избирательного права и законодательства, которая позволит предложить отвечающие потребностям избирательной практики и учитывающие достижения правовой науки адекватные варианты их сопряжения с реальными политическими процессами". Представляется, что "не столь отдаленное" для 1999 года будущее, когда избирательное право с уверенностью может быть признано самостоятельной отраслью российского права, наступило[39].

Приведем лишь некоторые высказывания ученых, подтверждающие данное положение.

"На современном этапе развития конституционного права полагаем, что избирательное право справедливо выделяют в *самостоятельную отрасль права* (здесь и далее выделено мной. – *А.Х.*), имеющую свой предмет, метод и систему" (Е.П. Дубровина)[40];

"Новая Конституция создала условия для развития избирательного законодательства в качестве *самостоятельной отрасли права*. ...В новых условиях избирательное право должно рассматриваться как необходимый элемент новой государственной политики, российской правовой системы, повышения действенности государственной власти, становления местного самоуправления, а избирательная система должна иметь повышенный статус и уровень конституционно-правовой защищенности" (В.И. Лысенко)[41];

"Современное избирательное право России (и не только России) сложилось в особую юридическую систему, оказывающую определяющее влияние

---

[38] Князев С.Д. Указ.соч. С. 45.

[39] Отметим также, что даже те исследователи, которые не признают за избирательным правом статуса самостоятельной отрасли, не отрицают права такой точки зрения на существование. В частности, А.Г. Головин последовательно отстаивает идею о том, что избирательное право – комплексный институт конституционного права, потенциально способный стать подотраслью в случае принятия Избирательного кодекса Российской Федерации, но вместе с тем отмечает, что взгляды на избирательное право России как на самостоятельную отрасль права, не относящуюся непосредственно к конституционному праву, не лишены оснований, поскольку "в настоящее время происходит существенная актуализация электорально-правовых норм как на национальном, так и на международном уровне, укрупнение и обособление их общности" (Головин А.Г. Указ. соч. С. 21).

[40] Дубровина Е.П. Особенности развития законодательства о выборах в субъектах Российской Федерации / Журнал российского права. 2007. № 6 (электронная версия выпуска, размещенная в справочной правовой системе "КонсультантПлюс").

[41] Лысенко В.И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах. Дисс. в виде научного доклада на соискание уч .ст. д.ю.н. М., 1995. С. 3–4 (цит. по: Князев С.Д. Указ. соч. С. 44–45).

на формирование и функционирование всех институтов новой системы представительной демократии, и постепенно оформляется в *самостоятельную отрасль публичного права*, в том числе под влиянием международных политических обязательств" (И.Б. Борисов)[42];

"Конституционные права граждан на свободное осуществление своих избирательных прав, деятельность избирательных комиссий, комиссий референдума конкретизируются в действующем законодательстве, сформировавшемся в *отдельную отрасль права*" (Б.Д. Завидов)[43];

"За последние полтора десятилетия одной из самых обсуждаемых в обществе тем, связанных с модификацией российской правовой системы, была тема постоянной реформы законодательства о выборах и референдумах. Это вполне объяснимо, поскольку *данная отрасль права* претерпела наибольшие изменения" (М.В. Гришина, В.И. Луценко)[44];

"Избирательное право представляет собой *отрасль публичного права*, самым непосредственным образом связанную с политической деятельностью" (Ю.А. Веденеев)[45].

Довольно последовательно и аргументированно, на мой взгляд, доказывают существование избирательного права в качестве самостоятельной отрасли российского права Р.Т. Биктагиров и Б.И. Кинзягулов. По их мнению, "отпочкование из конституционного права избирательного права, специальной и в то же время комплексной отрасли права, набирающей все большее развитие вширь и вглубь, ... следует признать естественным и целесообразным, ибо перегружать ведущую отрасль российского права непрерывно расширяющейся конкретикой

---

[42] Борисов И.Б. Проблемы международной легитимации выборов / Право и политика. 2006. № 10 (электронная версия, размещенная в справочной правовой системе "КонсультантПлюс").

[43] Завидов Б.Д. Новеллы избирательного права в УК РФ (материал, подготовленный для системы КонсультантПлюс в 2003 г.)

[44] Гришина М.В., Луценко В.И. О мнимых проблемах алгоритмизации закона (к вопросу о распределении депутатских мандатов) // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7 (электронная версия, размещенная в справочной правовой системе "КонсультантПлюс").

[45] Очерки по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие / Под ред. Ю.А. Веденеева, Н.А. Богодаровой. Калуга – М., Фонд "Символ" – РЦОИТ, 2002. С. 683. В то же время Ю.А. Веденеев подчеркивает: "Разумеется, избирательное право предметно регулирует только определенный аспект этой деятельности, затрагивающий вопросы участия граждан в приобретении и передаче государственной власти. В полном объеме своего содержания вопросы ее организации и осуществления регулируются нормами конституционного и административного права" (см. там же).

[46] Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Курс современного избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. Т. 1 Уфа: ГУП РБ "Уфимский полиграфкомбинат", 2007. С. 55.

электоральных правовых норм представляется неоправданным"[46].

Р.Т. Биктагиров и Б.И. Кинзягулов выделяют также ряд специфических черт избирательного права, обусловливающих возможность его обособления, среди которых объемный массив законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, столь значительный, которого не имеют даже многие традиционные отрасли российского права; наличие собственного предмета правового регулирования – избирательных отношений; специфического метода гарантий наряду с применением традиционных императивного (превалирующего) и диспозитивного; широкий круг субъектов; исполнение важнейших функций легитимного воспроизводства властных структур[47].

Таким образом, идея о том, что избирательное право России в настоящее время является отраслью права, находит все больше и больше сторонников среди теоретиков и практиков избирательного права, признанных авторитетов в данной области.

Перейдем к основным характеристикам избирательного права, позволяющим, на мой взгляд, считать его самостоятельной отраслью российского права.

ПРЕДМЕТ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Предмет показывает, какие общественные отношения регулирует данная отрасль права[48]. Предметом избирательного права являются *электоральные отношения*, которые, например, А.Г. Головин определяет как общественные отношения, складывающиеся по поводу выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления в Российской Федерации[49]. Исключительная важность качественного нормативного правового регулирования электоральных отношений на современном этапе развития российской государственности обусловливает, на мой взгляд, необходимость повышения статуса избирательного права в российской системе права, признание его самостоятельной отраслью.

С.Д. Князев отмечает следующие специфические черты избирательных правоотношений[50]:

1) особое социально-политическое содержание. Именно посредством

---

[47] Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Указ. соч. С. 52–54.

[48] Морозова Л.А. Указ. соч. С. 231. Как отмечает О.Е. Кутафин: "Вопрос о предмете любой отрасли права всегда вызывает большой интерес и порождает горячие споры, в ходе которых высказываются подчас противоречивые мнения. И это понятно, поскольку различные отрасли права, взаимодействуя в процессе регулирования общественных отношений, тесно связаны между собой. Следствием такого взаимодействия является одновременное воздействие их норм на одни и те же отношения, затрудняющее определение четких рамок этих правоотношений" (Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 7).

[49] Головин А.Г. Указ. соч. С. 20.

[50] Князев С.Д. Указ. соч. С. 172–178.

электорально-правовых отношений реализуется предусмотренная статьей 3 Конституции Российской Федерации власть народа, высшим непосредственным выражением которой являются референдум и свободные выборы;

2) своеобразие субъектного состава, качественно идентифицирующего избирательные правоотношения среди всего массива прочих общественных отношений, урегулированных нормами права;

3) специфическая юридическая природа, характеризующаяся многослойной структурой правоотношения (элементы конституционного правоотношения, материально-правового избирательного правоотношения и процессуального избирательного правоотношения);

4) специфические способы юридической защиты (наряду с приоритетом судебной формы защиты – возможность обращаться в вышестоящую избирательную комиссию).

Проводя водораздел между предметом избирательного права и предметом конституционного права, нельзя не согласиться с мнением Ю.А. Веденеева и В.И. Лысенко: "Поскольку предмет избирательного права составляют не только властеотношения, но и отношения, связанные с регулированием широкого комплекса организационных, информационных, финансовых и технико-юридических отношений, представляется целесообразным рассматривать этот комплекс в единстве образующих его отношений и предметов регулирования, что предполагает вычленение избирательного права из конституционного"[51]. Подчеркивается и принципиальное различие электорально-правовых и конституционно-правовых отношений: "Конституционное право устанавливает фундаментальные политико-правовые и институциональные основания организации и функционирования публичной власти. ...Конкретная регламентация всего комплекса общественных отношений, связанных с проведением выборов, выходит за рамки конституционного права и составляет уже отдельный предмет регулирования избирательного права"[52].

Все изложенное позволяет, на мой взгляд, характеризовать электоральные отношения как специфический вид общественных отношений, образующий самостоятельный предмет регулирования избирательного права.

МЕТОД ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Под *методом* понимают определенные приемы, способы, средства воз-

[51] Избирательное право и избирательный процесс.... С. 11–12.

[52] Там же. С. 12. Указанное отличие отмечает и С.Д. Князев: "Правоотношения, возникающие на основе конституционных норм, характеризуются меньшей степенью конкретности, отсутствием строгой индивидуализированной правовой связи их участников" (Князев С.Д. Указ. соч. С. 171).

[53] Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 354.

действия права на общественные отношения[53]. Различают два основных метода правового регулирования: *императивный* (властный, авторитарный), основанный на подчиненности субъектов общественных отношений и не предоставляющий возможности выбора вариантов поведения, и *диспозитивный* (автономный), предполагающий равенство субъектов и возможность выбора варианта поведения или действий в пределах нормы права[54]. Однако, на мой взгляд, определение метода той или иной отрасли лишь в пределах указанной классификации не позволяет четко отграничить одну отрасль от другой. В самом деле, если определенное сочетание императивного и диспозитивного начала, как отмечают ученые, свойственно всем отраслям права, то даже указание исследователем на преобладание того или иного метода для данной отрасли еще не означает обнаружение такого своеобразия, которое позволило бы идентифицировать ее в ряду прочих[55]. Поясню на примере.

Сравним описания методов различных отраслей российского права, представленные в научной литературе, пропустив название отрасли, и попытаемся определить, к какой именно отрасли относится то или иное описание:

1) "Для метода *** характерно особое сочетание императивного и диспозитивного способа правового регулирования при неизменном (перманентном) доминировании первого";

2) "Метод *** права может быть определен как императивно-диспозитивный, в котором властеотношения сочетаются со свободой и равноправием заинтересованных лиц";

3) "Метод *** права по содержанию воздействия на отношения является дозволительным, а по форме предписаний – императивным. Сочетание этих двух начал и выражает его своеобразие. Вследствие этого *** метод может быть обозначен как дозволительно-императивный";

4) "Своеобразие предмета регулирования обусловливает особенности метода, свойственного *** праву, которые заключаются в том, что это метод власти и подчинения";

5) "**** регулирование рассчитано преимущественно на такие общественные отношения, в которых исключается юридическое равенство их участников, то есть здесь преобладает метод власти и подчинения".

Как видим, довольно сложно, если не невозможно, однозначно определить, к какой отрасли относилось то или иное описание. Остается добавить, что

---

[54] Морозова Л.А. Указ. соч. С. 231.

[55] Такого же мнения придерживается и О.Е. Рычагова: "Даже если речь идет об особом для данной отрасли их (методов. – *А.Х.*) сочетании, выявление этого лишь даст общую характеристику отрасли, но не определит ее" (Рычагова О.Е. Указ. соч. С. 91).

[56] Право социального обеспечения России: Учеб. М.О. Буянова, К.Н. Гусов (и др.) / Отв. ред. К.Н. Гусов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во "Проспект", 2007. С. 28.

под цифрой 1 “скрывалось” право социального обеспечения[56], 2 – гражданское процессуальное право[57], 3 – семейное право[58], 4 – финансовое право[59] и 5 – административное[60].

Из сложившейся ситуации видится несколько выходов: либо расширение перечня возможных методов правового регулирования[61], либо отказ от трактовки метода как специфического сочетания императивных и диспозитивных начал (поскольку, по моему мнению, оба они в той или иной мере присущи любой отрасли права) в пользу анализа отдельных составляющих метода конкретной отрасли, характеризующих его специфику.

Придерживаясь второго варианта, рассмотрим элементы метода регулирования, предложенные С.С. Алексеевым[62], при этом прокомментируем их применительно к избирательному праву.

1. Характер правового статуса субъектов права (находятся ли субъекты в состоянии власти и подчинения или они занимают равные позиции). Для избирательного права характерна определенная иерархическая соподчи-

---

[57] Гражданское процессуальное право: Учеб. / С.А. Алехина (и др.) / Под ред. М.С. Шакарян. М.: ТК Велби, Изд-во “Проспект”, 2007. С. 11.

[58] Пчелинцева Л.М. Семейное право России. Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2001. С. 12.

[59] Финансовое право: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. А.Б. Быля, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева (и др.) / Отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: ТК Велби, Изд-во “Проспект”, 2007. С. 21.

[60] Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2006. С. 49.

[61] Например, Н.И. Матузов выделяет следующие методы права (наряду с традиционными императивным и диспозитивным): методы субординации и властного приказа, поощрения, индивидуальный (метод свободного волеизъявления), автономии и равенства сторон, рекомендаций, убеждения и принуждения (Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 356). Разными учеными называются и такие специфические методы, как, метод социальной алиментации (право социального обеспечения), метод экологизации (экологическое право) и метод гарантий (муниципальное право). Придерживаясь этого подхода (указание на сочетание тех или иных методов), Р.Т. Биктагиров и Б.И. Кинзягулов, например, характеризуют метод избирательного права как императивно-диспозитивный (с преобладанием первого компонента, что свойственно всем отраслям публичного права) в сочетании со специфическим методом гарантий (Биктагиров Р.Т., Кинзягулов Б.И. Указ. соч. С. 53). Отметим, что в науке высказывается также идея единых предмета и метода права. Например, по мнению В.Д. Сорокина, которое приводит Л.А. Морозова, существует один предмет правового регулирования – общественные отношения и один метод – государственно-властное воздействие на эти отношения (см.: Морозова Л.А. . Указ. соч. С. 232). Если придерживаться подобного подхода, то такой критерий отраслеобразования, как метод правового регулирования, утрачивает свое значение вовсе.

[62] Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций в 2-х т. Т. 1. Основные вопросы общей теории социалистического права. Свердловск, 1972. С. 134.

ненность одних субъектов (избирательные комиссии) в сочетании с равноправием других (равенство прав кандидатов, равенство прав избирателей).

2. Характер оснований возникновения, изменения и прекращения правоотношений, то есть юридических фактов. Избирательному праву присущ специфический набор юридических фактов, не встречающихся более ни в одной отрасли права, таких, как выдвижение и регистрация в качестве кандидата, аннулирование регистрации кандидата и т.п.

3. Характер способов формирования содержания прав и обязанностей субъектов, то есть определяется оно непосредственно нормами права или соглашениями субъектов. Для избирательного права как отрасли публичного права, очевидно, характерно первое.

4. Характер юридических мер воздействия (то есть санкций), способов, оснований и процедуры применения санкций. Следует отметить, что в отношении субъектов избирательного права применяются такие специфические санкции, которые мы не встретим ни в одной другой отрасли права, например, отмена регистрации кандидата, списка кандидатов, отмена решения о признании кандидата избранным, расформирование избирательной комиссии[63].

Изложенные специфические черты, на мой взгляд, позволяют с уверенностью характеризовать метод избирательного права как особый, присущий только данной отрасли права.

ПРИНЦИПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

По определению А.Г. Головина, "принципы права представляют собой основополагающие начала, идеи, которые выражают сущность права и предопределяют все конкретное нормативное правовое регулирование"[64].

Как отмечает С.Д. Князев, "принципы права образуют определенную систему, для которой характерно наличие специфических связей, отражающих роль и значение отдельных правовых начал для формирования и развития российского права, составляющих его отраслей и институтов"[65]. По мнению О.Е. Рычаговой, именно наличие особой системы принципов является системообразующим фактором, определяющим возникновение самостоятельной отрасли права; поскольку отрицая данный факт, мы анализ системы права

---

[63] См. подробнее: Игнатенко В.В. Юридическая ответственность участников выборов: Учебное пособие / Избирательная комиссия Иркутской области. Иркутск, 2006. С. 5–17.

[64] Головин А.Г. Указ. соч. С. 120.

[65] Князев. С.Д. Указ. соч. С. 47.

[66] Рычагова О.Е. Указ. соч. С. 31. Следует также отметить, что вопрос о принципах избирательного права, при всей его важности для осмысления сущности избирательного права и формирования концепций его дальнейшего развития, в настоящий момент является недостаточно разработанным. По мнению С.Д. Князева, разработке концепции и правовой регламентации принципов российского избирательного права не могло

подменяем анализом его структуры[66].

Удачной представляется классификация принципов российского избирательного права, предложенная А.Г. Головиным[67]:

1) *объективные* (нормативно-организационные) – принципы, относящиеся к организации выборов, избирательного процесса:

а) *базовые* (без которых в современных условиях трудно представить подлинно демократические выборы в России и формирование легитимных выборных органов публичной власти). К ним следует отнести принципы свободных выборов, обязательности, периодичности, альтернативности, подлинности и нефальсифицированности выборов;

б) *функциональные* (обеспечивающие подготовку и проведение выборов). Включают в себя принципы независимости избирательных комиссий, равенства кандидатов, избирательных объединений, гласности выборов, недопустимости иностранного влияния на избирательный процесс, финансовой дисциплины, полноты информационного обеспечения выборов);

2) *субъективные* (относящиеся к субъективному избирательному праву граждан): принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права и тайного голосования.

Таким образом, избирательное право обладает развитой системой присущих только данной правовой общности принципов, определяющих специфику регулирования электоральных отношений.

СУБЪЕКТЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Согласно определению, данному Г.Ф. Шершеневичем, "субъект права – это тот, кому объективное право присваивает в юридическом отношении субъективное право. ...Присвоение права субъекту, связывание права с субъектом означает, что только ему дано осуществление интереса, обеспеченного нормами права, только от его воли зависит привести в движение социальный аппарат, обеспечивающий его интересы"[68]. Как отмечает О.Е. Рычагова, "выделение особого характера правосубъектности позволяет тематизировать новую сторону правоотношений, что приводит к выделению новой отрасли"[69].

Для избирательного права характерен особый круг субъектов, отличающий его от прочих отраслей российского права. Могут быть выделены субъекты *индивидуальные*, такие, как кандидат (при этом различают правовой статус кандидата выдвинутого, зарегистрированного и избранного), избиратель, доверен-

---

быть уделено достаточно внимания в связи с тем, что воссоздание избирательного законодательства в постсоветский период необходимо было начинать практически "с нуля" (Князев С.Д. Указ. соч. С. 50).

[67] Головин А.Г. Указ. соч.

[68] Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. III / Т.Н. Радько. Теория государства и права: Хрестоматия. М.: Академический проект, 2005. С. 349.

[69] Рычагова О.Е. Указ. соч. С. 96.

ное лицо, уполномоченный представитель, наблюдатель, и *коллективные* (избирательная комиссия, избирательное объединение). Иногда в качестве самостоятельного субъекта выделяют также органы государственной власти и иные государственные органы, органы местного самоуправления (Е.В. Корчиго)[70], граждан, иностранных граждан, членов избирательных комиссий, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, общественные объединения, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации (С.Д. Князев)[71], граждан РФ, участвующих не в качестве избирателей в осуществлении каких-либо избирательных действий, например, проводящих предвыборную агитацию (А.Г. Головин)[72].

На основании изложенного следует сделать вывод о том, что избирательному праву присущ особый специфический круг субъектов, который в силу масштабности и вовлеченности в электоральный процесс значительной части населения России (например, при проведении федеральных выборов в электоральные правоотношения одновременно вступают свыше 100 млн граждан РФ)[73] также служит отличительной чертой избирательного права как отрасли российского права.

ИСТОЧНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

По определению Н.М. Коркунова, *источники права* – это "формы объективирования юридических норм, служащие признаками их обязательности в данном обществе и в данное время"[74]. Иными словами, под источником права (в формально-юридическом смысле) понимают нормативный правовой акт, письменный документ, являющийся носителем информации о правилах, моделях поведения субъектов права[75]. С.С. Алексеев указывает наличие обособленного (как правило, кодифицированного, но не обязательно) законодательства в качестве важной особенности, отражающей юридическое своеобразие отрасли права[76].

Здесь следует отметить поражающий воображение массив нормативных правовых актов, регулирующих выборы в Российской Федерации, отличающийся, на мой взгляд, неупорядоченностью и запутанностью, невысоким

---

[70] Дамаскин О.В., Корчиго Е.В., Сеченова Р.Р. Избирательный процесс и электорально-правовая культура: Учебное пособие. М.: Норма, 2005. С. 77.

[71] Князев С.Д. Указ. соч. С. 204, 233.

[72] Головин А.Г. Указ. соч. С. 32.

[73] Там же. С. 30.

[74] Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 343.

[75] Морозова Л.А. Указ. соч. С. 217.

[76] Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций в 2-х т. Т. 1. Основные вопросы общей теории социалистического права. Свердловск, 1972. С. 135.

[77] Например, Т.Н. Кашанина называет Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" апофео-

уровнем юридической техники законодателя[77]. По моему мнению, признание избирательного права самостоятельной отраслью права стимулировало бы научные исследования в соответствующей сфере и явилось бы катализатором решения указанных проблем.

В связи с этим нельзя не упомянуть о целесообразности принятия Избирательного кодекса Российской Федерации, о которой давно заявляют многие ученые[78]. Следует признать: несмотря на то, что наличие единого кодифицированного акта не считается сегодня обязательным признаком самостоятельной отрасли права (вспомним, к примеру, аграрное, муниципальное, экологическое право), принятие такого акта явилось бы завершающим аккордом конституирования избирательного права как самостоятельной отрасли российского права[79]. Отметим, что принятие этого, столь долгожданного, нормативного правового акта может стать реальностью уже в ближайшем будущем. В частности, о возможности принятия Избирательного кодекса по завершении текущего электорального цикла заявил Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чуров в ходе лекции, прочитанной 11 сентября 2007 года студентам Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов[80].

ЮРИДИЧЕСКИЙ РЕЖИМ

С.С. Алексеев в качестве отдельного, наряду с предметом и методом, критерия отраслеобразования выделяет *юридический режим* как особую, целостную систему регулятивного воздействия, характеризующуюся 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 норм[81]. В свете ска-

---

зом нарушения правил юридической техники, приводя в качестве примера подпункт 4 пункта 32 статьи 68 указанного Федерального закона, содержащий 115(!) слов в одном предложении (Кашанина Т.В. Юридическая техника: Учебник. М.: Эксмо, 2007. С. 243–244).

[78] Например, С.В. Большаков, А.А. Вешняков, А.Г. Головин, В.А. Кикоть, В.Л. Шейнис (См:. Головин А.Г. Основы построения и тенденции развития системы избирательного законодательства в Российской Федерации / Дисс. на соиск. уч. ст. к.ю.н. М., 2005. С. 159–210; Головин А.Г. Эволюция системы избирательного законодательства в Российской Федерации: тенденции и перспективы. М.: Московское бюро по правам человека, "Academia", 2008. С. 143–192).

[79] "Мощнейшим фактором перехода подотрасли или института в самостоятельную отрасль выступает соответствующая кодификация", – отмечает А.В. Демин, и с этим доводом трудно не согласиться (А.В. Демин. Система российского права: Тенденции и перспективы / Системность в праве. Сб. статей. Красноярск, 2002. С. 16).

[80] Чуров В.Е. Голосует вся Россия: О правовых и организационных особенностях грядущих выборов. СПб.: Изд-во СПбГУП, 2007. С. 21.

[81] Алексеев С.С. Теория права. М.: Изд-во БЕК, 1994. С. 105.

занного выше о характерных чертах (принципах, субъектах, санкциях и т.д.) избирательного права представляется, что и этому критерию избирательное право соответствует.

ЮРИДИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

По мнению Л.А. Морозовой, *юридический процесс* (наличие соответствующих процессуальных норм) также является критерием выделения отраслей наряду с предметом и методом: "Действительно, двух критериев не всегда достаточно. Как свидетельствует практика, нормы материального права требуют для своей реализации соответствующих процессуальных норм, что придает определенную законченность делению нормативного материала на отдельные отрасли права"[82]. В связи с этим необходимо отметить, что избирательное право представляет собой сплав материальных и процессуальных норм, при этом последние занимают значительное место и, регламентируя различные стадии избирательного процесса, позволяют эффективно реализовывать материальные нормы, закрепляющие гарантии избирательных прав граждан.

ФУНКЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Избирательное право на современном этапе развития российской государственности выполняет столь важные функции (среди которых, на мой взгляд, наиболее важной является легитимное воспроизводство властных структур, эффективное исполнение которой оказывает влияние на состояние законности и правопорядка в обществе, уровень правовой культуры населения), что это позволило некоторым ученым даже рассматривать избирательную власть в качестве самостоятельной власти в системе разделения властей[83].

По моему мнению, изложенные выше рассуждения позволяют с достаточной степенью уверенности утверждать, что на данном этапе исторического развития избирательное право приобрело все черты самостоятельной отрасли российского права.

Справедливости ради отметим, что некоторые ученые (например, С.А. Авакьян, Е.И. Козлова, С.Э. Несмеянова) выступают категорически против отделения избирательного права от конституционного. Однако в качестве аргументации приводится, как правило, критерий нецелесообразности, являю-

[82] Морозова Л.А. Указ. соч. С. 232.

[83] Такого мнения придерживается, к примеру, Ю.А. Веденеев: "На наш взгляд, теория разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную является неполной. В ее классических определениях должно быть найдено место для избирательной власти, через которую только и опредмечивает себя суверенитет гражданского общества" (Веденеев Ю.А. Указ. соч. С. 685).

щийся, на мой взгляд, субъективным и опровергаемым при условии разумного обоснования обратного[84]. Здесь необходимо подчеркнуть следующее. Поскольку мы находимся в сфере правоведения, то в силу специфики его как общественной науки истинность того или иного утверждения практически недоказуема и на первый план выходит субъективный фактор, обусловленный взглядами того или иного ученого на проблему[85]. Следовательно, на мой взгляд, признание избирательного права самостоятельной отраслью права зависит во многом от того, насколько удастся убедить в этом научную общественность, попытка чего была предпринята автором данного исследования.

Ниже приводится перечень конкретных мер, принятие которых, по мнению автора, завершит оформление статуса избирательного права в качестве самостоятельной отрасли российского права. В частности, предлагается:

1. Обратиться в орган исполнительной власти, уполномоченный в области

[84] Например, по мнению С.А. Авакьяна "соответствующие общественные отношения взаимообусловлены и тесно переплетены. Определенное их деление внутри конституционного права, естественно, имеет место, но размежевание на самостоятельные отрасли невозможно" (Авакьян С.А. Указ. соч. С. 52). Е.И. Козлова считает: "Что касается выделения в качестве самостоятельной отрасли избирательного права, то нецелесообразность этого очевидна. Нормы права не могут быть одновременно нормами двух отраслей права, а изъятие норм избирательного права из отрасли конституционного права означало бы разрушение ее целостности как ведущей отрасли права" (Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 29). Наконец, С.Э. Несмеянова также полагает, что "появление новых институтов и подотраслей конституционного права не должно дробить данную правовую отрасль" (Несмеянова С.Э.. Конституционная юстиция в рамках конституционного права / Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании. Сб. статей / Под ред. С.А. Авакьяна. М., изд-во Московского университета, 1999. С. 234).

[85] На мой взгляд, значение субъективного фактора в отражении системы права удачно выявила О.Е. Рычагова: "Как доказать, что системные связи, обнаруживаемые в теории права, необходимы, а не произвольны? Как доказать, что предлагаемая тем или иным исследователем структура обоснованна? В существующей правовой литературе выделяемые системные связи обосновываются тем, что они отражают объективно существующие связи в материальном мире. (Алексеев С.С., Керимов Д.А., Явич Л.С. и др.). Однако это не ответ, а лишь уход от ответа. Вопрос ставился не по поводу того, что они отражают, а по поводу того, как установить, что объективные системные связи отражаются правильно" (Рычагова О.Е.. Указ. соч. С. 30). Иными словами, несмотря на то, что система права имеет объективную природу, ее отражение в трудах различных ученых субъективно; следовательно, то или иное утверждение о системе права какого-либо исследователя, даже признанного авторитета в своей области, не может приниматься безоговорочно как единственно верное, и все точки зрения имеют право на существование (в отличие, скажем, от точных наук, где подобный подход не действует и истина проверяема).

[86] В настоящее время функции по анализу, выявлению тенденций и прогнозированию основных направлений развития структуры и содержания профессионального образо-

высшего профессионального образования[86], с предложением внести избирательное право в соответствующие Государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования[87] в качестве общей профессиональной (в раздел ОПД.00, специалист) или специальной (раздел СД.00, бакалавр) дисциплины;

2. В случае внесения соответствующих изменений поддержать процесс формирования в юридических вузах соответствующих кафедр либо изменения названия существующих (к примеру, на "Кафедра конституционного, муниципального и избирательного права России")[88];

3. Внести в Комплекс мер по обучению избирателей и организаторов выборов на планируемый период положение о пропагандировании в научной среде идеи о самостоятельном статусе избирательного права;

4. Подготовить к изданию и осуществить выпуск серии научных трудов по теории избирательного права, в том числе посредством грантов заинтересованным ученым, а также с привлечением научного и творческого потенциала сотрудников Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Научно-ме-

---

вания, а также рассмотрение и подготовка предложений по внесению изменений в государственные образовательные стандарты, подготовка предложений по формированию приоритетных направлений по разработке и научно-методическому сопровождению государственных образовательных стандартов профессионального образования находятся в ведении Совета Министерства образования и науки Российской Федерации по государственным стандартам профессионального образования (см.: Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 30 декабря 2004 года № 152).

[87] В настоящий момент действуют Государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования "Специальность 021100 – Юриспруденция. Квалификация – юрист", "Направление 521 400 – Юриспруденция. Степень (квалификация) – бакалавр" и "Направление 521 400 – Юриспруденция. Степень (квалификация) – магистр юриспруденции", утвержденные 27 марта 2000 года.

[88] Следует также отметить, что преподавание избирательного права отвечает таким задачам высшего учебного заведения, как формирование у обучающихся гражданской позиции, способности к труду и жизни в условиях современной цивилизации и демократии, распространение знаний среди населения, повышение его образовательного и культурного уровня (см.: подп. 4, 6 п. 2 ст. 8 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании"). Кроме того, введение в учебные планы вузов подобной дисциплины отвечает принципам, провозглашенным Российской Федерацией на международном уровне. Например, в Меморандуме о взаимодействии Российской Федерации и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), подписанном в Москве 25 июня 1993 года, провозглашается, что Российская Федерация и ЮНЕСКО исходят из необходимости более активного использования потенциала социальных и гуманитарных наук, осознавая ведущую роль общественных наук в формировании представлений о мире современного человека.

тодического совета при ЦИК России;

5. Внести в список тем, предлагаемых участникам Конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса, темы, посвященные наименее разработанным проблемам теории избирательного права (таким, как предмет, метод, система, субъекты избирательного права).

В заключение позволю себе следующие рассуждения. Древние воспринимали юриспруденцию в трех значениях: как искусство (ars), науку (scientia) и просто сведение (notitia). Приходится с горечью отметить, что на современном этапе исторического развития наука все реже являет нам свои первые две ипостаси, становясь простой системой накопления и обобщения информации, лавиноподобным образом обрушивающейся на обывателя. Теория зачастую объявляется "служанкой" практики, не нужной как самоценность. Не стала исключением и теория избирательного права, по моему мнению, недостаточно занимающая современных ученых, проводящих исследования в данной сфере. Представляется, что изложенные в работе выводы, в случае если их возьмут на вооружение теоретики и практики избирательного права, позволят этого избежать.

"Самым святым, что есть у Бога на Земле" называл право И. Кант. Римляне называли правом (jus) сокращенное от древнего jous (Юпитер), а греки право именовали "небесное" (Зевс – Дий, "Светлое небо"). Только восприняв у древних и мудрых уважение к праву, преклонение перед ним как одной из величайших ценностей, рожденных человеческой мыслью, внимательно и бережно относясь к каждой его отрасли, особенно такой важной, как избирательное право, мы достигнем того, что греки называли "калокагатия"[89] и избегнем того, что римляне именовали "injuria"[90].

[89] "Красивый" + "хороший"; слово являлось синонимом красоты, доброты, порядочности и законопослушания одновременно.

[90] Правовой беспредел, хаос.

РАБОТА, РЕКОМЕНДОВАННАЯ К ОПУБЛИКОВАНИЮ

Бакалец
Андрей Дмитриевич,
студент 3-го курса факультета права и социальных технологий Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета

Научный руководитель:
Климова
Юлия Николаевна,
кандидат юридических наук, зав. кафедрой гражданско-правовых дисциплин факультета права и социальных технологий Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета

Сказка “Как Ваня в тридевятом царстве выборы проводил” и одноименная компьютерная игра, обучающая основам демократии, избирательного права и избирательного процесса

Актуальность данной работы обусловлена тем, что в наше время в обществе господствует низкий уровень правосознания и знания об основах избирательного права и избирательного процесса среди подрастающего поколения. Хотя такие попытки и предпринимаются, но заполнить образовавшийся вакуум они в данный промежуток времени не способны. Детям с малых лет не разъясняется, что такое выборы, почему взрослые должны голосовать, почему это так важно. Ведь дети – будущее нашей страны – придут нам на смену, не зная основных понятий института выборов, одного из главный институтов правового государства, каковым является Российская Федерация.

В нынешний век цифровых технологий, когда компьютер есть почти в каждом доме и доступ к нему с каждым годом имеют все больше детей, создается великолепная возможность восполнить недостаток знания основ избирательного права и избирательного процесса. Эта возможность – компьютерные игры.

Сюжетные компьютерные игры в той форме, в которой они встречаются на персональных компьютерах и игровых приставках, практически не рассматриваются, хотя именно они приобретают все большую популярность и

становятся первой доступной ребенку формой взаимодействия с компьютером. Их соотношение с сюжетно-ролевой игрой и влияние на развитие ребенка требуют особого анализа, так как персональные компьютеры получают все большее распространение, видеоигры становятся частью детской и подростковой субкультуры, вытесняя постепенно традиционные игры из жизни детей.

Влияние компьютерных игр на личность ребенка и его социальную адаптацию пока мало изучено. В зарубежных исследованиях получены противоречивые данные о том, как связаны самооценка детей и подростков, их социальные навыки, успешность со временем, которое они проводят за компьютерными играми. Игры становятся темой обсуждений, поводом для общения и соперничества в достижении игрового результата, а значит, могут служить и орудием социализации.

Несмотря на все опасения, касающиеся введения информационных технологий в жизнь ребенка, компьютерные классы открываются не только в школах, но и в детских садах. С помощью компьютера возможно теснее связать игру и обучение. Был разработан комплексный метод в игре, включающий два основных компонента:

1. Обогащение познавательной сферы, то есть развитие общих представлений об основах демократии, избирательного права и избирательного процесса;

2. Изменение и обогащение предметно-игровой среды.

Игры всегда привлекали детей. Большинство детей не любит читать, но все дети любят играть, особенно в компьютерные игры, это и позволяет создать продукт, который будет сочетать в себе увлекательную игру, а с другой стороны, не навязывая профессиональный язык законов, сможет четко, понятно и ясно объяснить детям, что такое выборы, показать, как проходит процесс голосования, его значимость для страны и общества.

Одна из частей нашей работы – сказка “Как Ваня в тридевятом царстве выборы проводил” – была подготовлена по мотивам русских народных сказок.

Использование русских народных сказок и их мотивов в обучении детей избирательному праву и избирательному процессу – неоценимо. В сказках есть все те детали, которые необходимы для формирования основных первоначальных представлений ребенка об окружающем мире.

“Жили-были брат и сестра. Звали их Ваня и Маша.

Однажды вечером Ваня и Маша смотрели телевизор и услышали незнакомое слово “ВЫБОРЫ”. Ваня вспомнил, что видел это слово в маминой книге, и дети решили найти загадочное слово “ВЫБОРЫ”.

Книга стояла так высоко на полке, что Ване пришлось тянуться со стула. Вдруг раздался грохот – это все книги разом попадали на пол.

– Эх, попадет же нам! – с досады сказал Ваня. – Сейчас поставим все на место и почитаем.

– Ой, смотри! Здесь какая-то надпись! – удивленно сказал Ваня, держа в руках небольшую книжицу в красном переплете:

"...Уважаемой Василисе Петровне
за активную работу в окружной избирательной комиссии
по выборам депутатов Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации в 2007 году.

Председатель областной избирательной комиссии
N-ской области
Петров Дмитрий Федорович".

– Дай мне, дай посмотреть! – подпрыгивала Машенька, пытаясь выхватить книжку из рук брата.

Вдруг комнату окутал пугающий мрак. Из-за шкафа выступила черная тень и молнией метнулась к детям. Замерев от неожиданности, Ваня выронил книгу из рук. Неясный силуэт стал превращаться в Лешего. Нечистый ухватил упавшую книгу и стал пятиться к дивану, где лежала раскрытая Книга сказок.

Книгу окружало ярко-желтое волшебное сияние. На глазах испуганных и изумленных детей Книга стала расти и изменяться, на ее страницах появилась лесная поляна с тропинкой. Леший нырнул в Книгу, гадко хихикая.

– Стой, окаянный! Отдай мамину книгу!!! – закричала Машенька и ухватилась за хвост убегающего Лешего.

Смотрит Ваня на картинку в сказке и видит, как Леший сестренку тащит в лесную чащу. Смело ринулся мальчик выручать сестренку, нырнул в Книгу и помчался через сказочную поляну к дремучему лесу..."

Работа сочетает в себе элементы русской народной сказки:

1. Волшебные персонажи, известные еще нашим прапрабабушкам и прапрадедушкам, прививают подрастающему поколению интерес к русскому фольклору.

"...Вдруг откуда ни возьмись топкое болото. Смотрит Ваня – через болото мост проложен. А на мосту Леший стоит, да кулика мучает. Бьется птаха в лапах лесной нечисти и не может вырваться..."

"...Повернулась избушка к лесу задом, к Ване передом. Зашел он в избушку и увидел Бабу-ягу, костяную ногу – на ступе ездит, метлой подметает, пестом погоняет.

– Фу, фу! Русского духу слыхом не слыхано, видом не видано, а нынче русский дух сам пришел. Ах ты, добрый молодец! – говорит Яга.– Зачем сюда пришел? Или тебе головы не жалко?

А Ваня ей:

– Ах ты, Баба-яга, костяная нога. Встречай гостя по платью, провожай по уму. Ты бы меня, добра молодца, дорожного человека, накормила, напоила и спать уложила.

Баба-яга это дело все справила – Ваню накормила, напоила, на постелю уложила и стала спрашивать, кто он да откуда и куда путь держит.

– Я, бабушка, из России. Ищу сестрицу свою Машеньку и мамину Книгу о выборах. Их нечисть какая-то утащила по указу Кощея, – отвечает Ваня, боязливо поглядывая то на Бабу-ягу, то на ее костяную ногу, то на ступу в углу.

– То Леший был! Опасайся его. Он может удариться оземь и обернуться зверем лесным, птицей полевой, грибом ядовитым аль молодцем красным. В лесу он вровень с высокими деревьями, а на лугу или поляне – он вровень с травой. Держи-ка волшебные сапоги-скороходы да рубаху-боевуху. Она и убережёт тебя от нечисти в сражении, – задумчиво проговорила Яга. – Ну, дитя милое, не знаю, спасешь ли сестрицу и получишь ли ты добро. Мудро тебе, мудро добраться до девицы и Книги!..."

"...Так и сделал. Спустился Ваня в погреб и увидел непонятного вида существ. На вид они подобны морковкам, только вместо рук – отростки, вместо ног – корешки, а зеленая ботва как волосы ниспадала на горящие пламенем глаза. Маленькие чудовища пронзительно взвизгивали и в беспорядке скакали. Мракорисы запускали свои липкие отростки в сундуки с припасами и беспрестанно чавкали.

– Ого! – громко крикнул Ваня. – Какие в этой бочке чудные лакомства!

Мракорисы попались на хитрость Иванову, позапрыгивали в бочку, а ему осталось только закрыть ее крышкой. Так переловил Ваня мракорисов и помог Бабе-яге..."

"...Вышел Ваня из избушки и направился по дороге к Лесному хранителю. Идет, близко ли далеко ли, низко ли высоко ли, идет день до вечеру – Красна Солнышка до закату. Идет скоро да споро: сапоги-скороходы подсобляют. А за ним следом кулик еле поспевает.

Минул час, минул другой, и на пути показалось чудо чудное: невиданной красоты резной мост через молочную реку. Зашел Иван на мост и видит: в конце моста девица лежит бездыханная. Решил помочь ей Ванечка. Только протянул руку, вдруг, откуда ни возьмись, заклубились языки дыма едкого, раздались звуки смеха гадкого. Смотрит Ваня, а посередь моста вместо девицы Леший стоит, глазами сверкает.

– Ну что, Иван? Сам в лапы попал! Видать, меня не ожидал! Не сносить тебе головы! – простонал Леший и направил на Ваню посох свой волшебный.

– Врешь, не возьмешь, трухлявый мешок, разбитый горшок! – осерчал Иван и смело бросился на супостата. Спасла Иванушку рубаха Бабы-яги. Увернулся он от Лешего, отнял посох волшебный и одолел нечисть темную.

Продолжил свой путь Ваня, и скоро сапоги-скороходы принесли его к сказочной поляне. Вокруг нее стояли дубы вековые, их ветви качали ветры полевые. По всей поляне разливалось невиданное сияние.

Смотрит Иван и видит диво дивное. Вся поляна усеяна светящимися грибами и лишайниками, а посередь них прохаживается огромное живое дерево. Грибы да лишайники только успевают расступаться. Догадался Иван, что дерево то и было Лесным хранителем. Идет Иван, буйну голову повесил, не знает, как разговор начать...”

“...Яга, брюзжа, начала приближаться к Ване, который потихоньку стал пятиться к печке. Вдруг Яга подпрыгнула и бросилась на Ваню. Но то ли она обо что-то споткнулась, то ли остеохондроз сделал свое дело, но с громким воем Баба-яга влетела в печку, которую она предусмотрительно растопила, однако закрыть забыла. Ване осталось только задвинуть заслонку, что он и сделал.

– Значит, Яга заодно с Кощеем, – удивленно произнес Ваня. – Теперь мне надо добраться до деревни, может, там мне помогут.

С этими словами Ваня вышел из избушки и направился в сторону деревни. Путь его пролегал меж вековыми соснами и березами, но ничего угрожающего и настораживающего вокруг не было. Вскоре у дороги появился указатель, но проход возле него был перегорожен огромным валуном...”

“...Осмотревшись, зашел Ваня в избу и увидел старого кота, который лежал на подоконнике, греясь на солнышке, и лениво отмахивался хвостом от надоедливо жужжащих мух рядом с горшком, от которого шел пар, вызывающий приятное урчание в желудке. Подошел Ваня к коту и говорит:

– Здравствуй, Васька! Меня Баба-яга просила помочь тебе мышей переловить. Только этого я не умею.

– Не беда, – промурлыкал кот Васька, – слушай мой план. Давай-ка я прикинусь мертвым у колодца, а когда мыши пойдут пить, тут меня и увидят. А ты тем временем спрячешься да проследишь, что они будут делать. А как случай выпадет, поможешь мне их переловить.

– Договорились! – воскликнул Ваня. – Тогда я спрячусь рядом с колодцем и буду ждать, что произойдет...”

“...Не дождавшись никакой реакции от кота, мышка, победно вильнув хвостом, засеменила своими маленькими лапками обратно, оставляя еле заметные следы в пыли. Остальные мыши не заставили себя долго ждать. Буквально через несколько минут мышиный полк с победным писком был уже возле колодца. Как только увидели мыши, что Васька помер, обрадовались. Стали они свистать-кричать:

– Помер наш неприятель!

Сбежались все мыши к Ваське и решили, что надо бы его схоронить, чтоб не ожил. Было их около пятидесяти. Притащили они прутья, связали их, закатили Ваську на прутья, а он лежит и не шевелится. Привязали веревки, встали на задние лапки, веревки перекинули через плечо и потащили. Идут, радуются, попискивают, шевеля своими усиками словно радаром. А Ваня за ними крадется, не показывается, старается, чтобы мыши его не заметили...”

1. В сказке действуют такие яркие представители русского фольклора, как Баба-яга, Леший, Кощей Бессмертный, волшебные грибы, говорящий кот и другие персонажи. Все это позволяет привить детям интерес к истории русского народа, его творчеству, а также ненавязчиво довести до них материал об основах демократии в Российской Федерации и основах избирательного права и избирательного процесса.

2. Самобытность русского народа и наша история, с одной стороны, не дают забыть нам о своих корнях, а с другой стороны, те задачки и примеры, которые главному герою Ване приходится решать, помогают детям ознакомиться с основами избирательного права и избирательного процесса.

"...Наконец мост закончился, ступил Ваня на твердую землю. Смотрит: стоит на опушке за высоким тыном избушка на курьих ножках, на бараньих рожках.

Говорит Ваня:

– Избушка, избушка, стань к лесу задом, ко мне передом!

Заскрипели доски, и избушка молвила:

– Хочешь войти, разгадай загадку заморскую. Россия есть федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Какого слова не хватает?

– Так это же просто, – воскликнул Ваня, – не хватает слова "демократическое": Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. У нас в школе это все знают!

– Эх, – недовольно проскрипела изба, – грамотные все пошли... Заходи, коль отгадал..."

"...Увидел Ванечка диво дивное. Громадный белоснежный кот сидел на самом верху одного из шкафов и читал книгу.

– Котик, помоги мне найти для Бабы-яги Говорящую книгу? – попросил вежливо Ваня.

– Мур-р-р! Котофеем меня кличут! Так и быть, помогу. Только докажи мне, что ты достоин ее прочитать. Ответь мне на два вопроса: откуда ты прибыл и что изображено на гербе твоего государства?

– Я из России! – гордо произнес Ванечка. – А на гербе нашем – двуглавый орел!

– Сказывай точнее.

– Не могу. Будь добр, Котофеюшка, объясни мне.

– Эх, Ваня. Как же так, символ своего государства не знаешь. Но это не беда. Перепрыгнул Котофей одним прыжком два шкафа, лапами вытянул нужную книгу и промурлыкал:

– Во-от – это и есть Говор-р-ря-ящая кни-ига, – нагнулся, что-то прошептал над Книгой, она и открылась. – Скажи нам, Книга, что изображено на Государственном гербе России?

Книга зашелестела страницами, наконец, раскрылась на сотой странице и произнесла человеческим голосом:

– Государственный герб России – это четырехугольный красный щит с золотым двуглавым орлом, поднявшим вверх распущенные крылья. Орел увенчан двумя малыми коронами и – над ними – одной большой короной, соединенными лентой. В правой лапе орла – скипетр, в левой – держава. На груди орла, в красном щите, – серебряный всадник в синем плаще на серебряном коне, поражающий серебряным копьем черного опрокинутого навзничь и попранного конем дракона.

– Держи, – сказал Котофей, закрывая Книгу, – теперь ты знаешь все о гербе своего государства...”

“–...Делать нечего. Собирайся. Но сначала слушай и запоминай, как ты должен отвечать на вопросы Лесного хранителя:

1. Единственным источником власти в России является ее многонациональный народ.

2. Высшим непосредственным выражением власти народа являются свободные выборы.

3. Каждый имеет право избирать и быть избранным в органы власти.

4. Активное избирательное право – право избирать в органы власти.

5. Пассивное избирательное право – быть избранным представителем народа для защиты его интересов.

6. Никто не может присваивать власть в России.

7. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по закону.

В добрый путь, молодец! Скатертью дорога. Как выйдешь из избушки, увидишь две дороги. Налево пойдешь – в деревню придешь, направо пойдешь – к Лесному хранителю зайдешь. Как возьмешь часть Конституции, ко мне возвращайся...”

“– ...Давно бы ты меня спросил. Часть свитков Конституции, что нужна тебе, у меня схоронена, – словно раскаты грома раздались слова Лесного хранителя. – Докажи, что ты достоин владеть сиим Законом: помоги мне рассудить спор грибов и лишайников. Давным-давно, никто уже не помнит точно когда, поссорились они. Теперь между ними брань непреодолимая. Просят меня не допускать друг друга к выборам Лесного хранителя в следующий Лунный год.

– Запрети, мил человек, грибам голосовать за нового Лесного хранителя, – недовольно выкрикивают лишайники, – нас больше в лесу!

– Зато мы полезнее вас, паразитов! От вас только деревья страдают, – негодуют грибы.

– А ну, стой, жители лесные! – громко прокричал Ваня. – В кою пору меж вами распри. В Лесной стране всем места хватит. Зачем супротив Закона идти?!

– Да мы ни-ни!!! Всегда ЗАКОН соблюдаем, – с сомнением молвили грибы.

– Да-да! Мы законопослушны и к нарушениям прав неравнодушны – согласились лишайники. – И раз такое дело, лучше вообще не пойдем на выборы.

– Никто не может заставить вас идти на выборы, и никто не может запретить участвовать в выборах, – молвил терпеливо Ваня. – Это есть первый принцип выборов. Называется “ДОБРОВОЛЬНОЕ УЧАСТИЕ В ВЫБОРАХ”.

– Небось, есть и второй принцип? – недоверчиво спросили грибы.

– Да. И он гласит: каждый гражданин волшебной Лесной страны, неважно кто он – гриб или лишайник, неважно, где родился и вырос – под дубом аль на дубе, имеет право прийти на выборы. Это и есть второй принцип "РАВНОЕ ПРАВО УЧАСТВОВАТЬ В ВЫБОРАХ".

– Лепота! – восхищенно прошелестели грибы и лишайники. – Сказывай нам, добрый молодец, а есть еще какие принципы?

– Каждый приходит и голосует сам и не может послать сродника голосовать за себя. Это третий принцип "ПРЯМОЕ ГОЛОСОВАНИЕ", – сказывал Ваня. Последний принцип – "ТАЙНА ГОЛОСОВАНИЯ". Знайте, никто никогда не проведает, за кого вы проголосовали, пока не расскажете сами.

– Благодарим тебя, – наклонив шляпки, ответили грибы, – извини нас непутевых.

– И на нас не серчай, мил человек, – смущенно произнесли лишайники. – Подскажи только нам, малограмотным, как выбрать достойного кандидата. Ведь теперешний Лесной хранитель многоуважаем всеми, но не может доле оставаться на своем посту по нашему Закону. Скоро вот уже два срока подряд блюдет он порядок в Лесной стране (аккурат восемь десятков лет исполнится).

– Ну, это проще пареной репы, – ответил Ваня. – Вы, грибы, можете создать партию "Грибы Леса", а вы, лишайники, объединиться с мхами в партию "Мхи и лишайники Леса". На своих съездах избирайте достойнейшего и выдвигайте на пост Лесного хранителя, регистрируйте его персону в Головной избирательной комиссии Леса и собирайте подписи в его поддержку. А обитатели лесные сделают в день голосования свой выбор. Так будет избран достойный страж Лесной страны..."

Из представленных выше отрывков видно, что ребенок, читая сказку, воспринимает материал не как текст учебника, а как сказку, интересную историю, которая способствует восприятию информации об основах демократии, избирательного права и избирательного процесса на подсознательном уровне. Ведь большинство людей, достигнув взрослого возраста, помнят далеко не все, что им преподавали в школе или университете, зато детские сказки, сказочных персонажей помнят все.

Сказка выполнена в двух вариантах: в текстовом виде (на бумажном носителе), что позволяет более привычно воспринимать информацию как посредством текста, так и посредством красочных иллюстраций, и в электронном виде (на диске с одноименной игрой), что облегчает доступность работы и ее себестоимость, так как Интернет предоставляет возможность неограниченному кругу лиц бесплатно скачивать данную работу.

Вторая часть работы – компьютерная игра "Как Ваня в тридевятом царстве выборы проводил" – сделана с некоторыми отличиями от сказки, что обусловлено избранным жанром.

Ролевая игра – игра развлекательного назначения, участники которой действуют в рамках выбранных ими ролей, руководствуясь характером своей роли и внутренней логикой среды действия, вместе создают или следуют уже созданному сюжету.

Действия участников игры считаются успешными или нет в соответствии с принятыми правилами. Игроки могут свободно импровизировать в рамках выбранных правил, определяя направление и исход игры. Таким образом, сам процесс игры представляет собой моделирование группой людей той или иной ситуации, в данном случае – избирательного права и избирательного процесса.

Каждый из них ведёт себя как хочет, играя за своего персонажа, участвуя в избирательном процессе в игре, что формирует правовую культуру ребенка и готовит его ко взрослой жизни.

Действие ролевой игры происходит в мире игры. Мир игры может выглядеть как угодно, но именно он определяет ход игры. Сюжет, предлагаемый мастером игры, и описываемый им мир составляют основу ролевой игры. Мир может быть полностью придуманным, основываться на каком-нибудь художественном произведении (книге, фильме или пьесе). Достижение цели не всегда является основной задачей ролевой игры, в некоторых ролевых играх её вообще нет.

Компьютерная игра делает процесс познания сказочным, ярким и увлекательным, позволяет разместить в виртуальном игровом мире законы Российской Федерации, красочные примеры, живые ситуации из избирательного процесса, причем все это происходит незаметно для ребенка.

Около 45 процентов свободного времени дети в возрасте от 2 до 14 лет тратят на компьютерные игры. Социологи также установили, что 31 процент времени уходит на прослушивание музыки, а 17 процентов времени дети заняты просмотром телешоу и фильмов.

Примерно 84 процента детей постоянно играют на компьютере, приставке, цифровом аудиоплеере или мобильном телефоне.

Несмотря на повальное увлечение детей компьютерными играми, ученые отнюдь не переживают за их зрение. Исследователи Университета Рочестера смогли доказать, что зрение людей, которые в течение месяца по несколько часов в день играли в компьютерные игры, улучшилось на 20 процентов.

Исследование пользователей от 4 до 14 лет в течение 5 месяцев показало, что введение компьютерных игр в структуру увлечений изменяет предпочтения других видов досуговой активности и их интенсивность лишь на несколько недель; в течение трех месяцев у большинства пользователей восстанавливается прежняя структура хобби.

Интересен и другой результат: у игроков в компьютерные игры, по сравнению с неиграющими в них сверстниками, наблюдается более адаптивное социальное поведение. У детей не обнаружили и серьезных нарушений психической деятельности или симптомов “компьютерной” зависимости.

Все это лишний раз доказывает полезность компьютерных игр при обучении детей основам демократии, избирательного права и избирательного процесса посредством интерактивного метода – компьютерной игры.

Для ребенка это игра, а не скучный урок со строгой учительницей или заумный разговор взрослых, из которого он не понимает большую часть сказанного. Здесь для него все ясно и понятно. А это позволяет обучить его избирательному праву и избирательному процессу незаметно для него самого, ведь он воспринимает это не как урок, а как игру.

Таким образом, можно сделать вывод, что отсутствие компьютерных игр по избирательному праву и избирательному процессу на российском рынке является упущением со стороны государства, поскольку научно-технический прогресс не позволяет пренебрегать новыми методами обучения.

В данной работе использован интерактивный метод обучения – компьютерная игра и более массовый для большинства граждан нашего государства – детская книга. Оба метода позволяют охватить широкую аудиторию детей, ведь у кого-то есть компьютер, у кого-то нет, а в предлагаемой работе для них доступен бумажный и электронный варианты, обучающие избирательному праву и избирательному процессу.

Обе части представляют собой единое целое и адресованы к разным категориям будущих избирателей. Автор предполагает, что те, кто предпочитает компьютерные игры, заинтересуются сказкой и захотят почитать текстовую версию и наоборот – те, кто предпочитает книгу, возможно, продолжат познание правовых основ в процессе компьютерной игры.

Еще одной особенностью электронного варианта является то, что его можно распространять через всемирную компьютерную сеть Интернет, которая теперь доступна для большинства детей.

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

Дуксин
Павел Александрович,
аспирант юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского

Научный руководитель:
Комкова
Галина Николаевна,
доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского

Экстремизм и выборы

Введение

Одним из условий осуществления прав человека является *отсутствие дискриминации*. Как отмечается в литературе, в правовом государстве каждый имеет право на обращение без дискриминации[1]. Международные стандарты прав человека основаны на определенном наборе признаваемых любым современным государством гуманистических ценностей, которые требуют равного к себе отношения независимо от государственного устройства, национальной специфики и исторических традиций данной страны. К таким гуманистическим ценностям относится также *осуждение любых форм дискриминации*[2]. В странах Запада под дискриминацией понимают различие в обращении в отношении лиц, находящихся в одинаковой ситуации, на основании признаков их личного статуса[3]. Экстремизм всегда подразумевает ущемление

[1] См.: Lanquetin M.T. Le principe de non-discrimination // D.O. 2001. P. 186.

[2] См.: Комкова Г.Н. Запрет дискриминации в Российском и международном праве / Под ред. В.Т. Кабышева. Саратов: ПАГС им. П.А. Столыпина, 2003. С. 19.

[3] См.: Васильева Т.А. Антидискриминационное законодательство и практика в зарубежных странах // Возможности адаптации зарубежного опыта: Сборник научных статей. Серия: Право России: новые подходы. Вып. 1. Саратов: Научная книга, 2005. С. 36.

прав иных лиц по инициативе лиц, являющихся инициаторами экстремизма. Экстремизм подразумевает дискриминацию. Дискриминация может быть порождением экстремизма. Таким образом, законодательство по борьбе с экстремизмом можно назвать *антидискриминационным*.

Объектом настоящего исследования являются отношения субъектов законодательства о выборах и референдумах, о политических партиях, а также уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях по поводу реализации ими своих избирательных прав, в контексте противодействия проникновению во власть экстремистских элементов. *Предметом* настоящего исследования являются конкретные механизмы правового регулирования конституционного, избирательного (а в свете этого – уголовного и административного) отраслей права, объектом которых является борьба с политическим экстремизмом при проведении избирательных кампаний в РФ.

Глава 1. Запрет экстремизма в нормах международного права

Отметим, что в последние десятилетия необходимость криминализации пропаганды ненависти и вражды стала получать все большее признание и на международном уровне. Основополагающим документом в этом отношении стала утвержденная резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2106 (XX) от 21 декабря 1965 года Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Согласно п. "а" указанного акта государства-участники обязаны объявить караемым по закону преступлением "всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения..."[4]. В соответствии с этим документом, в рамках ООН действует специальный Комитет по ликвидации расовой дискриминации, который рассматривает жалобы граждан или общественных организаций – жертв дискриминации. Так, большое внимание привлекло решение Комитета по обращению Коптова против Словацкой Республики, где два муниципалитета запретили на своей территории поселения цыган. Комитет рекомендовал, чтобы "государство-участник приняло необходимые меры, обеспечивающие полное и скорейшее искоренение практики, ограничивающей свободу передвижения и проживания находящихся под его юрисдикцией лиц из числа народов рома"[5]. Правительство Словакии в течение трех месяцев должно было проинформировать Комитет о принятии мер по предотвращению подобной дискриминации, что оно и сделало.

---

[4] См.: United Nations. Treaty Series. Vol. 660. P. 240–266/

[5] См.: Решетов Ю.А. О рассмотрении частных жалоб конвенционными органами ООН // Московский журнал международного права. 2002. № 2. С. 53.

Особо следует выделить основополагающие документы ООН: "Конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него" (1973 г.) и "Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (1981 г.). Немаловажное значение для борьбы с дискриминацией имеют также Директива Совета Европы 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 года "Об обеспечении выполнения принципа равного обращения с людьми независимо от их расового и этнического происхождения"[6] и Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств 1995 года[7]. Появление института *преступлений экстремистской направленности* в России связано с ратификацией Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (г. Шанхай, 15 июня 2001 г.)[8].

Эти документы позволяют органам государственной власти и местного самоуправления использовать определенные инструменты по борьбе с экстремизмом. В данном случае нас интересует именно *политический экстремизм,* который так или иначе касается *избирательных кампаний всех уровней.*

Для начала необходимо определиться с понятием "экстремизм" (от франц. extremisme, от лат. extremus – крайний). Толковый словарь русского языка раскрывает экстремизм как "приверженность к крайним взглядам и мерам (обычно в политике)"[9]. Упомянутая выше Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом определяет экстремизм как "деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них". Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности" не дает четкого определения данному понятию, раскрывая его через тринадцать признаков. Нужно отметить, что такой своеобразный подход законодателя подвергается объективной критике до сих пор[10]. Действи-

---

[6] См.: Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment of persons irrespective of racial and ethnic origin // Official Journal of the European Communities. 19.07.2000. L. 180. P. 22–26.

[7] См.: Международные акты о правах человека: Сборник документов. М., 2000. С. 635–640.

[8] См.: Шанхайская организация сотрудничества в документах. М., 2006. С. 10–22.

[9] См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка / РАН. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: ООО "А ТЕМП", 2006. С. 908.

[10] См., например: Сергун Е.П. Экстремизм в РФ: Уголовно-правовые и криминологические аспекты: Учебное пособие / Под ред. Б.Т. Разгильдиева. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО "Саратовская государственная академия права", 2005. С. 6; Дмитриев Ю.А. Экстремизм не пройдет? //Журнал о выборах. 2006. № 5. С. 51; Интервью депутата Государственной Думы ФС РФ Г. Гудкова радиостанции "МАЯК" от 06.07.2007 г. "Понятие "экстремизм" расширили до беспредела" //http://www.radiomayak.ru/ tvp.html?id=79789.

тельно, по причине отсутствия целостного понятия *"экстремизм"* возникают трудности при разграничении самого экстремизма и его видовых понятий, таких как "терроризм", "сепаратизм", "фашизм". Отсюда возникают юридические коллизии на этапе правоприменения[11]. Между тем научная общественность предлагает свои варианты понимания данного явления. Как считает Е.П. Сергун, экстремизм – это "приверженность к целой системе взглядов, концепций, идей и представлений, основанной на идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражде в отношении какой-либо социальной группы, либо всей нации и государства, отражающаяся в сознании индивида или неопределенного круга лиц и не имеющая внешнего выражения до тех пор, пока их крайние взгляды не реализуются во внешнем мире насильственными противоправными способами"[12]. К основным признакам экстремизма можно отнести: во-первых, наличие радикализма во взглядах и действиях носителей экстремизма; во-вторых, нигилизм в отношении норм и правил, признанных в обществе и охраняемых законом; в-третьих, идеологическую подоплеку посредством идеи, догмы, символа веры; в-четвертых, внешнюю направленность экстремизма, то есть навязывание взглядов окружающему миру; в-пятых, деструктивный характер экстремизма как противоположность созидательной деятельности[13].

Глава 2. Правовое регулирование ограничения проявлений экстремизма в деятельности политических партий

Политическое значение партии подкрепляется не только тем, что она является единственным участником избирательных кампаний по выборам в Государственную Думу ФС РФ, но также еще и тем, что именно политическая партия обладает правом выдвигать свою кандидатуру на должность Президента РФ без сбора подписей (ст. 3, 33, 37 ФЗ "О политических партиях", ст. 6 ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации"[14]), а также инициировать рассмотрение законодательным (представительным) органом субъекта РФ предложения Президенту РФ о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ, при условии, что политическая партия, список кандидатов которой по результатам выборов в законодательный (представительный) орган

---

[11] См.: Капинус О.С., Додонов В.Н. Ответственность за разжигание расовой, национальной и религиозной вражды, а также другие "преступления ненависти" в современном уголовном праве // Законы России. 2007. № 8. С. 84.

[12] См.: Сергун Е.П. Указ. соч. С. 23–24.

[13] См.: Степанов Н.В. Криминологические проблемы противодействия преступлениям, связанным с политическим и религиозным экстремизмом: Автореф. дисс.... канд. юридич. наук. М., 2003. С. 8.

[14] См.: Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации". М., 2007.

субъекта РФ был допущен к распределению депутатских мандатов и получил по итогам распределения *наибольшее* число депутатских мандатов.

Если продиагностировать Федеральный закон "О политических партиях" с точки зрения правовых барьеров к прохождению в органы управления экстремистских элементов, то можно сделать однозначный вывод: *закон выдвигает ряд таких заградительных уровней.*

Так, наименование и символика партии не должны оскорблять расовые, национальные или религиозные чувства граждан (п. 5 ст. 6 и п. 3 ст. 7). Федеральный закон императивно *запрещает* создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности. Не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности (п. 1, 3 ст. 9)[15]. Тем не менее Федеральный закон делает существенную оговорку, что "включение в уставы и программы политических партий положений о защите идей социальной справедливости, равно как и деятельность политических партий, направленная на защиту социальной справедливости, не может рассматриваться как разжигание социальной розни" (п. 2 ст. 9). Возникает закономерный вопрос: не является ли абсурдом относить к социальной справедливости то, что разрушает эту самую справедливость? Данная оговорка представляется нам странной и в определенных обстоятельствах может служить оправданием высказываниям и действиям радикально настроенных политических сил.

Рассматриваемый Федеральный закон представляет две действенные процедуры, которые инициируются уполномоченными органами государственной власти в случае проявления в деятельности политической партии элементов экстремистского характера. Во-первых, это *отказ в государственной регистрации* политической партии либо ее регионального отделения (ст. 20); во-вторых, это *ликвидация* политической партии либо ее регионального отделения (ст. 41 и 42). До проведения процедуры ликвидации деятельность политической партии (ее регионального отделения, структурного подразделения) может быть *приостановлена* (ст. 39) в рамках *государственного контроля* за деятельностью политических партий. Инструментарий контроля также прописан данным Федеральным законом (ст. 38). Законодательство о митингах, шествиях и пикетированиях запрещает проведение публичных собраний политическими партиями, деятельность которых приостановлена или запрещена в установленном законом порядке (ст. 5 ФЗ "О собраниях, ми-

[15] Отметим, что Конституционный Суд РФ признал данную норму не противоречащей Конституции РФ в постановлении от 15.12.2004 г. № 18-Право "По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 9 Федерального закона "О политических партиях" в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами Общероссийской общественной политической организации "Православная партия России" и граждан И.В. Артемова, Д.А. Савина" // СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

тингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях")[16]. Ликвидация и приостановление деятельности общественных объединений являются проявлением полномочий соответствующих судов. Отметим, что Верховный Суд РФ постановил судам при рассмотрении дел, связанных с приостановлением и ликвидацией экстремистских общественных объединений, "тщательно исследовать и оценивать в совокупности все представленные письменные и вещественные доказательства, показания свидетелей и другие доказательства, свидетельствующие о целях, задачах, фактической деятельности общественных объединений"[17]. Информацию о ликвидированных экстремистских общественных объединениях, а также общественных объединениях, деятельность которых приостановлена, официально публикует "Российская газета"[18].

Важной вехой в борьбе с экстремизмом стали нормы Федерального закона "О политических партиях", регулирующие порядок финансирования партий. Запрещаются пожертвования политической партии и ее региональным отделениям, в частности, от иностранных государств и иностранных юридических лиц, иностранных граждан, лиц без гражданства, граждан РФ, не достигших возраста 18 лет, российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 процентов на день внесения пожертвования, а также международных организаций и международных общественных движений, анонимных жертвователей.

Глава 3. Ограничения избирательных прав граждан, совершивших правонарушения экстремистской направленности

Гражданин РФ является полноправным участником политических процессов, происходящих в стране. Именно гражданин, реализуя свое активное и пассивное (в том числе, по списку политической партии) избирательное право, принимает участие в управлении делами государства. Рассмотрим подроб-

---

[16] См.: Федеральный закон от 19.06.2004 г. "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

[17] См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 г. № 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 1.

[18] См.: Распоряжение Правительства РФ от 15.10.2007 г. № 1420-р об определении "Российской газеты" в качестве официального периодического издания, осуществляющего "публикацию перечня общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом "О противодействии экстремистской деятельности", и перечня общественных и религиозных объединений, деятельность которых приостановлена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности" // СЗ РФ. 2007. № 43. Ст. 5256.

нее, каким образом *институты избирательного права* охраняют российское общество от проявлений экстремизма.

Основным, новаторским инструментом недопущения к избирательной кампании экстремистских элементов является норма законодательства о выборах, лишающая пассивного избирательного права лиц, *совершивших преступления экстремистской направленности*, предусмотренного Уголовным кодексом РФ, и имеющих на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления. К данной группе изъятий можно отнести также положения законодательства о выборах, не допускающие граждан, подвергнутых административному наказанию за совершение правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 КоАП РФ, в течение всего времени, пока лицо считается *подвергнутым* данному наказанию, к участию в выборах в качестве кандидата[19].

Необходимо разобраться, за какие именно преступления гражданин лишается пассивного избирательного права. Что УК РФ понимает под преступлениями экстремистской направленности? К данной категории противоправных деяний напрямую относятся три состава: ст. 280 "Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности", ст. 282^1 "Организация экстремистского сообщества" и ст. 282^2 "Организация деятельности экстремистской организации". С одной стороны, исчерпывающие указания на конкретные деяния, являющиеся экстремистскими, упрощает деятельность правоприменителя при квалификации того или иного преступления. К тому же примечание к ст. 282^1 УК РФ конкретизирует, что "под *преступлениями экстремистской направленности* в настоящем Кодексе понимаются преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса и пунктом "е" части первой статьи 63 настоящего Кодекса". Напомним, что ст. 63 УК РФ перечисляет обстоятельства, отягчающие наказание, а пункт "е" части первой данной статьи к таким обстоятельствам относит "совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы". На наш взгляд, представляется излишним при определении *преступлений экстремистской направленности* слово в слово дублировать п. "е" части первой ст. 63 и тут же на него ссылаться. Получается некоторая тавтология. Однако это не меняет сути и является вопросом юридической техники.

---

[19] Имеются в виду п. 4^2 ст. 5 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы...", п. 5^2 ст. 3 ФЗ "О выборах Президента РФ" и п. 3^2 ст. 4 ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав...". Данные нормы дублируются региональными законодательными актами о выборах и референдумах, а также муниципальным правом по части муниципальных выборов и референдумов.

С другой стороны, вышеперечисленные деяния – далеко не исчерпывающий перечень составов УК РФ, предусматривающих экстремизм. При этом понятие "экстремизм" вообще не используется. Указывается лишь на то, что преступление совершено "по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы". Иными словами, при определении квалифицирующего состава (именно в таком контексте остальные статьи УК РФ предусматривают экстремистские преступления) Федеральный закон указывает на *признаки* экстремизма. К таким составам относят: п. "л" ч. 2 ст. 105 "Убийство", п. "е" ч. 2 ст. 111 "Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью", п. "е" ч. 2 ст. 112 "Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью", п. "б" ч. 2 ст. 115 "Умышленное причинение легкого вреда здоровью", п. "б" ч. 2 ст. 116 "Побои", п. "з" ч. 2 ст. 117 "Истязание", ч. 2 ст. 119 "Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью", ч. 4 ст. 150 "Вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления", п. "б" ч. 1 ст. 213 "Хулиганство", ч. 2 ст. 214 "Вандализм", п. "б" ч. 2 ст. 244 "Надругательство над телами умерших и местами их захоронения" и ст. 282 "Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства". Это – исчерпывающий перечень составов УК РФ.

Возникает логичный вопрос: являются ли составы таких преступлений, как, например, ст. 136 "Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина", ст. 205 "Террористический акт", ст. 212 "Массовые беспорядки", ст. 275 "Государственная измена", ст. 278 "Насильственный захват власти или насильственное удержание власти", ст. 279 "Вооруженный мятеж" или диверсия, совершенная, например, организованной экстремистской группой (ч. 2 ст. 281), ст. 329 "Надругательство над Государственным гербом РФ или Государственным флагом РФ" и проч. преступлениями экстремистского характера? Если взять за основу то определение экстремистской деятельности, которое представляет УК РФ, то данные составы к экстремистским не относятся. Например, объективная сторона ст. 212 "Массовые беспорядки" предусматривает, в частности, наличие такого проявления, как "оказание вооруженного сопротивления представителю власти". Определение УК РФ игнорирует такое проявление экстремизма, как "экстремизм в понимании УК РФ". Тем не менее ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" определяет "воспрепятствование законной деятельности государственных органов, соединенное с насилием либо угрозой его применения" как непосредственное проявление экстремизма. Более того, указанный ФЗ также дает ссылку на упоминавшийся уже пункт "е" части первой статьи 63 УК РФ, называя предусмотренные там деяния "экстремистскими". Таким образом, "экстремизм в понимании Федерального закона" шире, чем "экстремизм в понимании УК РФ". Следовательно, *УК РФ не охватывает все деяния, являющиеся экстремистскими по Федеральному закону, и соответственно не предусматривает за них уголовного возмездия.* На наш взгляд, это является существенным пробелом отечествен-

ного уголовного права. Как справедливо отмечается в одном из заявлений Общественной палаты РФ, "из-за существующих пробелов в законодательстве оказывается возможной публичная деятельность лиц (в том числе в СМИ и в международной сети Интернет), которые, может быть, напрямую и не призывают к осуществлению экстремистской деятельности, но побуждают к ее осуществлению или допускают возможность совершения экстремистских деяний. При этом авторы публикаций, а также лица, причастные к изготовлению подобных материалов, по закону не признаются лицами, осуществлявшими экстремистскую деятельность, и практически не могут быть привлечены к ответственности"[20]. Одним из последствий данного пробела является также и то, что достаточно широкий контингент граждан, имеющих неснятую или непогашенную судимость за такие преступления, как "массовые беспорядки", "заведомо ложное сообщение об акте терроризма", "злоупотребление должностными полномочиями" и масса других, в тех или иных случаях могущих носить экстремистский оттенок, *не лишаются* пассивного избирательного права, могут избираться.

Иными словами, данный инструмент ограничения проникновения экстремистских элементов во власть теряет свою эффективность по причине того, что уголовное законодательство не достаточно тщательно "отсеивает" преступления на предмет их экстремистской сущности. Что касается таких составов, как "терроризм", "диверсия", "посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа", "вооруженный мятеж", "государственная измена" и прочих тяжких и особо тяжких преступлений с оттенками экстремизма, то избирательное законодательство с недавнего времени предусматривает иную меру, направленную на ограничение пассивного избирательное права граждан, совершивших преступления указанной степени тяжести и имеющих неснятую (непогашенную) судимость за их совершение[21]. Однако эта мера носит больше *общеуголовный* характер и направлена в первую очередь на нейтрализацию уголовных элементов во власти. То, что ряд экстремистских по своей сути, но неэкстремистских по УК РФ составов подпадают под тяжкие (особо тяжкие) преступления, является чистым совпадением, "борьбой с экстремизмом по ходу дела". Рассматриваемое изъятие из перечня граждан, обладающих пассивным избирательным правом, нацелено на достижение несколько иных целей. Думается, что не на борьбу с экстремизмом.

Как было указано выше, нововведением избирательного законодательства является также установление барьера осуществлению пассивного избира-

---

[20] См.: Обращение членов Общественной палаты РФ к палатам Федерального Собрания РФ по вопросу о необходимости совершенствования законодательства в сфере противодействия экстремизму // Российская газета. 2006. 7 июня.

[21] См., например, подп. "а" п. 3^2 ст. 4 ФЗ "Об основных гарантиях..." или п. 5^2 ст. 3 ФЗ "О выборах Президента РФ" и подп. 1 ст. 4^2 ст. 5 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы..."

тельного права гражданам, подвергнутым административному наказанию за совершение правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 КоАП РФ, в течение всего времени, пока лицо считается *подвергнутым* данному наказанию[22]. Положения ст. 20.3 КоАП предполагают, что виновное лицо занимается *пропагандой* и *публичным демонстрированием* нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, а также *изготовлением, сбытом* или *приобретением* этой атрибутики (символики) в целях сбыта. Конечно, может возникать достаточно вопросов по поводу того, *что* подразумевается под атрибутикой "сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения", или какова должна быть "степень смешения", чтобы атрибутика либо символика считалась нацистской. Такие вопросы зачастую доходят до решений высших судебных инстанций РФ[23].

В июле 2007 года КоАП РФ был дополнен статьей, представляющей огромное значение в борьбе с экстремизмом. Положения ст. 20.29 предусматривают административную ответственность граждан, уличенных в массовом распространении экстремистских материалов, включенных в опубликованный федеральный список экстремистских материалов, а равно в их производстве либо хранении в целях массового распространения. В соответствии со ст. 13 ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" информационные материалы признаются экстремистскими судом по месту их обнаружения, распространения или нахождения организации, осуществившей производство таких материалов, на основании представления прокурора или при производстве по соответствующему делу об административном правонарушении, гражданскому или уголовному делу. Одновременно с решением о признании информационных материалов экстремистскими судом принимается решение об их конфискации. Данный список подлежит размещению в междуна-

---

[22] См.: В соответствии со ст. 4.6 КоАП РФ, лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.

[23] См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 25.01.2007 г. №82-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Путинцева С.А. на нарушение его конституционных прав положениями ст. 20.3 КоАП РФ и ст. 1 Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности", а также решение Конституционного Суда по делу о "степени смешения" солярных знаков (свастики) с нацистской символикой – Определение Конституционного Суда РФ от 08.04.2004 г. №91-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Глобы И.А. на нарушение его конституционных прав частью 2 ст. 6 Федерального закона "Об увековечении победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг." и п. 2 ст. 1 Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности" // ИСС "Консультант Плюс".

родной сети Интернет на официальном сайте органа государственной власти, уполномоченного в сфере юстиции. Он также публикуется и в средствах массовой информации[24]. С 2006 года в обязанности Федеральной регистрационной службы РФ было включено ведение Федерального списка экстремистских материалов[25].

Отметим, что не только нормы избирательного права защищают российское общество от экстремизма во время избирательных кампаний. Достаточно интересным в свете рассматриваемого вопроса представляется положение ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности", согласно которому среди тринадцати элементов, составляющих понятие "экстремизм" (ст. 1), присутствует следующее: *Экстремистская деятельность (экстремизм) – это "воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения"*. На наш взгляд, это является революционным эпохальным событием отечественного избирательного права. Напомним, что данное положение было включено в Федеральный закон только в 2006 году[26]. Именно тогда, между прочим, более детально и было разработано само понятие "*экстремизм*", внесены дополнения в УК РФ и КоАП РФ, рассмотренные выше. Как отмечает советник губернатора Орловской области А. Богомолов, ранее "в десятках уголовных дел по всей стране разжигание межнациональной розни и натуральный фашизм квалифицировались как банальное хулиганство"[27]. В опубликованном недавно докладе Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества в РФ в 2007 году прямо говорится о том, что "региональные власти до сих пор склонны придерживаться тактики замалчивания проблемы. Нет должной общественной оценки многих преступных деяний на почве ксенофобии, что только стимулирует экстремистскую активность"[28]. Ситуация действительно такова. Отчасти это объясняется тем, что категориальный аппарат российского законодательства об экстремизме не всегда позволял и зачастую не позволяет правоохранительным органам выявлять преступления экстремистской направленности и квалифицировать их *как таковые*. В процессе подготовки данного

[24] См.: Российская газета. 2007. 14 июля, 24 окт., 29 дек.

[25] См.: Указ Президента РФ от 13.10.2004 г. № 1315 "Вопросы Федеральной регистрационной службы" (в ред. указов Президента РФ от 23.12.2005 № 1521, от 02.05.2006 № 450, от 11.01.2007 № 25, от 21.05.2007 № 643, от 15.06.2007 № 768) // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4110.

[26] См.: Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 148-ФЗ "О внесении изменений в статьи 1 и 15 Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности" // СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч.1). Ст. 3447.

[27] См.: Дымарский В. Русский экстрим // Российская газета. 2007. 31 авг.

[28] См.: Доклад Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества в России в 2007 г. М.: КОЛЕВ-Пресс, 2008. С. 49.

законопроекта велась кропотливая техническая работа по выявлению ёмких и грамотных определений. Это делалось для того, чтобы, по словам депутата Государственной Думы М. Емельянова, "на выходе закон получился четким и точным и не создавал проблем для оппозиционных партий"[29].

Однако в процессе правоприменения норм данного Федерального закона возникают логичные вопросы. При злоупотреблении правом понятие "*экстремизм*" может быть распространено практически на *любое* высказывание кандидата либо публикацию писателя, содержащее описание свастики, символики, цитаты из нацистской литературы. Например, в конце прошлого года гражданин Петухов Ю.Д. обратился в Конституционный Суд РФ с жалобой на неопределенные по своему содержанию положения ст. 1 Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности". По словам заявителя, "оспариваемые положения, неопределенные по своему содержанию, приводят к неоднозначному их толкованию и как следствие – к нарушению конституционных принципов, гарантирующих признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе права на свободу совести, мысли и слова, литературного, художественного творчества, права иметь и свободно распространять свои убеждения". Как следует из представленных материалов, в Перовский районный суд г. Москвы обратился прокурор Центрального района Волгограда с представлением об установлении "наличия признаков экстремистских материалов" в книгах Ю.Д. Петухова "Четвертая Мировая. Вторжение. Хроника оккупации Восточного полушария" и "Геноцид. Общество истребления. Русский Холокост", которые распространялись на территории Центрального района Волгограда. Наличие ряда таких признаков подтвердило комплексное психолингвистическое исследование, проведенное по поручению прокурора Центрального района Волгограда в Волгоградской академии государственной службы. В соответствии с определением Перовского районного суда г. Москвы от 16 октября 2006 года, Институтом этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая Российской академии наук была проведена социально-психологическая лингвистическая экспертиза, опираясь на результаты которой Перовский районный суд г. Москвы 5 февраля 2007 года вынес решение о *наличии признаков экстремистских материалов в названных книгах, что явилось основанием для изъятия нереализованной части тиража.* Данное решение было оставлено определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 20 марта 2007 года без изменения[30]. В процессе правоприменения подобных решений будет еще много. На наш

[29] См.: Шкель Т. Без тотальных запретов // Российская газета. 2007. 21 июня.

[30] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 18.12.2007 г. № 940-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Петухова Ю.Д. на нарушение его конституционных прав положениями статей 1 и 13 Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности" // ИСС "Консультант Плюс".

взгляд, оценочные понятия типа "степени смешения", "сходный" и проч. являются предметом для разбирательства в суде, требуют индивидуального подхода профессионалов в каждом конкретном случае. Думается, *было бы полезным Верховному Суду РФ принять соответствующие разъяснения*, чтобы очертить хотя бы формат, своеобразные параметры, опираясь на которые судебные инстанции низшего уровня могли бы принимать адекватные решения, в том числе по тому или иному кандидату либо политической партии, обвиняемых в разжигании межнациональной розни в процессе избирательных кампаний. Тем не менее своеобразная судебная практика уже начала складываться[31].

С другой стороны, по мнению депутата Емельянова, "для партий, действующих в законных рамках политического пространства, закон не представляет опасности". "Мы не хотим, чтобы к власти приходили экстремисты", – заявил Емельянов[32]. Именно поэтому *воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения,* и считается теперь проявлением экстремизма по Федеральному закону "О противодействии экстремистской деятельности".

Однако в этом отношении УК РФ содержит некоторый пробел, и компетентный адвокат, защищающий, предположим, экстремиста в суде, вполне может выставить это за весомый аргумент. Статья 141 УК РФ "Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий" является общеуголовной нормой из группы преступлений, посягающих на конституционные права человека и гражданина. Объективной стороной данного преступления является *воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или права на участие в референдуме, нарушение тайны голосования, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссий референдума либо деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума, связанной с исполнением им своих обязанностей*. Квалифицирующий состав (ч. 2 рассматриваемой статьи) подразумевает совершение этих действий, *соединенных с подкупом, обманом, принуждением, применением насилия либо с угрозой его применения*. Теперь сравним ч. 2 ст. 141 УК РФ и определение экстремизма из ст. 1 ФЗ "О противодействии экстре-

[31] См., например: Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 6 февраля 2007 г. № 18-Г07-1 по делу о запрете религиозной группы, имевшей атрибутику, сходную до степени смешения с нацистской, и признанной экстремистской // Бюллетень ВС РФ. 2007. № 12; см. также: Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 4 июля 2006 г., по которому истцу было отказано в том, что в публикации одной из региональных газет были высказаны экстремистские призывы // Официальный сайт Верховного Суда РФ (http://www.supcourt.ru).

[32] См.: Шкель Т. Без тотальных запретов // Российская газета. 2007. 21 июня.

мистской деятельности", приведенное выше. Очевидно, что состав преступления по ст. 141 УК РФ *шире*, чем определение Федерального закона. Однако дело в другом. Напомним, что примечание к ст. 282[1] УК РФ определяет, что "*под преступлениями экстремистской направленности* в настоящем Кодексе понимаются преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса и пунктом "е" части первой статьи 63 настоящего Кодекса". Является *ли воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или права на участие в референдуме проявлением политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды?* Конечно! Но в *определенных случаях*, при *определенных обстоятельствах* и в *зависимости от ситуации*. Не всякое проявление вражды является экстремизмом, и не всякое проявление экстремизма случается посредством проявления именно *политической* вражды, причем с применением насилия. Так как ст. 141 напрямую не содержит квалифицирующего положения, "посвященного" вражде и розни, то состав данной статьи и *не является напрямую экстремистским*. Иными словами, *УК РФ не закрепил за воспрепятствованием свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или права на участие в референдуме "статус" экстремистского преступления, как это напрямую сделано в ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности"*. Безусловно, это пробел уголовного законодательства, осложняющий борьбу с проявлениями экстремизма в российском обществе и способный до известной степени парализовать усилия правоохранительных органов и системы избирательных комиссий по недопущению экстремистов во власть.

Нами были приведены основные правовые инструменты борьбы с экстремизмом на выборах. Рассмотрим иные методы воздействия на общество органов власти, направленные на нейтрализацию экстремистских выступлений во время избирательных кампаний.

Глава 4. Деятельность органов государственной власти России по недопущению экстремизма в период избирательных кампаний

Проблема политического экстремизма, экстремизма на выборах является злободневной для всех уровней власти в стране. Президент РФ является гарантом Конституции. Его полномочия позволяют напрямую воздействовать на правовые и общественные институты страны. Именно глава государства координирует национальную борьбу с экстремизмом в целом и с проявлениями экстремизма на выборах, в частности. Одной из межведомственных комиссий Совета Безопасности РФ, возглавляемого Президентом РФ, является

Межведомственная комиссия по общественной безопасности. Непосредственная функция данной комиссии – разработка форм и методов противодействия политическому и религиозному экстремизму[33].

Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 1999 года содержит прямое указание на то, что "одной из главных задач избирательной кампании 1999 года можно считать *недопущение вируса политического экстремизма в избирательный процесс*. "Вакциной" от этого вируса должен стать комплекс мер, направленных на превентивное пресечение деятельности экстремистских организаций, пропагандирующих идеи насилия, фашизма, социальной, национальной, расовой розни, вплоть до приостановления и запрета их деятельности"[34]. Тема борьбы с политическим экстремизмом затрагивается главой государства также в Послании от 2002 года, косвенно – в Послании от 2006 года. Обращаясь к Федеральному Собранию в 2007 году, Президент РФ сделал акцент на "необходимости ужесточения ответственности за экстремистскую деятельность"[35]. С 1997 года по 2001 год при Президенте РФ действовала специальная Комиссия по противодействию политическому экстремизму. Координаторами Комиссии по должности становились министры юстиции РФ. Одно из важнейших направлений работы Комиссии – "анализ причин и условий, способствующих распространению политического экстремизма в РФ"[36]. Комиссия просуществовала всего четыре года[37]. Известной инициативой данной Комиссии было внесение в Государственную Думу ФС РФ проекта Федерального закона "О противодействии политическому экстремизму"[38]. Впоследствии этот законопроект лег в основу действующего Феде-

---

[33] См.: Указ Президента РФ от 28 октября 2005 г. № 1244 "О межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации" (с изм. от 12.06.2006 г.) // СЗ РФ. 2005. № 44. Ст. 4536.

[34] См.: Послание Президента РФ от 30 марта 1999 г. "Россия на рубеже эпох" (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации) // Российская газета. 1999. 31 марта.

[35] См.: Послание Президента РФ В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 г. "России надо быть сильной и конкурентоспособной" // Российская газета. 2002. 19 апр.; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. // Российская газета. 2006. 11 мая; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г. // Российская газета. 2007. 27 апр.

[36] См.: Указ Президента РФ от 27.10.1997 г. № 1143 "О Комиссии при Президенте Российской Федерации по противодействию политическому экстремизму в Российской Федерации" (с изменениями от 06.07.1998 г., 01.09.2000 г.) // СЗ РФ. 1997. № 44. Ст. 5057.

[37] См.: Указ Президента РФ от 26.11.2001 г. № 1360 "Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации" (с изменениями от 31.12. 2005 г., 28.12.2006 г.) // СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4611.

[38] См.: Противодействие политическому экстремизму: теория и судебно-следственная практика // http://www.spbpravo.ru/comm.php?id=7215.

рального закона "О противодействии экстремистской деятельности". На наш взгляд, если бы данная Комиссия существовала сегодня, она могла бы послужить актуальной дискуссионной площадкой для всех конструктивных политических сил России в их борьбе с экстремистами. Думается, вопрос о воссоздании Комиссии по противодействию политическому экстремизму требует своего положительного разрешения. Причем статус Комиссии не обязательно должен быть президентским. С 13 февраля 2008 года в Общественной палате РФ начала работу Комиссия по межнациональным отношениям и свободе совести под председательством Н.К. Сванидзе. В ее рамках действует подкомиссия по толерантности и противодействию экстремизму. Основное направление работы Комиссии – обеспечение общественного участия в выработке мер по повышению эффективности государственной этнонациональной политики и общественный контроль проектов нормативных правовых актов в сферах межнациональных отношений, противодействия экстремизму и нетерпимости[39]. В настоящее время активно работает также Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве РФ[40]. Комиссия занимается именно религиозным экстремизмом. На наш взгляд, опыт ее деятельности может быть полезным и востребованным в деле противодействия экстремизму. Представляется, что именно на базе Общественной палаты РФ можно было бы расширить работу по противодействию политическому экстремизму в России. Необходимо обеспечить более широкий доступ всех конструктивных политических сил страны к СМИ. Одной из важнейших сфер работы Комиссии мог бы стать ежеквартальный мониторинг положения дел в борьбе с экстремизмом. Особенно важным было бы проводить совместный с избирательными комиссиями мониторинг состояния общественного мнения и политических настроений различных групп населения непосредственно *в периоды избирательных кампаний*. В данном случае,наиболее тесное взаимодействие и информационный обмен между Комиссией и системой избирательных комиссий, а также с РЦОИТ, позволит достичь ощутимых результатов. Система уполномоченных по правам человека в регионах – это годами наработанный опыт правозащитной деятельности. В периоды избирательных кампаний как нельзя кстати возникает необходимость в *моментальном* реагировании на нарушения избирательных прав граждан. Особенно если это касается *экстремизма на выборах*. Если грамотно выстроить информационную работу Комиссии, то сообщения о политическом экстремизме сразу же распространятся во всех СМИ. Это привлечет внимание общественности к проблемам экстремизма и выставит против радикализма и нетерпимости силу *общественного мнения* и *общественного отторжения.*

---

[39] См.: Официальный Интернет-сайт Общественной палаты РФ // http://www.oprf.ru.

[40] См.: Постановление Правительства РФ от 15.07.2006 г. № 438 "Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации" // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3400.

Несколько слов о том, какие меры по борьбе с политическим экстремизмом приняты в моем родном регионе – в Саратовской области.

В регионе действует целевая программа "Усиление борьбы с преступностью"[41], в которой борьба с проявлениями политического экстремизма занимает центральное место. Положения Областной целевой (комплексной) программы профилактики правонарушений на территории Саратовской области на 2006–2008 годы прямо предусматривают организацию встреч с молодежью в образовательных учреждениях с целью формирования негативного отношения к экстремистским объединениям[42]. Областная целевая программа "Национально-культурное развитие народов Саратовской области" на 2008–2010 годы также прописывает ряд конкретных мероприятий по пресечению экстремизма в регионе. Особенно это касается экстремистских объединений граждан[43]. В регионе действует Комитет общественных связей и национальной политики при правительстве Саратовской области[44]. Также создана профильная Комиссия по толерантности, проблемам гражданского общества, межнациональных и межконфессиональных отношений Экспертного Совета по экспертизе нормативных правовых актов при правительстве Саратовской области.

Отметим, что при непосредственном участии Комитета общественных связей в сентябре 2007 года в Саратове состоялось Всероссийское совещание "О роли органов местного самоуправления в профилактике экстремизма и ксенофобии". В конце сентября 2007 года органы государственной власти области, представители политических партий и Избирательной комиссии области торжественно подписали Соглашение "Об основных принципах взаимодействия региональных отделений политических партий и правительства Саратовской области с целью обеспечения социальной стабильности и устойчивого развития". Практика заключения подобных соглашений распространена в различных субъектах РФ – Ульяновской, Астраханской, Оренбургской областях. В Саратовской области прообразом документа можно назвать Дого-

---

[41] См.: Областная целевая программа "Усиление борьбы с преступностью в Саратовской области на 2004–2007 годы" // Официальный Интернет-сайт правительства Саратовской области – http://www.saratov.gov.ru/papers/oper_prog/detail.php?ID=21086.

[42] См.: Областная целевая (комплексная) программа профилактики правонарушений на территории Саратовской области на 2006–2008 годы // Официальный Интернет-сайт правительства Саратовской области – http://www.saratov.gov.ru/papers/oper_prog/detail.php?ID=21150.

[43] См.: Закон Саратовской области от 11.09.2007 г. № 166-ЗСО "Об Областной целевой программе "Национально-культурное развитие народов Саратовской области" на 2008–2010 годы // Официальный Интернет-сайт правительства Саратовской области – http://www.saratov.gov.ru/papers/proj_prog/detail.php?ID=21223.

[44] См.: Официальный Интернет-сайт правительства Саратовской области – http://www.saratov.gov.ru/government/structure/komobotn/.

вор "Об общественном согласии и социальном партнерстве в Саратовской области-2004", который закончил свое действие в 2006 году. Он носил более широкий характер, поскольку в качестве подписантов в тексте значились не только правительство области и региональные отделения политических партий, но и общественные организации, органы местного самоуправления, бизнес сообщества. Обязательства сторон, зафиксированные в Соглашении, распределены по трем основным направлениям – *сфера развития гражданского общества, область политических отношений и сфера межнациональных отношений*[45].

Можно обратить внимание также на то, что правоохранительные органы области достаточно оперативно реагируют на преступления экстремистского характера, пресекают проявления политического экстремизма. Например, в августе 2007 г. городская прокуратора провела проверку книжных магазинов, в результате которой была изъята литература, содержащая признаки экстремизма. В известной сети магазинов "Оксюморон" были изъяты книги Ганса Гюнтера "Избранные работы по расологии", Ж.А. де Гобино "Опыт о неравенстве человеческих рас", Михаеля Лайтмана "Богоизбранность" и "Философия вождизма". Экспертиза установила, что издания содержат признаки экстремизма. Решался вопрос о возбуждении уголовного дела[46]. Безусловно, это представляет собой угрозу политической ситуации в регионе, особенно в периоды проведения избирательных кампаний.

Такова ситуация с противодействием политическому экстремизму в Саратовской области.

Заключение

Выборы представляют собой реальный и эффективный юридический инструмент по обновлению политической элиты в стране, по изменению политического и социально-экономического курса. С другой стороны, именно посредством выборов власть может оказаться в руках экстремистов и социальных демагогов, как это было в Западной Европе в начале XX века[47]. Законодательство о борьбе с экстремизмом призвано заблокировать деструктивные экстремистские элементы в российском обществе. Несомненно, необходима и профилактика экстремизма, основные мероприятия которой должны про-

---

[45] См.: Электронная общественно-политическая газета "Новости Саратовской губернии" // http://www.sarvest.ru/show_article.phtml?id=33051&psid=11&Dat=20071001; см. также: Состоялось подписание Соглашения между правительством области и региональными отделениями партий // Официальный Интернет-сайт правительства Саратовской области – http://www.saratov.gov.ru/government/structure/komobotn/news/komobotn/news/detail.php?ID=20292.

[46] См.: В Саратове изъяли книги об экстремизме // Электронная газета "Дни.Ру" – http://www.dni.ru/news/russia/2007/8/14/114557.html.

[47] См., например: История фашизма в Западной Европе. М.: Наука, 1978. С. 199.

водиться в регионах, на уровне территориальных избирательных комиссий, при содействии уполномоченных по правам человека в субъекте.

В начале данного исследования было сказано, что законодательство о борьбе с экстремизмом является антидискриминационным. Эффективное воздействие норм права определяется его результативностью[48]. Система законодательства о борьбе с политическим экстремизмом динамично развивается, однако существует ряд предложений по повышению его эффективности:

• Во-первых, необходимо в ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" разработать *единое определение*, дефиницию "экстремизм", отказавшись от практики определять понятия через перечисление его множественных признаков;

• Во-вторых, крайне важно добиться "равновесия" между пониманием экстремизма в уголовном и конституционном праве. На наш взгляд, назрел вопрос о придании ст. 141 УК РФ "Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий" *статуса экстремистского преступления*, поскольку законодательство о борьбе с экстремизмом уже признает это прямым проявлением экстремизма.

• В-третьих, крайне важно *воссоздать государственный коллегиальный орган* по противодействию экстремизму и обеспечить широкий доступ в его деятельность представителей правозащитного движения, всех легальных политических сил и представителей системы избирательных комиссий. Как нам представляется, опыт Общественной палаты РФ и института уполномоченного по правам человека мог бы выступать здесь в качестве платформы, стартовой площадки для конструктивного общественного диалога и мониторинга, в целях недопущения проникновения экстремистских элементов во власть.

Тем не менее прогресс в развитии избирательного законодательства налицо. Значительным изменениям подверглись как законодательство о политических партиях, так и ряд институтов уголовного и административного права. Это было сделано через призму борьбы с экстремизмом. Показательным проявлением данного прогресса является факт свершившихся избирательных кампаний декабря 2007 года и марта 2008 года, которые благодаря колоссальной работе избирательных комиссий, органов государственного и местного управления, а также общественности и отдельных должностных лиц прошли благополучно. Без провокаций со стороны радикалов и фундаменталистов.

[48] См.: Ромашов Р.А. Теория государства и права. СПб.: Питер, 2006. С. 217.

РАБОТЫ ПОБЕДИТЕЛЕЙ КОНКУРСА
РАЗДЕЛ 3

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

Шин
Антон Геннадьевич,
аспирант кафедры
конституционного
и административного права
Байкальского государственного
университета экономики и права
(г. Иркутск)

Научный руководитель:
Игнатенко
Виктор Васильевич,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации,
председатель Избирательной комиссии
Иркутской области

Использование участниками выборов преимуществ своего должностного (служебного) положения как основание конституционно-правовой ответственности

Как показывает анализ судебной практики рассмотрения избирательных споров, использование преимуществ должностного или служебного положения является одним из наиболее часто встречающихся конституционно-правовых деликтов в избирательном процессе[1], нарушающих, прежде всего, принцип равного пассивного избирательного права других кандидатов, избирательных объединений, участвующих в избирательной кампании. Сложность рассмотрения судебных дел данной категории обусловливается тем, что они касаются лиц, обладающих специальным публично-правовым статусом, имеющих особое влияние в общественно-политической сфере, затраги-

[1] Автор настоящей работы исходит из того, что избирательное право представляет собой комплексную подотрасль конституционного права и нарушения в данной отрасли могут именоваться также избирательными правонарушениями, под которыми следует понимать не любые нарушения законодательства о выборах, а только те, за совершение которых на основании избирательного законодательства применяются меры конституционно-правовой ответственности. См.: Игнатенко В.В. Юридическая ответственность участников выборов. Иркутск, 2006. С. 5.

вают интересы влиятельных в обществе групп. Процесс доказывания использования преимуществ должностного или служебного положения представляет значительные трудности, поскольку их использование часто бывает не столь очевидным[2].

В соответствии с пунктом 5 статьи 40 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее – Федеральный закон об основных гарантиях) под использованием преимуществ должностного или служебного положения следует понимать:

1) привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, государственных и муниципальных служащих к осуществлению в служебное (рабочее) время деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов;

2) использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, за исключением помещений, занимаемых политическими партиями, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов;

3) использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, организаций независимо от формы собственности, за исключением указанных видов связи, оргтехники и информационных услуг, обеспечивающих функционирование политических партий, для проведения предвыборной агитации, если их использование не оплачено из соответствующего избирательного фонда;

4) использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственности организаций, за исключением транспортных средств, находящихся в собственности политических партий, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов;

5) сбор подписей избирателей, ведение предвыборной агитации лицами, замещающими государственные или выборные муниципальные должности, либо находящимися на государственной или муниципальной службе, либо являющимися главами местных администраций, либо являющимися членами

[2] См.: Окуньков Л.А., Крылов Б.С., Постников А.Е. Обобщение судебной практики рассмотрения избирательных споров судами в субъектах Российской Федерации в 1995–1997 гг. (аналитический обзор) / Судебные дела, связанные с отменой регистрации кандидатов, использовавших преимущества своего должностного или служебного положения // http://www.democracy.ru/library/articles/1998-19_r1-r71/ (сайт Института Развития Избирательных Систем).

органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, – членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, в ходе служебных (оплачиваемых за счет средств соответствующего бюджета, средств соответствующей организации) командировок;

6) доступ (обеспечение доступа) к государственным и муниципальным средствам массовой информации в целях сбора подписей избирателей, ведения предвыборной агитации, если иным кандидатам, избирательным объединениям для этих целей не будет гарантирован такой же доступ в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом;

7) агитационное выступление в период избирательной кампании при проведении публичного мероприятия, организуемого государственными и (или) муниципальными органами, организациями независимо от формы собственности, за исключением политических партий;

8) обнародование в период избирательной кампании в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда.

Совершение любого из вышеперечисленных деяний влечет применение к виновным лицам (кандидатам, избирательным объединениям) следующих мер конституционно-правовой ответственности: а) отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов); б) исключение кандидата из заверенного списка кандидатов; в) отмену регистрации кандидата (списка кандидатов); г) отмену регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов; д) отмену решения о результатах соответствующих выборов[3]. При этом следует иметь в виду, что использование преимуществ должностного или служебного положения может являться не только конституционно-правовым деликтом, но и административным правонарушением (статья 5.45 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации), а при определенных обстоятельствах – уголовно-наказуемым деянием (статья 141 Уголовного Кодекса Российской Федерации).

С учетом изложенного предлагаем следующее определение исследуемого конституционно-правового деликта: *использование участниками выборов преимуществ своего должностного или служебного положения – это виновное общественно вредное противоправное деяние, выражающееся в использовании кандидатом, избирательным объединением в период проведения избирательной кампании организационных, финансовых, информационных,*

[3] Указанная мера конституционно-правовой ответственности применяется, если будет доказано, что использование преимуществ должностного или служебного положения не позволило выявить действительную волю избирателей. См.: подп. “г” п. 2 ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях.

материально-технических ресурсов, к которым указанные субъекты имеют преимущественный доступ в силу занимаемой должности (служебного положения), осуществляемое в целях сбора подписей избирателей, предвыборной агитации, а также иной деятельности, способствующей их выдвижению или избранию на выборах, за которое действующим избирательным законодательством предусмотрены меры конституционно-правовой ответственности[4].

Основанием для привлечения кандидата, избирательного объединения к конституционно-правовой ответственности за использование преимуществ должностного или служебного положения является установление в их деянии состава избирательного правонарушения (конституционно-правового деликта) – объекта, объективной стороны, субъекта, субъективной стороны[5].

Особенности объекта использования участниками выборов преимуществ своего должностного или служебного положения. Юридическое значение объекта избирательного правонарушения состоит в том, что он определяет *направленность* неправомерного деяния, очерчивает комплекс деформируемых недолжным поведением общественных отношений. К тому же правильное установление объекта неправомерного посягательства в избирательном праве позволяет решить вопрос о том, какие меры юридической ответственности необходимо принимать к субъекту, нарушившему нормы избирательного законодательства: меры конституционно-правовой ответственности, административной ответственности или меры уголовной ответственности.

Объектом использования преимуществ должностного или служебного положения как конституционно-правового деликта выступают охраняемые избирательным законодательством общественные отношения, возникающие при проведении избирательной кампании, связанные: а) с обеспечением равенства условий выдвижения и избрания кандидатов на выборные должности; б) с обеспечением равенства условий выдвижения и допуска к распределению депутатских мандатов списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями; в) с формированием свободного осознанного волеизъявления избирателей. Приведем несколько примеров из судебной практики.

Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации было установлено, что В.И. Черепков, являясь мэром города Владивостока, использовал на муниципальных выборах свое положение и имел преимущественный доступ к муниципальной газете “Приморье”, которая не-

---

[4] Об определении данного понятия см. также: Постников А.Е. Избирательное право России. М., 1996. С. 66. Исследуемый конституционно-правовой деликт необходимо отличать от простого политического преимущества, не являющегося нарушением избирательного законодательства. См. подробнее: Далл Р. О преимуществах тех, кто уже занимает выборную должность при участии в выборах // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1996. № 8. С. 50.

[5] См.: Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2005. С. 326.

однократно в период предвыборной агитации публиковала его заявления и заявления его доверенного лица. В то же время другие кандидаты были лишены возможности публиковать свои материалы в данной газете. С целью достижения определенных результатов на выборах допускалось использование различных видов связи, оргтехники, обеспечивающих функционирование органов местного самоуправления. В частности, управление по делам молодежи мэрии города Владивостока дважды рассылало письма, в которых через руководителей учебных заведений приглашались на встречу с руководством мэрии студенты вузов и учащиеся других учебных заведений[6].

Окружная избирательная комиссия Ивановской области отказала в регистрации кандидату В.В. Крутовой, являющейся депутатом Государственной Думы Российской Федерации. В качестве основания для принятия такого решения послужил факт распространения кандидатом в телерадиоэфире поздравлений избирателей с Днем пожилых людей в форме правительственной телеграммы, в тексте которой следовало упоминание о товарищах по фракции КПРФ в Государственной Думе, надеждах на добрые перемены, сплоченность, успех в правом деле. Тем самым была предпринята попытка формирования положительного образа кандидата в глазах потенциальных избирателей. Нашло подтверждение по материалам дела и то обстоятельство, что указанное лицо в ходе встреч с избирателями информировало их о работе в Государственной Думе депутатов от фракции КПРФ, сообщало о позиции коммунистов по многим законопроектам, ссылалось на распечатки итогов голосований, в которых отражалась положительная позиция коммунистов[7].

Исследуемый конституционно-правовой деликт может негативно воздействовать на общественные отношения, складывающиеся по поводу финансирования избирательной кампании. В целом ряде случаев деяния, перечисленные в пункте 5 статьи 40 Федерального закона об основных гарантиях, квалифицируются как использование преимуществ должностного или служебного положения лишь при условии их ненадлежащей оплаты из средств соответствующего избирательного фонда[8]. Несомненный интерес в этом отношении вызывает определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 октября 2006 года, в котором суд отметил, что не является нарушением избирательного законодательства использование кандидатом Н.А. Афанасьевой, являющейся депутатом областной думы, рабочего помещения и телефона для работы с

[6] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 1998 г. по делу № 56-Г98-20 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). В 2-х т. Т. 1 / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. М., 2001. С. 516–517.

[7] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2003 г. по делу № 7-Г03-14 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

[8] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 октября 2006 г. по делу № 25-Г06-16 // Там же.

избирателями в силу того, что за пользование ими в качестве кандидата была произведена оплата из средств соответствующего избирательного фонда[9].

Другой особенностью объекта этого деликта является то, что он тесно связан с общественными отношениями, возникающими по поводу исполнения кандидатом, обладающим специальным публично-правовым статусом, своих должностных или служебных обязанностей. В этой связи важно подчеркнуть, что указанные общественные отношения не являются объектом рассматриваемого противоправного деяния. Иркутский областной суд установил, что нахождение кандидата Б.А. Говорина на территории воинской части, облаченного в военное обмундирование, с оружием в руках, стреляющего из пулемета, дающего интервью в присутствии глав администрации городов и районов области, с последующей демонстрацией этого сюжета по телевидению, не может быть признано как использование преимуществ должностного или служебного положения в силу того, что проведение сборов планировалось задолго до избирательной кампании. Сборы организованы по линии областного военного комиссариата, что подтверждается планом основных мероприятий. Наряду с главами администраций городов и районов области кандидат был приглашен на мобилизационные сборы военным комиссаром и реально участвовал в них. Таким образом, данное лицо участвовало в сборах как глава исполнительного органа субъекта Российской Федерации, то есть в связи с исполнением им должностных обязанностей губернатора области, что соответствует нормам избирательного законодательства[10].

Особенности объективной стороны использования участниками выборов преимуществ своего должностного или служебного положения. Объективная сторона использования преимуществ должностного или служебного положения характеризует данный деликт как определенный акт внешнего проявления в объективной реальности[11].

По законодательной конструкции использование преимуществ должностного или служебного положения имеет формальный состав правонарушения. Необходимыми признаками объективной стороны исследуемого конституционно-правового деликта являются непосредственно противоправное деяние, выраженное в форме активного действия, время совершения противоправного деяния, его неоднократность. В качестве факультативных признаков выступают общественно-вредные последствия, причинно-следственная связь между деянием и наступившими последствиями.

---

[9] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 октября 2006 г. по делу № 25-Г06-16 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

[10] См.: Решение Иркутского областного суда от 18 августа 2001 г. // Судебная практика рассмотрения избирательных споров: Сборник судебных постановлений: В 2-х т. Т. 1. Иркутск, 2006. С. 373–374.

[11] См.: Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2002. С. 485.

Формы совершения изучаемого конституционно-правового деликта весьма многообразны. Перечень противоправных деяний, квалифицируемых как использование преимуществ должностного или служебного положения, указанный в пункте 5 статьи 40 Федерального закона об основных гарантиях, является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию. Здесь интересно обратиться к зарубежному опыту. Например, в Кодексе этики американского штата Гавайи содержится общий запрет на осуществление каких-либо действий со стороны должностных лиц или государственных служащих в личных целях с использованием своего должностного или служебного положения. Органом, уполномоченным разрешать вопросы данной категории, выступает Комиссия по этическим вопросам штата Гавайи. В одной из своих публикаций этот орган указал примерный перечень избирательных ограничений[12], действующих в отношении указанных должностных лиц, сделав замечание, что список противоправных деяний является примерным, ознакомительным и не претендует на исчерпывающую полноту[13]. В законодательстве о выборах некоторых стран ближнего зарубежья также отсутствует перечень деяний, квалифицируемых как использование преимуществ должностного или служебного положения[14]. Применительно к российскому опыту некоторыми исследователями отмечается сложность определения объективных оснований конституционно-правовой ответственности[15]. Полагаем, что полное и четкое описание объективных оснований конституционно-правовой ответственности будет способствовать более эффективной защите избирательных прав, поскольку произвольное усмотрение в данной ситуации недопустимо.

В правоприменительной практике распространенной формой использования преимуществ должностного или служебного положения является привлечение лиц, находящихся в подчинении или иной служебной зависимости, к осуществлению в служебное (рабочее) время деятельности, способствующей выдвижению или избранию на выборах[16]. Понятие “непосредственное подчинение” сформулировано в пункте 3 статьи 29 Федерального закона об

---

[12] То есть ограничения, связанные с должностным или служебным положением, распространяющиеся на соответствующую категорию лиц во время проведения избирательной кампании.

[13] См.: Hawaii state ethics commission. Campaign restrictions for state officials and state employees (Chapter 84, Hawaii Revised Statutes) // http://www.state.hi.us/ethics (сайт Комиссии по этическим вопросам штата Гавайи).

[14] См., например: Избирательный кодекс Республики Молдова (Electoral Code of the republic of Moldova) // http://www.e-democracy.md/en (сайт Ассоциации участников демократии Республики Молдова).

[15] См.: Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, 1980. С. 60–62.

[16] См., например: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2004 г. по делу № 83-Г04-22 // СПС “КонсультантПлюс” (судебная практика).

основных гарантиях. Под "иной служебной зависимостью" можно понимать любую зависимость, связанную с опасением увольнения или притеснения по работе либо, наоборот, с ожиданием поощрения, выдвижения на более высокую должность, при которой должностное лицо обладает юридическими и фактическими возможностями влияния на лицо, выполняющее его требования[17].

Нередко кандидаты, обладающие специальным публично-правовым статусом, во время исполнения своих служебных обязанностей (при проведении встреч с избирателями, интервью, видеоконференций, иных публичных мероприятий) проводят предвыборную агитацию, что является прямым нарушением норм избирательного законодательства[18].

На практике представляется достаточно сложным доказать сам факт проведения предвыборной агитации в силу того, что в законодательстве о выборах не содержится правовых норм, позволяющих провести четкую правовую границу между предвыборной агитацией и информированием, связанным с осуществлением лицом своих должностных или служебных обязанностей. К тому же наличие в избирательном законе нормы, в соответствии с которой соблюдение ограничений, связанных с должностным или служебным положением, не должно препятствовать осуществлению депутатами, Президентом Российской Федерации своих полномочий и выполнению ими своих обязательств перед избирателями, значительно затрудняет механизм привлечения указанных лиц к конституционно-правовой ответственности.

Некоторую ясность в разрешение этой проблемы попытался внести Конституционный Суд Российской Федерации, отметив, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели – склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению, а также наличие такого признака агитации, как ее осознанно агитационный характер[19]. Вместе с тем правовая ситуация, связанная с выявлением в действиях участников выборов, обладающих специальным публично-правовым статусом, элементов предвыборной агитации при исполнении своих должностных или служебных обязанностей, остается одной из сложнейших. В качестве примера можно привести определение Кассационной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2007 года по жалобе избирательного объединения (политической партии) "СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ" на решение Верховного Суда Россий-

---

[17] См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под. ред. В.И. Радченко, А.С. Михлина // СПС "Гарант".

[18] См., например: Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. по делу № 29-пВ-04 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

[19] См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. по делу № 15-П // Там же.

ской Федерации от 20 ноября 2007 года, которым отказано в удовлетворении заявления об отмене регистрации зарегистрированного кандидата в депутаты В.В. Путина. В ходе судебного разбирательства были установлены следующие обстоятельства. Кандидат В.В. Путин, занимающий пост Президента Российской Федерации, осуществил служебную поездку в город Красноярск, где проходило заседание Государственного совета по вопросам развития транспортной инфраструктуры страны. В ходе служебной поездки состоялась встреча Президента с автодорожниками, занятыми на строительстве участка объездной магистрали. На этой встрече кандидата спросили о том, кем он станет после истечения срока своих должностных полномочий, поскольку стать Президентом на третий срок не позволяет Конституция Российской Федерации. При этом автор вопроса заявил о том, что он сам и все присутствующие будут голосовать 2 декабря за "ЕДИНУЮ РОССИЮ", за Президента. Отвечая, В.В. Путин объяснил причины, по которым он встал во главе федерального списка "ЕДИНОЙ РОССИИ", отметил положительную роль этой партии в принятии важных решений и в их реализации. Вместе с тем Президент указал на имеющиеся в деятельности партии "ЕДИНАЯ РОССИЯ" недостатки: отсутствие устойчивой идеологии, устойчивых принципов и др. В заключение своего ответа кандидат выразил благодарность за желание присутствующих на встрече проголосовать за "ЕДИНУЮ РОССИЮ". Изложенное выше в хронологическом порядке содержание беседы Президента с автодорожниками полностью подтверждает вывод Верховного Суда Российской Федерации об отсутствии предвыборной агитации в выступлении Президента на данной встрече, а следовательно, и об отсутствии использования им преимуществ своего должностного или служебного положения во время осуществления служебной командировки[20].

Представляется, что для более эффективной реализации принципа равного пассивного избирательного права зарегистрированным кандидатам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности (за исключением Президента Российской Федерации и депутатов), необходимо вменить в обязанность прекратить исполнение своих должностных полномочий на время участия в избирательной кампании путем предоставления отпуска. Это требование существенно ограничило бы вероятность злоупотребления данными лицами своими должностными полномочиями для достижения определенных результатов на выборах. Напомним, что ранее данная обязанность действовала в отношении зарегистрированных кандидатов, замещающих государственные должности категории "А" в органах исполнительной или судебной власти, а также зарегистрированных кандидатов, замещающих выборные муниципальные должности, однако в 2005 году законодатель исключил это положение из норм избирательного законодательства, что является, на наш взгляд, не вполне оправданным.

---

[20] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2007 г. по делу № КАС07-681 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

Между тем на практике реализация нормы, предусматривающей обязанность зарегистрированных кандидатов, обладающих специальным публично-правовым статусом, уйти в отпуск на период участия в выборах, является недостаточно эффективной. Нередко указанные лица продолжают исполнение своих должностных или служебных полномочий на всем протяжении избирательной кампании[21]. Таким образом, происходит прямое нарушение принципа равного избирательного права. Применение к виновным лицам каких-либо существенных санкций (отмена регистрации кандидата, списка кандидатов) не представляется возможным в силу отсутствия в избирательном законе соответствующего основания. Думается, что указанная норма должна быть обеспечена собственным механизмом ее реализации, приводящим в исполнение нормативно-правовые предписания, иначе характер ее содержания остается декларативным. По замечанию О.Э. Лейста, обеспеченность (гарантированность) государственным принуждением – необходимое качество каждой правовой нормы[22].

Как показывает анализ судебной практики, жалобы заявителей часто основываются на том, что участники выборов, на которых распространяются ограничения, связанные с должностным или служебным положением, принимая участие в публичных мероприятиях, осуществляют тем самым деятельность, способствующую созданию положительного или отрицательного отношения избирателей, что является одним из признаков предвыборной агитации[23]. В этой части нужно помнить, что само по себе создание позитивного или негативного мнения о ком-либо из кандидатов не является предвыборной агитацией[24], а освещение деятельности кандидата, обладающего специальным публично-правовым статусом, в целом может носить информационный характер и не иметь агитационных целей[25].

Несколько иной, в некоторой степени скрытой формой использования преимуществ должностного или служебного положения является указание на распространяемых агитационных материалах (в виде брошюр, листовок, визитных карточек и пр.) номеров служебных телефонов кандидатов, обладающих специальным публично-правовым статусом. В судебном решении по одному из дел было отмечено, что распространение визитных карточек с указание контактного адреса – номера служебного кабинета и телефона в здании

---

[21] См., например: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2006 г. по делу № 47-Г06-300 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

[22] См.: Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981. С. 7.

[23] См.: подп. "е" п. 2 ст. 48 Федерального закона об основных гарантиях.

[24] См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. по делу № 15-П // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

[25] См., например: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 мая 2006 г. по делу № 71-Г06-17 // Там же.

Калининградской областной Думы – является незаконным. Воспользовались ли избиратели фактически предложенной возможностью обращаться к кандидату по месту работы или по служебному телефону либо проигнорировали такое предложение, на правовые последствия совершенных действий не влияет[26].

Время как юридическая категория играет в избирательном процессе исключительно важную роль, так как все действия участников избирательных правоотношений должны осуществляться строго в пределах временных рамок, установленных избирательным законодательством, отступление от которых означает отклонение от заданного избирательно-правовыми нормами правила поведения. Использование преимуществ должностного или служебного положения может быть совершено только в определенный промежуток времени – в период избирательной кампании кандидата, избирательного объединения. На практике встречается немало дел, когда участники выборов, обладающие специальным публично-правовым статусом, совершают деяния, формально попадающие под признаки использования преимуществ должностного или служебного положения, однако в силу совершения их перед началом избирательной кампании – до момента приобретения данными лицами избирательной правосубъектности – не могут являться нарушением избирательного законодательства. Например, Верховный Суд Российской Федерации подтвердил правильность решения Курского областного суда о том, что только с 11 января 2006 года кандидат А.А. Кичигин, занимающий должность главного федерального инспектора в Курской области аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе, считается выдвинутым и приобрел права и обязанности кандидата, в том числе и обязанность действовать в соответствии с нормами избирательного законодательства, а поэтому проведение им 10 января 2006 года пресс-конференции не является нарушением законодательства о выборах, так как на указанный момент данное лицо не являлось кандидатом[27].

Под *неоднократностью* использования преимуществ должностного или служебного положения следует понимать совершение более двух однородных действий, содержащих признаки этого деликта[28]. В одном из избирательных споров суд признал, что со стороны кандидата Л.Н. Швец, являющейся депутатом Государственной Думы Российской Федерации, было допущено использование преимуществ своего должностного положения – распростране-

---

[26] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 марта 2006 г. по делу № 71-Г06-13 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

[27] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 марта 2006 г. по делу № 39-Г06-26 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2006 г. / Отв. ред. В.И. Казьмин. М., 2007. С. 107.

[28] См.: Россинский Б.В. Административная ответственность: Курс лекций. М., 2004. С. 15.

ние от ее имени брошюр, не оплаченных из средств избирательного фонда. Однако регистрация не может быть отменена, поскольку основанием для отмены регистрации может служить лишь неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного положения[29].

В некоторых ситуациях установление признака неоднократности совершения исследуемого конституционно-правового деликта облегчает правоприменительную квалификацию, способствует отграничению предвыборной агитации от информирования, связанного с исполнением субъектом своих должностных или служебных обязанностей[30].

Иные признаки объективной стороны исследуемого противоправного деяния (место, обстановка использования преимуществ должностного или служебного положения) могут носить юридическое значение при доказывании обстоятельств по делу. Так, кандидат, замещая государственную должность Тюменской области, использовал без оплаты служебное помещение для ведения предвыборной работы, а именно комнату № 1 дома № 36 по улице Водопроводной города Тюмени, находящуюся в муниципальной собственности, без заключения соответствующего договора и оплаты из средств своего избирательного фонда, что было квалифицировано судом как использование преимуществ должностного или служебного положения[31].

Особенности субъекта использования преимуществ своего должностного или служебного положения. Субъект как элемент состава использования преимуществ должностного или служебного положения характеризует лицо (группу лиц), совершившее данный конституционно-правовой деликт[32]. Именно на него государство возлагает обязанность ответить за свое неправомерное поведение, так как субъект противоправного деяния претерпевает негативное воздействие конституционно-правовых норм при отклонении от должного поведения. При этом сам субъект (кандидат, избирательное объединение) как таковой не входит в состав правонарушения, а состав включает те признаки, которые характеризуют субъект, совершивший конституционно-правовой деликт[33].

---

[29] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2003 г. по делу № 67-Г03-22 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

[30] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 марта 2007 г. по делу № 19-Г07-11 // Там же.

[31] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 марта 2007 г. по делу № 89-Г07-4 // Там же.

[32] См.: Игнатенко В.В., Штурнева М.В., Магданов А.Л. Особенности квалификации подкупа избирателей как конституционно-правового деликта // Избирательное право. 2007. № 2. С. 24.

[33] См.: Виноградов В.А. Состав конституционного деликта // Законодательство. 2003. № 10. С. 63–64.

Все субъекты конституционно-правовой ответственности за нарушение законодательства о выборах могут быть разделены на индивидуальные и коллективные[34]. Применительно к исследуемому конституционно-правовому деликту индивидуальным субъектом конституционно-правовой ответственности является кандидат (выдвинутый кандидат, зарегистрированный кандидат, а в соответствии с подпунктом "г" пункта 2 статьи 77 Федерального закона об основных гарантиях – кандидат, получивший статус избранного), в качестве коллективного субъекта правонарушения выступает избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов (политическая партия). Отметим, что субъект использования преимуществ своего должностного или служебного положения несет повышенную конституционно-правовую ответственность. Это вытекает из специальных обязанностей, установленных для него в избирательно-правовых нормах[35].

Особенностью индивидуального субъекта использования преимуществ своего должностного или служебного положения является то, что в процессе своего участия в избирательной кампании он совмещает несколько специальных публично-правовых статусов. Первый статус связан с наделением его законодательством о выборах особым объемом прав и обязанностей, реализуемых этим субъектом в ходе избирательной кампании[36]. При этом, в отличие от конституционно-правовой ответственности, к административной и уголовной ответственности за использование преимуществ своего должностного или служебного положения могут привлекаться субъекты, не наделенные избирательной правосубъектностью[37].

Второй специальный публично-правовой статус связан непосредственно с осуществлением указанным субъектом властных функций, либо с обеспечением их реализации, либо с выпуском средств массовой информации[38]. Исчерпывающий перечень признаков субъекта, обладающего данным статусом, определяется в пункте 1 статьи 40 Федерального закона об основных гарантиях. Согласно этой норме к субъектам ответственности относятся кандидаты: а) замещающие государственные или выборные муниципальные должности; б) находящиеся на государственной или муниципальной службе; в) являющиеся членами органов управления организаций независимо от

---

[34] См.: Игнатенко В.В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе. Иркутск, 2003. С. 18.

[35] См.: Виноградов В.А. Субъекты конституционной ответственности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 86.

[36] См.: Штурнев А.Е. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в Российской Федерации. Иркутск, 2004. С. 40.

[37] См.: Там же.

[38] См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2007. С. 433–434.

формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, – членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий; г) являющиеся должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации.

Установление перечисленных выше признаков субъекта использования преимуществ своего должностного или служебного положения является юридически необходимым для привлечения к конституционно-правовой ответственности. В одном из избирательных споров суд отказал в удовлетворении заявления об отмене регистрации кандидата в депутаты в связи с тем, что не было представлено объективных доказательств того, что указанное лицо замещает государственную или муниципальную должность, находится на государственной или муниципальной службе. Таким образом, выявлено несоответствие кандидата признакам той категории лиц, на которую распространяются установленные законом ограничения, связанные с должностным или служебным положением[39].

Мы разделяем точку зрения авторов, предлагающих расширить круг лиц, на которых будут распространяться ограничения, связанные с должностным или служебным положением. Действительно, использовать различные виды ресурсов для своего выдвижения или избрания на выборах могут индивидуальные предприниматели, преподаватели учебных заведений[40]. Ростовский областной суд установил, что лицо, претендующее на выборную должность, при сборе подписей избирателей для сдачи подписных листов в окружную избирательную комиссию с целью регистрации его кандидатом в депутаты Законодательного Собрания Ростовской области допустило использование преимуществ своего должностного положения – являясь начальником военной кафедры Азово-Черноморской государственной агроинженерной академии, привлекло для сбора подписей в свою поддержку находящихся в его подчинении сотрудников военной кафедры, которые выполняли поручение в рабочее время на безвозмездной основе[41].

Избирательное объединение (политическая партия) как коллективный субъект конституционно-правового деликта характеризуется тем, что обладает признаком организационного и функционального единства, позволяющее выступать ему как единое целое в качестве участника избирательных

---

[39] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2003 г. по делу № 4-Г03-45 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

[40] См.: Сидякин А.Г. Отказ в регистрации и отмена регистрации кандидата (списка кандидатов): Проблемы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 194.

[41] См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 28 марта 2003 г. по делу № 41-Г03-24 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

правоотношений, а также действует от своего имени в избирательном процессе[42].

Особенности субъективной стороны использования участниками выборов преимуществ своего должностного или служебного положения. Обязательными признаками субъективной стороны использования преимуществ должностного или служебного положения выступают вина и цель совершения противоправного деяния, мотив при квалификации деликта не учитывается.

В конституционном праве вина – предмет многочисленных дискуссий. Одни авторы считают, что наступление конституционно-правовой ответственности возможно без установления вины[43], другие настаивают на необходимости признания вины как обязательного условия наступления ответственности[44]. Думается, что вина – необходимый элемент механизма публично-правовой ответственности, и конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в этом отношении не является исключением. В других случаях речь следует вести: а) о политической ответственности, не являющейся самостоятельным видом юридической ответственности[45]; б) о вине, обладающей спецификой в силу регулируемых отраслью права общественных отношений[46]; в) о несовершенстве механизма привлечения к конституционно-правовой ответственности, законодательном пробеле.

Специфична вина кандидатов, избирательных объединений – в соответствии с нормами избирательного законодательства указанные субъекты несут конституционно-правовую ответственность за действия назначаемых ими доверенных лиц, уполномоченных представителей. Сложно согласиться с теми авторами, которые считают, что в данном случае речь идет о безвиновной ответственности[47], поскольку закон прямо уполномочивает доверенных лиц и уполномоченного представителя выступать от имени кандидата, избира-

---

[42] См.: Кожевников А.И. Субъекты юридической ответственности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 104–105; Рымарев Д.С. Вина как субъективное условие привлечения к конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения // Избирательное право. 2006. № 2. С. 39.

[43] См., например: Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право. М., 1999. С. 27; Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 38.

[44] См.: Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих ("Круглый стол" журнала "Государство и право") // Государство и право. 2000. № 3. С. 26.

[45] См.: Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000. С. 21–22.

[46] Там же. С. 104.

[47] См., например: Стружак Е.П. Правовой статус кандидатов в выборные органы, на выборные муниципальные и государственные должности в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 24.

тельного объединения[48]. Подчеркнем принципиально важный момент: если доверенное лицо, уполномоченный представитель совершают деяние, подпадающее под признаки использования преимуществ должностного или служебного положения, меры конституционно-правовой ответственности применяются в отношении кандидатов, избирательных объединений, не обладающих признаками субъекта ответственности, указанными в пункте 1 статьи 40 Федерального закона об основных гарантиях[49].

В избирательной правоприменительной практике сложилось понимание вины участников выборов как причастности к совершенному противоправному деянию, а невиновности – непричастности к нему[50]. Данное утверждение в полной мере справедливо и по отношению к исследуемому деликту – кандидат, избирательное объединение считаются виновными, если в ходе судебного разбирательства устанавливается их причастность к совершению одного из действий, подпадающих под признаки использования преимуществ должностного или служебного положения. В этой связи необходимо обратить внимание на одну из позиций суда, который в своем решении отметил, что сами по себе нарушения избирательного законодательства с чьей-либо стороны не являются безусловным основанием к отмене решения о регистрации кандидата[51]. В ходе судебного разбирательства было установлено, что мэр Иркутского района в опубликованных статьях публично высказал поддержку выбору селян, а глава администрации допустил высказывание о том, что надеется на правильный выбор жителей округа и они проголосуют за кандидата Б.А. Говорина, занимающего должность губернатора Иркутской области. Оценивая эти факты, суд нашел обоснованной позицию заявителя о нарушении избирательного законодательства в виде использования преимуществ должностного или служебного положения. Однако суд не согласился, что имело место нарушение со стороны кандидата, так как заявителем не было предоставлено доказательств того, что указанные лица действовали с его ведома или по его поручению[52]. В другом судебном деле было установлено, что нарушения условий проведения предвыборной агитации были допущены телекомпанией, которая без согласования с кандидатом Г. Ахояном, являющимся депутатом городской Думы, по своей инициативе в порядке освещения значи-

---

[48] См.: Сидякин А.Г. Принцип виновной ответственности и фактор вины в избирательном процессе // Журнал российского права. 2005. № 1. С. 12.

[49] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 февраля 2004 г. по делу № 53-Г03-39 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

[50] См.: Сидякин А.Г. Указ. соч. С. 5.

[51] См.: Решение Ангарского городского суда Иркутской области от 4 апреля 2002 г. // Судебная практика рассмотрения избирательных споров: Сборник судебных постановлений: В 2-х т. Т. 2. Иркутск, 2006. С. 160.

[52] См.: Решение Иркутского областного суда от 18 августа 2001 г. // Там же. Т. 1. Иркутск, 2006. С. 371.

мых для населения событий в области общественно-политической жизни демонстрировала агитационный материал в пользу указанного лица[53].

В юридической литературе существуют несколько концепций вины как субъективного условия юридической ответственности[54]. По замечанию А.Г. Сидякина, в избирательном праве наиболее востребованным является объективный подход к ее пониманию (нарушение правил и норм при возможности их соблюдения и непринятие всех зависящих мер по их соблюдению), причем как для индивидуального, так и для коллективного субъекта правонарушения[55].

Думается, что применительно к трактовке вины индивидуальных лиц (кандидатов) за использование преимуществ своего должностного или служебного положения полное игнорирование психического отношения лица к своему противоправному деянию и его возможному общественно-вредному последствию было бы неверным[56], поскольку, когда речь идет о физических лицах как субъектах конституционно-правовой ответственности, психологическая составляющая занимает важное место в содержании субъективной стороны состава конституционно-правового деликта[57]. В определенных ситуациях суд выясняет отношение субъекта к совершенному им противоправному деянию, что позволяет облегчить правоприменительную квалификацию[58].

К тому же критерием, позволяющим отграничить предвыборную агитацию от простого информирования, связанного с исполнением кандидатом своих должностных или служебных обязанностей, является осознание кандидатом агитационного характера своих действий[59], что выступает в качестве характерной черты психологической концепции вины[60]. Другое дело – как доказать, к примеру, то, что кандидат, обладающий специальным публично-правовым статусом, при исполнении своих должностных или служебных обязанностей имел умысел на проведение агитации, а не на информирование? Этот вопрос остается открытым[61].

---

[53] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2007 г. по делу № 56-Г07-6 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

[54] См.: Цельникер Г.Ф. Вина в российском праве: Общетеоретический и исторический аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004. С. 64.

[55] См.: Сидякин А.Г. Указ. соч. С. 5.

[56] См.: Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1. С. 13.

[57] См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. М., 2007. С. 55

[58] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 марта 2006 г. по делу № 71-Г06-13 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

[59] См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. по делу № 15-П // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

[60] См.: Иванов И.С. Юридические конструкции вины в российском законодательстве // Российский следователь. 2006. № 9. С. 12.

[61] См.: Кошемарина С.В. Правовое регулирование информационного обеспечения выборов в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 82.

Кандидат считается виновным в совершении использования преимуществ своего должностного или служебного положения, если в его действиях устанавливается *умышленная* форма вины[62].

В соответствии с нормами избирательного законодательства вина избирательного объединения как коллективного субъекта использования преимуществ должностного или служебного положения определяется в зависимости от вины его руководителя, уполномоченного представителя, доверенного лица. В свою очередь, виновным в совершении использования преимуществ своего должностного или служебного положения избирательное объединение признается при условии ненадлежащего соблюдения руководителем, уполномоченным представителем, доверенным лицом обязанностей, норм и правил, строго регламентированных избирательным законодательством. И наоборот – признается невиновным, если будет установлено, что оно, в лице соответствующих участников избирательных правоотношений, приняло все возможные меры к надлежащему исполнению обязанности и предотвращению нарушения[63]. Верховный Суд Российской Федерации оставил без изменения решение суда первой инстанции об отмене регистрации городского списка кандидатов в депутаты Московской городской Думы от регионального отделения политической партии "РОДИНА" в городе Москве. В качестве основания для отмены регистрации явилось установление факта использования преимуществ должностного или служебного положения со стороны кандидата В.А. Волкова, являющегося депутатом Московской городской Думы, а также одним из руководителей выдвинувшего его избирательного объединения[64].

Содержание *цели* как мысленной модели того результата, который стремится достигнуть субъект при совершении правонарушения[65] применительно к исследуемому конституционно-правовому деликту, заключается: а) в сборе подписей избирателей; б) в проведении предвыборной агитации; в) в осуществлении деятельности, способствующей выдвижению, избранию на выборах.

Верховный Суд Российской Федерации подтвердил правильность выводов суда первой инстанции, установившего, что целью визита кандидата на выборную должность М.Г. Рахимова в Малайзию было посещение форума. М.Г. Рахимов принимал участие в данном мероприятии в качестве должностного лица – действующего Президента Республики Башкортостан, поэтому поездка была оплачена из средств республиканского бюджета. Встреча кандидата с Президентом Российской Федерации В.В. Путиным во время служебной командировки и получение согласия Президента на использование его изоб-

---

[62] См., например: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2003 г. по делу № 41-Г03-11 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

[63] См.: Рымарев Д.С. Указ. соч. С. 41.

[64] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 2 декабря 2005 г. по делу № 5-Г05-134 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

[65] См.: Проблемы общей теории права и государства. С. 488.

ражения в агитационных печатных материалах не может квалифицироваться как использование преимуществ должностного или служебного положения, поскольку не является *специальной* целью лица, претендующего на выборную должность[66].

Мотив как внутренне побуждение, которым руководствуется правонарушитель[67], при квалификации деяния судом не учитывается. Избирательное законодательство не предполагает возможности привлечения к конституционно-правовой ответственности субъектов, допустивших нарушение установленных законом требований, в зависимости от оценки проступков и мотивов их совершения. В противном случае будет нарушен принцип равноправия кандидатов, избирательных объединений, зарегистрированных по этому же избирательному округу[68].

В заключение проведенного исследования сформулируем следующие выводы.

Использование участниками выборов преимуществ своего должностного или служебного положения является самостоятельным конституционно-правовым деликтом, ответственность за совершение которого предусмотрена нормами действующего избирательного законодательства.

Квалификацию этого противоправного деяния следует проводить на основе анализа элементов состава правонарушения: объекта, объективной стороны, субъекта, субъективной стороны.

Время, неоднократность использования преимуществ должностного или служебного положения являются обязательными признаками объективной стороны данного противоправного деяния.

Вина, цель совершения исследуемого конституционно-правового деликта выступают в качестве необходимых субъективных условий наступления конституционно-правовой ответственности.

---

[66] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2003 г. по делу № 49-Г03-141 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

[67] См.: Проблемы общей теории права и государства. С. 488.

[68] См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2003 г. по делу № 7-Г03-14 // СПС "КонсультантПлюс" (судебная практика).

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Ефименко
Екатерина Александровна,
аспирантка кафедры
государственного
и административного права
Юридического института
Дальневосточного
государственного университета

Научный руководитель:
Князев
Сергей Дмитриевич,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой
государственного
и административного права
Юридического института
Дальневосточного государственного
университета,
заслуженный юрист Российской
Федерации,
председатель Избирательной комиссии
Приморского края

Регистр избирателей: обеспечение избирательных прав граждан Российской Федерации при регистрации (учете) избирателей и составлении списков избирателей

Введение

В целях обеспечения подготовки и проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов в Российской Федерации создана Государственная система регистрации (учета) избирателей, участников референдума. Получаемые с помощью данной системы сведения о зарегистрированных избирателях и их численности используются для образования избирательных округов, избирательных участков, совершения ряда иных действий, предусмотренных избирательным законодательством. Кроме того, указанные сведения обеспечивают проверку правильности оформления подписных листов с подписями избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, установление достоверности сведений о себе, представляемых кандида-

тами, их уполномоченными представителями и доверенными лицами, персональных данных граждан при осуществлении добровольных пожертвований в избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, а также пожертвований на финансирование деятельности политических партий.

Исторически становление рассматриваемого правового института обусловлено развитием Российской государственности, сопровождавшимся повышением удельного веса представительных институтов в системе органов государственной власти и местного самоуправления, активизацией нормотворческих процессов в сфере правовой регламентации организации и проведения выборов[1], а также закреплением гарантий участия населения в электоральных действиях вследствие демократизации избирательного процесса. Среди указанных гарантий регистрация (учет) избирателей занимает видное место, поскольку на основе сведений, получаемых с использованием Государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума, составляются списки избирателей, то есть происходит юридическое оформление признания за гражданином активного избирательного права.

Статус универсальной гарантии реализации электоральных правомочий обусловливает практическую значимость правового анализа отдельных аспектов организации Государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума, а также опыта взаимодействия органов и структур, ответственных за ее функционирование. Об актуальности исследований в рассматриваемой сфере свидетельствует активизация демократических процессов в общепланетарном масштабе, повышенное внимание мирового сообщества к проблеме обеспечения эффективности и равенства (подлинного или предполагаемого) проведения регистрации избирателей, а также отчетливо осознаваемый в свете увеличения числа институтов, формируемых на выборной основе, политический характер данной процедуры: “В рамках процесса выборов регистрация избирателей представляет собой пример пересечения политических интересов и технической и механической подготовки к проведению выборов. Знающие политические деятели признают, что выборы потенциально могут быть или выиграны, или проиграны на этом этапе процесса”[2].

Не ставя в представленном исследовании своей непосредственной целью всесторонний анализ отечественной практики электоральной регистрации, мы предлагаем рассмотреть отдельные ее аспекты через призму внутрисис-

[1] См., например: Овчинников Н. Государственная система регистрации (учета) учета избирателей: Эволюция и проблемы // Журнал о выборах. 2007. № 5. С. 17–24.

[2] Доклад на пятьдесят восьмой сессии Генеральной Ассамблеи ООН “Укрепление роли Организации Объединенных Наций в повышении эффективности принципа периодических и подлинных выборов и содействие демократии” (4 августа 2003 года) // Международные избирательные стандарты: Сб. документов. М., 2004. С. 269.

темных и межотраслевых проблем, возникающих в процессе регистрации и учета избирателей в Российской Федерации, отмечаем исторические, социальные, юридические предпосылки возникновения указанных проблем, приводим зарубежный опыт нормотворчества в данной сфере, а также намечаем возможные пути их практического разрешения.

1. Общие положения

Основные правила регистрации (учета) избирателей в Российской Федерации в настоящее время закреплены в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"[3] (далее – Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", Федеральный закон) и Положении о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации (далее – Положение), действующая редакция которого утверждена постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 29 декабря 2005 года № 164/1084-4[4]. Однако данный перечень документов не является исчерпывающим. Нормы, обеспечивающие осуществление регистрационных процедур, зачастую содержатся и в правовых документах, посвященных более общим вопросам подготовки и проведения выборов, и даже в актах, не имеющих своей непосредственной целью упорядочение именно избирательных отношений. Кроме того, необходимость детализации отдельных аспектов учета и регистрации избирателей обусловливает широкие возможности для нормотворчества на региональном и муниципальном уровнях[5].

---

[3] 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; в ред. от 24 июля 2007 г.

[4] О внесении изменений в Положение о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации: Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 29 декабря 2005 г. № 164/1084-4 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2006. № 1. С. 79.

[5] См., например: Записка о работе по организации и осуществлению регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации и практике использования избирательными комиссиями Чувашской Республики, Приморского края и Астраханской области региональных фрагментов регистра избирателей, участников референдума при подготовке и проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации (приложение к постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21.11.2006 № 190/1192-4) // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2006. № 11. С. 19–25.

Усилия мирового сообщества по выработке универсальных стандартов проведения свободных, справедливых, подлинных и периодических выборов привели к появлению положений о регистрации избирателей в международных договорах и в разрабатываемых международными организациями документах[6], целью которых является создание системы критериев оценки избирательного законодательства государств, унификация подходов к анализу демократичности электоральных процедур, профессиональное обучение международных наблюдателей и методическое обеспечение их деятельности, а также закрепление рекомендаций по реализации правотворческих функций в данной сфере. Однако следует отметить, что анализ текста указанных документов[7] в ряде случаев свидетельствует о неготовности выразить однозначные предпочтения определенным видам систем регистрации, поскольку, закрепляя максимально общие требования к содержанию национального законодательства, регулирующего регистрационные действия, такие акты оставляют достаточно широкие возможности для усмотрения государств.

Нормативные определения понятий "регистрация"[8] или "учет" избирателей в Федеральном законе в настоящее время отсутствуют, что обеспечивает многообразие понимания их правовой природы. Так, зачастую регистрация

---

[6] См., например: Арбатская М.Н. Позиционирование критериев систем и процесса регистрации избирателей в международных избирательных стандартах // Журнал о выборах. 2006. № 2. С. 24–26.

[7] См.: Рекомендации по анализу законодательной базы выборов (ОБСЕ/БДИЧП, Варшава, январь, 2001) / Международные избирательные стандарты: Сборник документов / Отв. ред. А.А. Вешняков; науч. ред. В.И. Лысенко. М.: Весь Мир. 2004. С. 431–459.; Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами [Электронный ресурс] / Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ: новая редакция – декабрь, 2004. Электрон. текстовые дан. М.: ЦИК России. Режим доступа: http://www.cikrf.ru/international [Дата обращения: 10 янв. 2008 г.]; Права человека и выборы: Пособие по правовым, техническим аспектам и аспектам прав человека, связанным с проведением выборов [Электронный ресурс] / Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, Женева, 1995. Электрон. дан. Режим доступа: http://db.ngo.ru/vlib.nsf [Дата обращения: 10 янв. 2008 г.].

[8] Первое появление формулировки "зарегистрированный избиратель" отмечено нами в Законе РСФСР от 15.05.1991 г. "О порядке отзыва народного депутата РСФСР" (в частности, статья 37 указанного акта предусматривала определение общего числа избирателей, зарегистрированных по округу на день голосования). По мнению Ю.А. Жданова, ее появление представляет собой один из примеров заимствования элементов понятийного аппарата избирательного законодательства зарубежных стран. См.: Жданов Ю. А. К вопросу о гарантиях прав граждан при регистрации (учете) избирателей // Журнал о выборах. 2003. № 3. С. 11.

избирателей[9] приравнивается к составлению списков избирателей[10] или же трактуется через термин "учет"[11]. Вместе с тем анализ действующего законодательства свидетельствует о наличии у данных понятий собственного правового содержания. Например, пункт 10 статьи 16 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" упоминает регистрацию, но не учет, избирателей. Положение, оперируя анализируемыми терминами, также исходит из самостоятельного юридического значения соответствующих процедур. Так, согласно пункту 1.6 Положения учет избирателей, участников референдума представляет собой включение граждан в число избирателей, участников референдума на соответствующей территории, исключение их из этого числа, внесение изменений в сведения об избирателях, участниках референдума по основаниям, установленным Федеральным законом и Положением. Регистрация избирателей, участников референдума в силу указанного пункта Положения – это формирование сведений об избирателях, участниках референдума в порядке, установленном Положением. Иными словами, осуществляя учет, мы идентифицируем определенное лицо в качестве избирателя, устанавливаем его соответствие фиксированному набору критериев, в то время как регистрация предполагает, прежде всего, особый порядок документального оформления признания за гражданином активного избирательного права.

---

[9] Попытки дать определение термину "учет избирателей" в литературе практически не встречаются.

[10] Так, В.В. Маклаков предлагает рассматривать регистрацию избирателей как включение избирателей в избирательный список / Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. М., Юрист, 2001. С. 418.; По мнению В.В. Смирнова, регистрация избирателей представляет собой акт, посредством которого гражданин признается в качестве избирателя и вносится в списки избирателей / Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 941; И.А. Алебастрова указывает, что в Российской Федерации регистрация избирателей осуществляется путем составления списков избирателей, в которые включаются все граждане, обладающие на день голосования активным избирательным правом / Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. М.: Юрист, 2001. С. 418. Нам представляется, что указанные процессы органически связаны друг с другом, однако правовая природа документов, получаемых в результате совершения указанных действий, и особенности их проведения не позволяют их отождествить.

[11] Например, в юридических словарях регистрация избирателей в Российской Федерации порой рассматривается как учет избирателей в целях организации и проведения выборов, осуществляемый по правилам Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и других нормативных правовых актов / Регистрация избирателей // Юридический словарь [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.pravoteka.ru/enc/5148.html [Дата обращения: 10 янв. 2008 г.].

Проведение регистрации и учета избирателей обеспечивается в рамках Государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума (далее – Государственная система регистрации (учета) избирателей), которая, согласно пункту 12^1 статьи 2 Федерального закона, представляет собой комплекс обеспечивающих гарантии и реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации мер по сбору, систематизации и использованию сведений об избирателях, участниках референдума. Действующее законодательство определяет организаторов указанной системы, закрепляет основания учета и регистрации, их исполнителей и сроки, регламентирует порядок хранения сведений о зарегистрированных избирателях, а также устанавливает ответственность за нарушение ее функционирования[12].

2. Метод регистрации избирателей в Российской Федерации

В соответствии с пунктом 1 статьи 16 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", регистрации (учету) подлежат все избиратели. Обязательный учет всех граждан, обладающих активным избирательным правом, позволяет охарактеризовать применяемый в России метод регистрации избирателей как императивный[13], то есть предполагающий безусловное обобщение определенного набора сведений, поступающих из компетентных источников, в целях установления соответствия конкретного лица предусмотренному законодательством набору критериев, оформления признания государством факта наличия у такого лица активного избирательного права и последующего внесения записи о нем в перечень граждан, которые смогут принять или должны будут принять участие в голосовании на определенных выборах или всех возможных выборах в пределах регламентированного периода времени. По такому принципу организована регистрация избирателей в ФРГ, Польше, Австралии и т.д. Например, в силу пункта 2 статьи 113 Конституции Португалии составление списков избирателей проводится в обязательном порядке, официально, носит постоянный характер и является единым для всех выборов, при всеобщем и прямом избирательном праве[14].

---

[12] Подробное рассмотрение факторов, обеспечивающих жизнеспособность указанной системы, представлено нами в работе: Ефименко Е.А. Регистрация (учет) избирателей, участников референдума: Правовой режим, особенности, недостатки // Конституционное и муниципальное право. 2007. №. 3. С. 27–31.

[13] Князев С.Д. Правовой режим регистрации (учета) избирателей в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 1. С. 154.

[14] Конституция Португальской Республики: от 02.04.1976 г. / Конституции государств Европы: В 3-х т. Т 2. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М.: Норма, 2001. С. 782.

Противоположность указанному порядку представляет инициативный метод[15] регистрации избирателей, о применении которого свидетельствует законодательно закрепленная необходимость личного обращения гражданина с заявлением для регистрации в данном качестве. Примечателен тот факт, что причины для подобного обращения могут быть различны: в одних случаях – это собственное желание гражданина создать условия, обеспечивающие последующее выражение им своей гражданской позиции и политических предпочтений (например, США)[16], в других – нормативно обусловленная обязанность гражданина в установленный срок представить необходимые сведения в уполномоченный орган (государства Центральной Америки)[17]. Например, согласно части I статьи 36 Конституции Мексики мексиканский гражданин обязан зарегистрироваться в избирательных списках в порядке, установленном законами[18].

Обращает на себя внимание тот факт, что инициативный подход к регистрации избирателей, предполагающий определенные затраты рабочего или личного времени в связи с оформлением соответствующих документов, потенциально способствует расхождению числа лиц, обладающих активным избирательным правом, и лиц, включенных в списки избирателей[19]. Однако

---

[15] Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. М.: ИНФРА-М; ФОРУМ, 2000. С. 302.

[16] См.: Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. М.: Эксмо, 2005. С. 371.

[17] См., например: Орлов А. Г. Высшие органы государственной власти стран Латинской Америки. М.: Анкил, 2001. С. 35.

[18] Конституция Мексиканских Соединенных Штатов [Электронный ресурс]: [от 5 февр. 1917 г.] Электрон. дан. [Б.г.] Режим доступа: http://clin.iatp.by/constitution/drugi/mexico-r.htm [Дата обращения: 10 янв. 2008 г.].

[19] Об иных проблемах, возникающих при реализации инициативного подхода к регистрации избирателей с учетом региональных особенностей (прежде всего в США), см.: Арбатская М.Н. Национальные информационные системы управления избирательными правами граждан: мировой опыт и типология // Журнал о выборах. 2007. № 3. С. 31–32; Брейс К.У. Требования, предъявляемые к развитию единой системы регистрации избирателей на уровне штата [Электронный ресурс] : [материалы к Третьей ежегодной трехсторонней конференции по избирательным системам. Вашингтон. 8 мая 1996 г.] / Демократия. Ру. Электрон. текстовые дан. Режим доступа: http://www.democracy.ru/library/foreign/countries/usa [Дата обращения: 10 янв. 2008 г.]; Выборы в США [Электронный ресурс] / Демократия. Ру. Электрон. текстовые дан. Режим доступа: http://www.democracy.ru/article.php?id=216 [Дата обращения: 10 янв. 2008 г.]; Кэрролл Дж. Конфиденциальность избирателей [Электронный ресурс]: [Трехсторонняя конференция по избирательным системам, Вашингтон, округ Колумбия 8–10 мая 1996 г.] / Демократия. Ру. Электрон. текстовые дан. Режим доступа: http://www.democracy.ru/library/foreign/procedures/registration [Дата обращения: 10 янв.

если с понятием "гражданин" связывать реальное участие человека в политической жизни его страны, ориентация избирательной системы на граждан, проявивших действительный интерес к выборам, оказывается логичной и результативной[20]. Более того, расхождение количества потенциальных и зарегистрированных избирателей может быть уменьшено за счет применения мер, обеспечивающих простоту и доступность регистрационных процедур[21].

Эффективность и перспективы применения императивного и инициативного методов регистрации избирателей носят дискуссионный характер. Очевидно, что каждый порядок в равной степени обладает как преимуществами, так и недостатками. В ряде случаев преодолению последних призвано служить нормативное закрепление сочетания императивных и заявительных элементов регистрации избирателей, обусловленное стремлением вовлечь в электоральный процесс самые различные слои населения, и прежде всего лиц, достигающих совершеннолетия в период регистрационной кампании.

Например, во Франции для граждан, достигших полных 18 лет и отвечающих иным установленным требованиям, предусмотрен заявительный порядок регистрации в качестве избирателей. Вместе с тем ввиду повышения числа совершеннолетних граждан, не включенных в списки, и в целях частичного погашения пробела в базах данных зарегистрированных избирателей, специальным законом был введен институт обязательной электоральной регистрации лиц, отвечающих "требованиям возрастного ценза со времени последнего окончательного закрытия избирательных списков или когда это требование они выполнят до ближайшего окончательного закрытия этих списков" (статьи L.11 и L.11-1 Избирательного кодекса Франции)[22]. Такая регистрация осуществляется на основании данных обязательного медицинского страхования и Национального института статистики и экономических исследований[23].

2008 г.].

[20] См.: Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран. М.: ИНФРА-М; ФОРУМ, 2000. С. 302.

[21] Например, правом приема документов для регистрации избирателей в США наделены не только собственно избирательные органы, но также публичные библиотеки и школы, городские учреждения и учреждения клерков графств (включая бюро по регистрации браков), бюро, выдающие разрешения на занятие охотой и рыболовством, налоговые учреждения, иные федеральные и даже негосударственные учреждения при наличии их согласия. Анкеты для регистрации в качестве избирателя предоставляются в некоторых супермаркетах и крупных магазинах, доступны на сайте секретаря штата или регистратора графства при численности населения более 125 тысяч человек. Существенно упрощает процедуру регистрации и возможность подачи соответствующего заявления при оформлении иных документов (например, водительских прав), а также по почте.

[22] Избирательный кодекс Франции // Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2004. С. 190–191.

[23] Зарубежное избирательное право: Учебное пособие / Науч. ред. В. В. Маклаков.

Напротив, в некоторых странах в императивный, по сути, порядок регистрации привносится инициативная (заявительная) составляющая. Например, в Великобритании процедура накопления и обработки электоральной информации основана на ежегодно организуемой уполномоченными лицами рассылке в индивидуальные дома и администрациям многоквартирных домов специальных бланков с просьбой представить информацию о постоянно проживающих в них лицах, имеющих право голоса (в некоторых случаях – на личном посещении). Из собранных сведений формируется список, включающий всех лиц, имеющих право голоса и постоянно проживающих на территории данного округа[24]. Вместе с тем в феврале 2001 года существующая система регистрации была дополнена введением своеобразной индивидуальной текущей регистрации (individual rolling registration), благодаря которой избиратели, изменившие место жительства, могут самостоятельно уведомить об этом бюро регистрации избирателей[25], что позволяет внести в реестр избирателей необходимые изменения уже к началу месяца, следующего за обращением [26].

О несомненном интересе к инициативной составляющей в процессе регистрации избирателей свидетельствует и продолжающаяся при активном содействии Избирательной комиссии Великобритании дискуссия о возможности введения заявительной (личной) регистрации на всей территории государства взамен существующей системы подомовой рассылки бланков для заполнения[27]. В Северной Ирландии регистрация избирателей уже сейчас осуществляется на заявительной основе[28].

М.: Норма, 2003. С. 94.

[24] Такой список подлежит ежегодному пересмотру по состоянию на 15 октября и действителен для любых выборов до 15 октября следующего года.

[25] См.: Лафитский Д.В. Избирательная система Великобритании // Современные избирательные системы. Вып. 1. Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Науч. ред. В.И. Лысенко. М.: РЦОИТ, Норма, 2006. С. 60.

[26] Заявительный порядок регистрации установлен в Великобритании также для отдельных категорий граждан, таких, как военнослужащие, лица, состоящие на государственной службе (работающие по найму Короны) или работающие по найму в Британском Совете, а также их супруги. На основе подачи специальной декларации регистрацию проходят и граждане государства, проживающие за рубежом. См.: Закон о народном представительстве 1983 г.: [Великобритания] // Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2004. С. 124–125.

[27] The electoral registration process. Report and recommendations [Электронный ресурс]: [Доклад избирательной комиссии Великобритании по вопросам регистрации избирателей, 2 июня 2003 г.]. Электрон. текстовые дан. Режим доступа: http://www.electoralcommission.org.uk [Дата обращения: 10 янв. 2008 г.].

[28] Следует отметить, что данный факт нередко оценивается исследователями в контексте этнонациональных противоречий и рассматривается как способ ограничения учас-

Возможность введения заявительной регистрации для избирателей в Российской Федерации носит дискуссионный характер, и вариации ее предполагаемого применения простираются от общегосударственного до муниципального уровня[29]. По нашему мнению, единовременное введение указанного метода регистрации на всей территории Российской Федерации на данный момент не отвечает сложившимся социально-экономическим условиям и может рассматриваться лишь как отдаленная, хотя и не лишенная привлекательности, перспектива. Вместе с тем мы полагаем целесообразным введение элементов инициативной регистрации отдельных категорий избирателей, в частности, иностранных граждан, которым российское законодательство и международные договоры Российской Федерации предоставляют право участвовать в формировании местных органов власти.

3. Организационные проблемы при осуществлении регистрации (учета) избирателей

В рамках Государственной системы регистрации (учета) избирателей основная обязанность по осуществлению регистрации (учета) избирателей, проживающих на территории муниципального образования, возложена на главу местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения (в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации – города федерального значения, – на руководителя территориального органа исполнительной власти города федерального значения).

Подобная практика известна многим зарубежным странам. Например, в Великобритании вопросы регистрации избирателей отнесены к компетенции Бюро по регистрации избирателей, учреждаемых местными советами в каждом избирательном округе, где также назначается ответственный за регистрацию избирателей (обычно – старшее должностное лицо местного органа управления)[30]. В Польше внесение данных об избирателях в соответствующую часть избирательного реестра осуществляется управлением гмин (общин) на основании ведущегося органами записи актов гражданского состояния учета населения, постоянно проживающего на их территории, с обязательным отражением всех текущих изменений[31]. При этом вопрос о финансовом обеспе-

---

тия отдельных политических сил в избирательном процессе. См., например: Арбатская М.Н. Национальные информационные системы управления избирательными правами граждан: Мировой опыт и типология // Журнал о выборах. 2007. № 3. С.33.

[29] См., например: Князев С.Д. Государственная система регистрации (учета) избирателей в Российской Федерации: Состояние и перспективы развития // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2001. № 3. С. 38.

[30] Жданович В. А. Об избирательной системе Великобритании // Журнал Российского права. 1998. № 1. С. 117.

[31] Справедливости ради следует отметить, что приведенный способ организации дея-

чении деятельности органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере решается в зарубежных странах неодинаково. Например, в США осуществление местными органами власти соответствующих функций в электоральном процессе сопровождается обязанностью нести бремя их финансирования[32]. В Польше, напротив, ведение гминами Реестра избирателей является, в соответствии с законодательством, "переданным заданием" и финансируется из государственного бюджета[33].

тельности по осуществлению регистрации избирателей не является единственно возможным. В ряде случаев осуществление указанных полномочий возлагается на органы государственной власти. Например, в Венгрии вопросами подготовки и проведения избирательных кампаний занимается Центральное бюро по регистрации населения и выборам при Министерстве внутренних дел. См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Норма, 2003. С. 345; В Израиле включение в списки гражданина, достигшего 18 лет, осуществляется Министерством внутренних дел. См.: Салман А.Д.Д. Избирательное право и избирательные системы в отдельных странах Ближнего Востока: Вопросы теории и практики [Электронный ресурс]: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. Режим доступа: http://www.diss.rsl.ru/diss/05/0441/050441045.pdf [Дата обращения: 11 янв. 2008 г.]; В Аргентине вопросами организации подготовки картотеки избирателей, формированием и корректировкой избирательных списков занимаются судьи по избирательным делам. См.: Орлов А. Г. Избирательная система Аргентины // Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция / Науч. ред. Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко. М.: РЦОИТ: Норма, 2007. С 33; Федеральный избирательный институт Мексики, к числу функций которого относится и формирование Федерального реестра избирателей, также включен в структуру судебной власти. См.: Визгунова Ю.И. Общество и демократические реформы в Мексике – успех и трудности // Латинская Америка. 2000. № 1. С. 45; В некоторых государствах в целях обеспечения проведения регистрации избирателей создаются специальные структуры, порядок формирования которых не всегда позволяет отнести их к государственным или муниципальным органам. Так, в Чили в соответствии с Законом о системе регистрации избирателей и электоральной службе создаются особые регистрационные советы, в состав которых входят три лица, отвечающих следующим требованиям: быть старше 21 года, иметь как минимум среднее образование, проживать на территории данного избирательного округа и не иметь членства в какой-либо политической партии. Характерно, что должность члена регистрационного совета является обязательной и без уважительной причины никто не может от нее отказаться. См.: Зайонц А.А. Избирательное законодательство Чили // Латинская Америка. 2003. № 4. С. 39.

[32] См.: Выборы в США [Электронный ресурс] / Демократия. Ру. Электрон. текстовые дан. Режим доступа: http://www.democracy.ru/article.php?id=216 [Дата обращения: 10 янв. 2008 г.].

[33] Трещетенкова Н.Ю. Избирательная система Польской Республики // Современные избирательные системы: Вып. 1. Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Науч. ред.

В условиях проводимой в Российской Федерации реформы местного самоуправления проблема обеспечения надлежащих правовых оснований осуществления регистрации (учета) избирателей органами местного самоуправления представляется острой, поскольку действующее законодательство не содержит однозначного ответа на вопрос о том, охватывается ли реализация указанной функции категорией "вопрос местного значения" или же представляет собой осуществление отдельного государственного полномочия, возложенного на органы местного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[34] (далее – Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления") определяет вопросы местного значения как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления" осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Полномочия же органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным указанным Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления" не включает регистрацию (учет) избирателей в перечни вопросов местного значения для отдельных видов муниципальных образований, что позволяет рассматривать реализацию данной функции как отдельное государственное полномочие. Однако подобная характеристика, в свою очередь, обусловливает необходимость следования особому порядку делегирования регистрационных полномочий, без соблюдения которого их осуществление не может считаться легитимным[35]. Даже включение в текст Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления" статей 14^1, 15^1 и 16^1, регулирующих право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в установленном порядке, в тех случаях, когда это участие предусмотрено федеральными законами (финансирование производится за счет собственных доходов местных бюджетов), не сглаживает остроты вопроса, поскольку в указанных случаях речь идет лишь о праве органов местного самоуправления и об участии в осуществлении полномочий, но не о безусловной обязанности и не о самостоятельной реализации тех или иных функций.

В.И. Лысенко. М.: РЦОИТ; Норма, 2006. С. 372–373.

[34] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[35] В частности, федеральный закон, наделяющий органы местного самоуправления от-

С учетом необходимости неукоснительного следования установленному порядку наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и практической сложности его безусловного соблюдения, полагаем целесообразным рассмотрение вопроса о возможности исключения глав местных администраций муниципальных образований из Государственной системы регистрации (учета) избирателей, поскольку реализация ими рассматриваемых функций не является объективно обусловленным, а потому единственно возможным вариантом организации указанной системы. Бесспорно, на протяжении многих лет учет избирателей, совмещаемый с составлением избирательных списков, являлся одним из важнейших аспектов участия местных органов управления в избирательном процессе, а привлечение избирательных комиссий к рассматриваемой процедуре носило фрагментарный характер[36]. Однако с увеличением объема деятельности избирательных комиссий с 1988 года[37], сопровождавшимся передачей им функций по составлению списков избирателей, положение изменилось, и в настоящее время отнесение электоральной регистрации к компетенции органов местного самоуправления скорее являет собой дань тради-

---

дельными государственными полномочиями Российской Федерации, должен содержать способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета для осуществления полномочий, порядок отчетности органов местного самоуправления о реализации переданных полномочий, порядок осуществления органами государственной власти контроля за исполнением переданных полномочий и наименования таких органов. Положения такого федерального закона вводятся в действие ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете, соответственно, финансовое обеспечение переданных полномочий является одним из главных требований.

[36] Например, привлечение к составлению избирательных списков участковых избирательных комиссий Указом от 11.12.1905 г. "Об изменении Положения о выборах в Государственную Думу и изданных в дополнение к нему узаконений" может рассматриваться как вынужденная мера, поскольку внесенные в избирательное законодательство изменения многократно увеличили число потенциальных избирателей. См.: Указ "Об изменении Положения о выборах в Государственную Думу и изданных в дополнение к нему узаконений": от 11 дек. 1905 г. / Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX вв. / Авт.-сост. Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.В. Луговой; под общ. ред. А.А. Вешнякова. М.: Норма, 2001. С. 583; В советском избирательном праве длительное время привлечение избирательных комиссий к процедурам учета было обусловлено существованием целого ряда граждан, лишенных избирательного права, и необходимостью составления списков таких лиц. См.: Постановление Президиума ЦИК СССР "Об инструкции о перевыборах в Советы": от 16 янв. 1925 г. // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства СССР. Отдел I. 1925. № 6. Ст. 5.

[37] См., например: Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации:

ции, не в полной мере соответствующей социально-экономическим и политическим реалиям[38].

По нашему мнению, альтернативой главам местных администраций в процессе регистрации (учета) избирателей могли бы стать территориальные избирательные комиссии. В пользу указанного предложения говорят следующие обстоятельства. Во-первых, территориальные избирательные комиссии являются государственными органами и действуют на постоянной основе, что создает необходимые предпосылки для непрерывного осуществления ими соответствующих полномочий. Во-вторых, являясь одним из основных пользователей данных об избирателях, участниках референдума и об их численности, территориальные избирательные комиссии напрямую заинтересованы в накоплении и постоянном уточнении соответствующей информации в отличие от глав местных администраций. В-третьих, территориальные избирательные комиссии не входят в систему органов местного самоуправления и возложение на них обязанности по осуществлению регистрации (учета) избирателей не влечет необходимости соблюдения порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, хотя, разумеется, реализация указанного предложения потребует внесения изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в части уточнения порядка регистрации (учета) избирателей.

Помимо изложенного, значимой представляется и проблема создания действенных механизмов информационного обмена между субъектами, организующими Государственную систему регистрации (учета) избирателей и поддерживающими ее жизнеспособность. Так, в целях обеспечения актуализации сведений об избирателях, в том числе персональных данных, содержащихся в Регистре избирателей, законодатель установил обязанность органов, осуществляющих регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, выдачу и замену документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, а также органов записи актов гражданского состояния, органов, осуществляющих воинский учет, органов (учреждений) уголовно-исполнительной системы и судов по предоставлению определенных сведений главам местной администрации соответствующих муниципальных образований, которые, в свою очередь, не

История, теория, практика: Монографическое исследование. М.: Весь мир, 1996. С. 44.

[38] Перед нами яркий пример того, как недостатки практического воплощения концептуальных положений реформы создают ситуацию, в которой часть государственных полномочий как выполнялась ранее на местах, так и продолжает выполняться органами местного самоуправления, но без надлежащего правого оформления. См.: Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов. СПб.: Юри-

реже одного раза в месяц передают указанные сведения в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации для формирования и ведения регистра избирателей, участников референдума. Вместе с тем участие вышеперечисленных органов в процессе сбора и актуализации электоральной информации не подкреплено надлежащими правовыми средствами, такими, например, как установление юридической ответственности. Разумеется, статьей 5.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[39] (далее – КоАП РФ) предусмотрена ответственность за нарушение установленного законом порядка представления сведений об избирателях, а также за представление недостоверных сведений об избирателях. Однако буквальное прочтение указанной статьи позволяет сделать вывод о возможности привлечения к административной ответственности на ее основании лишь тех должностных лиц, которые передают необходимые сведения непосредственно избирательным комиссиям, а под данную категорию, за крайне редким исключением, подпадают только должностные лица местного самоуправления. Подобное распределение ответственности при осуществлении регистрации (учета) избирателей представляется не вполне оправданным, поскольку зачастую возможность исполнения главами местной администрации возложенных на них обязанностей напрямую зависит от своевременности и полноты представления необходимых сведений органами государственной власти. Формулировка же, содержащаяся в КоАП РФ, фактически обеспечивает безнаказанность должностных лиц государственных органов, а также создает возможность для привлечения к административной ответственности должностных лиц органов местного самоуправления, не исполняющих рассматриваемые обязанности в силу элементарного отсутствия у них требуемой информации.

По нашему мнению, перспектива разрешения проблемы распределения ответственности за нарушение порядка функционирования Государственной системы регистрации (учета) избирателей является еще одним доводом в пользу возложения обязанности по осуществлению регистрации (учета) избирателей на территориальные избирательные комиссии, поскольку, с учетом предложенных изменений, именно должностные лица, обладающие первичными данными об избирателях, будут направлять их в территориальные избирательные комиссии и, таким образом, нести ответственность за их полноту, достоверность и своевременное представление.

4. Проблема информационного обеспечения граждан в процессе регистрации (учета) избирателей

В рамках Государственной системы регистрации (учета) избирателей нормативному закреплению основных параметров информационного обмена при осуществлении учета избирателей и формировании Регистра избирателей от-

---

дический центр Пресс, 2003. С. 654.

[39] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях по сост.

водится одно из ведущих мест. Однако внимание привлекает тот факт, что порядок регистрации избирателей в Российской Федерации исключает из процедуры актуализации электоральной информации одно крайне важно звено – граждан. За вычетом специально оговоренных в законодательстве случаев, регистрация потенциальных избирателей проходит помимо их воли и участия. В ряде зарубежных государств, напротив, одним из важнейших источников обновления данных об участниках избирательного процесса являются сами граждане, представляющие уполномоченным органам необходимую информацию в силу установления одноименной обязанности законодательством страны (например, некоторые государства Латинской Америки)[40] или ввиду наделения их соответствующим правом (США, Великобритания). При этом нормативно могут быть регламентированы как вопросы уведомления регистрирующих органов об изменении личных данных (места жительства, фамилии, в ряде случаев – семейного положения и т.д.), так и порядок привлечения граждан к проверке сведений, содержащихся в реестрах, принимающий порой весьма своеобразные формы. Например, в Белизе согласно пункту 46 части II Второго Приложения к Ордонансу о народном представительстве регистратор обязан 1 октября каждого года публиковать списки лиц, подлежащих, по его мнению, исключению из избирательного реестра. В случае обжалования решения регистратора изменения могут быть внесены в реестр только после вынесения по таким жалобам окончательного решения[41]. В Великобритании регистратор вправе исключить из реестра сведения об избирателе, в отношении которого в течение двух лет не поступала необходимая информация, при условии предварительного направления уведомления такому избирателю[43].

В Российской Федерации избиратель пребывает в неведении относительно факта его регистрации в данном качестве, а некорректность сведений о нем, используемых при формировании Регистра избирателей и составлении избирательных списков, зачастую становится для гражданина очевидной только после представления указанного списка для ознакомления в установленный Федеральным законом срок, а то и вовсе в день голосования.

Безусловно, Федеральный закон и Положение исходят из признания за избирателем права на беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе информации, содержащейся в системе ГАС "Выборы", на уточнение этой информации в целях обес-

---

на 1 янв. 2008 г.

[40] См.: Орлов А.Г. Высшие органы государственной власти стран Латинской Америки. М., 2001. С. 37.

[41] Крупышев Д.А. Избирательное право и процесс в государствах Центральной Америки [Электронный ресурс]: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2003. Режим доступа: http://www.diss.rsl.ru/diss/ 03/0512/030512038.pdf [Дата обращения: 11 янв. 2008 г.].

[42] Лафитский Д.В. Избирательная система Великобритании // Современные избирательные системы. Вып. 1. Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Науч. ред. В.И. Лы-

печения ее полноты и достоверности, а также права знать, кем используется или кому была предоставлена указанная информация. Вместе с тем подробного порядка реализации указанной гарантии в действующем законодательстве не содержится: неопределенными остаются этап регистрации (учета) избирателей, на котором возможен доступ избирателя к электоральным данным, сроки уточнения соответствующих сведений, а также органы, уполномоченные рассматривать обращения граждан по данным вопросам.

Анализ зарубежной практики в части создания условий для надлежащего информирования избирателя об акте признания его электорального статуса позволяет выделить несколько путей решения указанной проблемы. Например, в ряде государств избирателю в преддверии дня голосования направляется уведомление о его регистрации в указанном качестве и номере, присвоенном ему в реестре или списке избирателей (например, в Канаде, ФРГ). На официальных сайтах центральных избирательных органов некоторых государств представлены специальные программы, позволяющие посредством введения определенных данных (например, почтовых индексов, номеров удостоверений личности) получить сведения о регистрации избирателя по определенному округу, что особенно удобно для лиц, проживающих за рубежом (Великобритания, Канада).

По нашему мнению, использование ресурсов сети Интернет в Российской Федерации способно решить вопрос обеспечения избирателя информацией о процедуре регистрации в данном качестве лишь отчасти ввиду незначительного (по отношению к общей численности населения) количества активных пользователей указанных ресурсов[43]. Вместе с тем при проведении пропагандистской работы, а также при условии нормативного закрепления порядка и сроков для обращения избирателя в органы, обеспечивающие регистрацию, и решения проблемы защиты персональных данных граждан от несанкционированного доступа со стороны третьих лиц такое направление может иметь определенные перспективы.

Рассылка избирателям уведомлений также представляется малоэффективной вследствие неполноты информации о действительном месте их проживания, обусловленной высокой миграционной активностью определенной части населения и возможностью фактического проживания лица не по адресу, указанному при регистрации по месту жительства.

сенко. М.: РЦОИТ, Норма, 2006. С. 60–61.

[43] По данным опроса, проведенного Институтом статистических исследований и экономики знаний ГУ – ВШЭ, количество пользователей Интернета в России составляет порядка 21% населения страны. Только 17% домашних компьютеров имеют выход в Интернет (в странах Евросоюза – 52%). 57% участников опроса не испытывают потребности в использовании Интернета, а 2% даже настроены категорически против. Дополнительным препятствием в интернетизации своей квартиры люди называли высокую цену оборудования (10%), дороговизну доступа (8%) и отсутствие доступа в регионе или доме (9%). Общественные места доступа к ресурсам Интернета посещают менее 1% россиян.

Примечательно, что в России единственное свидетельство реализации электоральных полномочий в день голосования сохраняется только у избирательной комиссии на определенном участке[44], в связи с чем безусловный интерес представляет практика использования в некоторых странах документа, позволяющего одновременно подтвердить регистрацию лица в качестве избирателя (соответственно, проинформировать его о данном факте) и предотвратить многократное голосование в силу возможности проставления на нем особой отметки[45], – избирательного удостоверения (регистрационной карточки). Такие удостоверения могут выдаваться на неопределенное время, на фиксированный срок[46] либо предназначаются для однократного применения (в этом случае они рассылаются избирателям непосредственно перед выборами и в день голосования обмениваются на бюллетень, как, например, в Финляндии[47]).

Отметим, что введение в оборот идентифицирующих избирателя документов предполагает необходимость решения целого спектра проблем финансового и организационного характера, в частности, определения структуры, обеспечивающей их выдачу и обмен в установленных случаях. Вполне возможно, что организовать личное получение избирателями таких удостоверений будет ничуть не проще, чем повысить явку на избирательные участки в день голосования[48]. Возможно, частично способствовать внедрению в практику избирательных удостоверений могла бы их выдача одновременно с документом, удостоверяющим личность[49].

Многим согражданам не нужен не только Интернет, но и персональный компьютер.

[44] Применение специальных мер, таких, как маркировка пальцев избирателей чернилами по аналогии с Турцией, Индонезией, Ираком и некоторыми другими странами, отечественным законодательством не предусмотрена.

[45] Избирательное удостоверение имеет особый набор реквизитов, изготавливается на специальной бумаге с высокой степенью защиты, нередко содержит фотографию и даже отпечатки пальцев избирателя, что значительно увеличивает потенциал использования данного документа. В Мексике, например, юридическое значение идентификационной карточки избирателя таково, что позволяет использовать ее в качестве документа, удостоверяющего личность, в том числе в ситуациях, не связанных непосредственно с выборами. См.: Волков В.П., Перевозчиков В.Н. Федеральные выборы в Мексике // Журнал о выборах. 2006. № 6. С. 61.

[46] В таких случаях, как правило, предусматривается возможность их продления или обмена на новые удостоверения (например, в Белизе, Гондурасе, Сальвадоре, Никарагуа).

[47] Истомин А.А. Так голосуют в Финляндии // Журнал о выборах. 2005. № 5. С. 50.

[48] По нашему мнению, метод рассылки в данной ситуации эффективен лишь отчасти, поскольку, в отсутствие полной информации для оформления почтовых отправлений, он не способен будет обеспечить получение соответствующих удостоверений или карточек всеми избирателями.

[49] Соответственно, более приемлемыми оказываются удостоверения длительного дей-

В любом случае, независимо от способа решения рассматриваемого вопроса, создание условий для надлежащего информационного обеспечения процесса регистрации лиц, обладающих активным избирательным правом, стало бы важной составляющей гарантий избирательных прав российских граждан.

5. Проблемы учета отдельных категорий избирателей

Анализ действующего федерального законодательства свидетельствует о том, что в качестве основания регистрации (учета) избирателей может выступать либо факт нахождения места жительства (постоянного или преимущественного проживания) гражданина Российской Федерации на определенной территории[50], либо установленный компетентными органами факт временного пребывания российского гражданина на соответствующей территории[51]. Указанное обстоятельство, а также не вполне согласованные положения ряда нормативных актов, затрагивающих отдельные аспекты процессов учета и регистрации, отсутствие детально проработанной процедуры и некорректная практическая реализация действующих правовых предписаний негативно сказываются на полноте и достоверности сведений, получаемых с использованием Государственной системы регистрации (учета) избирателей, поскольку провоцируют ситуации, при которых некоторые граждане Российской Федерации оказываются либо неучтенными, либо подлежат учету несколько раз.

Одной из наиболее проблемных в данном отношении категорий избирателей являются военнослужащие.

В соответствии с пунктом 3 статьи 16 Федерального закона основанием регистрации (учета) военнослужащих, а также членов их семей и иных лиц,

---

ствия.

[50] Основанием для регистрации (учета) избирателей на территории муниципального образования является факт нахождения места жительства избирателей на соответствующей территории, устанавливаемый на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Основанием для регистрации (учета) избирателей – военнослужащих, членов их семей и других избирателей, проживающих в пределах расположения воинской части, является факт нахождения их места жительства в пределах расположения воинской части, устанавливаемый на основании сведений, предоставляемых соответствующей службой воинской части. Наконец, в отношении избирателей, проживающих за пределами Российской Федерации, в качестве основания регистрации (учета) выступает факт их постоянного проживания на территории иностранного государства, устанавливаемый дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями Российской Федерации.

[51] Основанием регистрации (учета) избирателей – вынужденных переселенцев признается факт их временного пребывания на территории муниципального образования. Регистрация (учет) избирателей, находящихся в длительной заграничной командировке, осуществляется на основании факта нахождения в длительной заграничной команди-

проживающих в пределах расположения воинской части, является факт нахождения их места жительства в пределах расположения воинской части. Однако на практике сложности в осуществлении учета данной категории избирателей могут быть обусловлены возможностью прохождения воинской службы по призыву и по контракту.

Военнослужащие, проходящие военную службу на контрактной основе, зачастую по месту прохождения службы имеют не место жительства, а место временного пребывания, в связи с чем учет данной категории избирателей должен осуществляться в общем порядке, то есть по месту их жительства главой местной администрации соответствующего муниципального образования[52].

Подтверждением сказанному может служить тот факт, что действующее законодательство и Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 71354 (далее – Правила), не регламентируют порядок снятия граждан с регистрационного учета по месту жительства в связи с поступлением на военную службу по контракту, равно как и не предусматривают обязанности граждан обращаться в уполномоченные органы с заявлением о снятии с регистрационного учета по месту жительства при наступлении оговоренного события.

Особого упоминания заслуживают курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования, поскольку их статус в течение всего периода обучения различен. Так, согласно части 2 статьи 35 Федераль-

---

ровке на территории соответствующего иностранного государства.

[52] По нашему мнению, определенные предпосылки недостоверного учета данной категории избирателей содержатся в пункте 7 статьи 16 Федерального закона, предусматривающем обязанность органов, осуществляющих воинский учет, не реже чем один раз в три месяца сообщать главам местной администрации соответствующих муниципальных образований как о гражданах Российской Федерации, призванных на военную службу, так и о гражданах, поступивших на военную службу по контракту. Полагаем, что в отсутствие фактической перемены места жительства лицами, проходящими военную службу на контрактной основе, предоставление сведений о них главам местной администрации способно породить ситуацию, при которой гражданин Российской Федерации окажется неучтенным (по месту жительства – ошибочно, по месту прохождения воинской службы на контрактной основе – вполне правомерно, как лицо, не проживающее в пределах расположения воинской части).

[53] Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 “Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию” //

ного закона от 28 мая 1998 года № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе"[54], граждане, не проходившие военную службу, при зачислении в военные образовательные учреждения профессионального образования приобретают статус военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, и заключают контракт о прохождении военной службы по достижении ими возраста 18 лет, но не ранее окончания ими первого курса обучения в указанных образовательных учреждениях. Таким образом, до заключения контракта курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования подлежат учету по месту обучения. По заключении контракта учет указанной категории граждан должен осуществляться по месту жительства на общих основаниях.

Отметим, что с реализацией последнего положения также возможны трудности. При зачислении в военное образовательное учреждение профессионального образования гражданин, приобретающий статус военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, снимается с регистрационного учета по месту жительства, однако соответствующая отметка в паспорте в рамках существующего порядка не проставляется. После заключения контракта гражданин вновь должен быть зарегистрирован по месту жительства, но сделать это будет возможно только по его заявлению, иначе, ввиду нормативно не установленной обязанности информировать какие бы то ни было структуры Государственной системы регистрации (учета) избирателей о переводе гражданина на контрактную основу, а также в силу наличия у уполномоченных субъектов только сведений о снятии гражданина с регистрационного учета, соответствующий гражданин может оказаться неучтенным по месту жительства на территории муниципального образования[55]. В лучшем случае его фамилия окажется в списках избирателей, участников референдума после личного обращения в избирательную комиссию.

Изучая вопрос о полноте сведений о данной категории избирателей, нельзя не обратить внимания и на проблему недостоверного учета военнослужащих, проходящих военную службу по призыву. На основании статьи 7 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-I "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"[56] граждане, призванные на военную службу, снимаются с регистрационного учета по месту жительства,

---

СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939; в ред. от 22 дек. 2004 г.

[54] Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ "О воинской обязанности и военной службе" // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475; в ред. от 4 дек. 2007 г.

[55] По месту обучения после заключения контракта – правомерно, по месту жительства – ошибочно из-за неверной оценки основания регистрации (учета) или по причине отсутствия необходимой информации на момент регистрации избирателей и установления их численности на соответствующей территории.

[56] Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 № 5242-I "О праве граждан Россий-

по сообщению военного комиссариата. Однако действующее федеральное законодательство не предусматривает необходимости внесения соответствующих сведений в документ, удостоверяющий личность, в связи с чем лицо, уже включенное в список избирателей по месту прохождения воинской службы, фактически сохраняет возможность обратиться в день голосования в участковую избирательную комиссию по месту жительства до призыва на военную службу с заявлением о включении его в список избирателей (п. 16 ст. 17 Федерального закона) на основании отметки в паспорте. Вполне очевидна и проблема актуализации сведений об избирателях, участниках референдума – военнослужащих по окончании прохождения ими военной службы по призыву[57].

Граждане, не имеющие регистрации по месту жительства, в рамках Государственной системы регистрации (учета) избирателей остаются неучтенными на территориях соответствующих муниципальных образований и в дальнейшем не включаются в избирательные списки. Неполнота правового регулирования вопросов консульского учета в сочетании с действующим порядком регистрации (учета) избирателей также нередко обусловливает недостоверность результатов регистрационных процедур в отношении избирателей, проживающих за пределами Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках.

Предпосылкой двойного учета в ряде случаев может выступать отсутствие в действующем законодательстве обязанности избирателей – вынужденных переселенцев обращаться в уполномоченные органы с заявлением о снятии с регистрационного учета по месту жительства в субъекте Российской Федерации, который они вынуждены покинуть в силу определенных Законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4530-I "О вынужденных переселенцах"[58] обстоятельств[59].

ской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 32. Ст. 1227.

[57] Возвращаясь на прежнее место жительства, гражданин должен подать заявление о регистрации по месту жительства в пределах соответствующего муниципального образования. В отсутствие иного источника получения информации о регистрации по месту жительства по возвращении гражданина со службы в Вооруженных Силах Российской Федерации, такой избиратель также может оказаться не включенным в избирательные списки на соответствующей территории.

[58] Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-I "О вынужденных переселенцах" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 12. Ст. 427; в ред. от 18 июля 2006 г.

[59] Порядок снятия рассматриваемой категории граждан с регистрационного учета также не устанавливается, что создает предпосылки осуществления двойного учета вынужденных переселенцев по оставленному месту жительства и по месту временного пре-

Заключение

Приведенный перечень проблем не является исчерпывающим, однако и указанные примеры свидетельствуют об острой необходимости восполнения существующих пробелов и устранения коллизий в правовом регулировании порядка осуществления регистрационных действий.

Полагаем необходимым отметить, что, преследуя цель смягчения имеющихся противоречий, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации неоднократно принимала документы, уточняющие или разъясняющие отдельные практические вопросы[60], а также направленные на снижение неблагоприятных последствий нулевого или двойного учета граждан при составлении списков избирателей. Вместе с тем, по нашему мнению, значимость рассматриваемого института в системе гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации обусловливает необходимость тщательного нормативного закрепления как самого процесса регистрации, так и сопутствующих ему процедур.

бывания на территории муниципального образования.

[60] См., например: Методические рекомендации по реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, утвержденные решением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 03.05.2007 № 6-4-5 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2007. Специальный выпуск. С. 37–49.; Инструкция о составлении, уточнении и использовании списков избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и на выборах Президента Российской Федерации, утвержденная постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28.06.2007 № 18/150-5 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2007. № 10.

РАБОТЫ ПОБЕДИТЕЛЕЙ КОНКУРСА
РАЗДЕЛ 3

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Меликян
Артур Борисович,
аспирант юридического факультета Северо-Западной академии государственной службы

Научный руководитель:
Кириленко
Виктор Петрович,
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и международного права Северо-Западной академии государственной службы, заслуженный юрист Российской Федерации

Проблемы совершенствования правового регулирования государственного финансирования политических партий в Российской Федерации

В условиях установления в Российской Федерации пропорциональной избирательной системы по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, обязательности формирования не менее половины состава законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по партийным спискам, тенденции к сокращению количества зарегистрированных политических партий роль избирательных объединений в жизни общества становится особо важной. Безусловно, успех на выборах той или иной партии во многом зависит от ее финансовых возможностей. При этом следует отметить, что особую роль в формировании избирательных фондов партий, в финансировании их текущей деятельности отводится финансово-промышленным группам, представителям крупного бизнеса. В связи с этим существует возможность лоббирования теми или иными политическими партиями интересов коммерческих организаций-спонсоров. С целью создания системы сдержек, устранения возможности чрезмерного влияния спонсоров на законотворческую деятельность партий во многих зарубежных странах создана эффективная система государственного финансирования политических партий.

Начало правового регулирования государственного финансирования партий в России было положено Законом СССР от 9 октября 1990 года № 1708-1 "Об общественных объединениях", в статье 5 которого был установлен запрет на госфинансирование политических партий[1], который был снят впоследствии Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ "Об общественных объединениях"[2]. Однако последний нормативно-правовой акт не регламентировал порядок предоставления государственных субсидий. Нормативно госфинансирование в России было закреплено в Федеральном законе от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ "О политических партиях"[3].

В Российской Федерации в соответствии с пунктом 1 статьи 33 ФЗ "О политических партиях" государственная поддержка политических партий путем их государственного финансирования осуществляется по итогам участия политических партий в выборах в целях компенсации финансовых затрат политических партий за счет средств федерального бюджета. Данные средства в соответствии с пунктом 2 статьи 33 Федерального закона "О политических партиях" предусматриваются отдельной строкой в федеральном бюджете в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации. Бюджетная классификация в России установлена положениями Федерального закона "О бюджетной классификации Российской Федерации" от 15 августа 1996 года № 115-ФЗ[4], однако в приложениях к нему не предусмотрено непосредственно финансирование из федерального бюджета компенсационных выплат политическим партиям. Подчеркиваем, что в указанном Федеральном законе предусматривается выделение лимитов бюджетных обязательств по финансированию деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по главе 308 бюджетной классификации. В то же время по кодам группы, подгруппы, статей и видов источников финансирования расходов ЦИК России предусматриваются лишь два кода, которые косвенно de jure можно подвести под обеспечение финансирования партий: 3083002511397 ("Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов") и 3083002511393 ("Выборы в Федеральное Собрание Российской Федерации"). При этом явно по последнему коду возможно осуществление финансирования лишь в период подготовки и проведения выборов в Государственную Думу ФС РФ (раз в 4 года), что не коррелируется с принципом регулярного (ежегодного) финансирования политических партий. В кодах бюджетной классификации по деятельности Министерства финансов Российской Федерации также специально не предусматривается выделение лимитов бюджетных обязательств по обеспечению государственного финансирования политических партий. Аналогичный правовой пробел содержится в приложениях к Феде-

[1] Ведомости СНД и ВС СССР. 17.10.1990, № 42. Ст. 839.

[2] СЗ РФ. 22.05.1995. № 21. Ст. 1930.

[3] Российская газета. 2001. 14 июля.

[4] СЗ РФ. 07.08.2000. № 32. Ст. 3338.

ральному закону "О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов"[5]. Из этого можно сделать вывод, что партии могут финансироваться в данный момент из средств федерального бюджета, выделяемых либо Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по статье "Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов", либо по аналогичный статье по Министерству финансов Российской Федерации. Подчеркиваем, что сами политические партии в соответствии со статьей 23 Бюджетного кодекса Российской Федерации не могут быть администраторами источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов, так как не являются бюджетными учреждениями. Таким образом, как представляется, имеется пробел в правовой норме, содержащейся в пункте 2 статьи 33 Федерального закона "О политических партиях" об обязательности предусмотрения в федеральном бюджете отдельной строкой в соответствии с бюджетной классификацией средств на государственное финансирование партий. В связи с этим, на наш взгляд, пункт 2 статьи 33 Федерального закона "О политических партиях" следует изложить в следующей редакции: "2. Средства федерального бюджета, выделяемые для государственного финансирования политических партий, определяются в текущих расходах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации".

Отметим, что средства из федерального бюджета получают только те партии, федеральный список кандидатов которых получил не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании на последних выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, а также если зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации, выдвинутый политической партией, на последних выборах Президента Российской Федерации получил не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Акцентируем внимание, что до перехода к пропорциональной избирательной системе по выборам в Государственную Думу ФС РФ политическая партия могла получить бюджетное финансирование еще в двух случаях: 1) если политическая партия входила в избирательный блок, федеральный список кандидатов которого получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу; 2) если по результатам выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по одномандатным избирательным округам было избрано не менее 12 кандидатов, выдвинутых политической партией либо избирательным блоком, в состав которого эта политическая партия входила, при условии, что выдвинутый этой политической партией либо избирательным блоком федеральный список кандидатов получил по результатам вы-

[5] См.: Парламентская газета. 09.08.2007. № 99–101, (приложения 4, 5, 6, 7, приложение 10 – начало).

боров менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Теперь же в связи с переходом к пропорциональной избирательной системе госфинансирование получают лишь партии, преодолевшие 3-процентный порог, и кандидат на должность Президента РФ, который получил более 3 процентов голосов избирателей.

Как представляется, финансирование партий в зависимости от полученных голосов избирателей обоснованно по нескольким причинам. О.В. Романенко называет следующие: во-первых, за пределами избирательной кампании законодатель не связан принципом равного избирательного права; во-вторых, партии не равны между собой по поддержке избирателей, числу членов партии и так далее, что законодатель не может не учитывать, а вклад партий в процесс формирования и выражения воли граждан, осуществления ими своих прав бывает разным – он определяется числом полученных голосов избирателей; в-третьих, дифференцированное государственное финансирование партий получает по итогам голосования помимо правовых оснований социальную легитимацию[6]. Таким образом, российский законодатель определил минимальной порог легитимации деятельности партии в 3 процента.

В Российской Федерации общий объем средств федерального бюджета, выделяемых для государственного финансирования политических партий, до 1 января 2006 года не мог быть менее 0,005 минимального размера оплаты труда, установленного Федеральным законом на 1 марта года, предшествующего году выделения этих средств, и умноженного на число избирателей, включенных в списки избирателей на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ (ч. 3 ст. 33 ФЗ "О политических партиях")[7]. То есть за один голос избирателя партия могла получить до 1 января 2006 года, исходя из положений Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда" от 19 июня 2000 года[8] № 82-ФЗ, всего 50 копеек. С 1 января 2006 года в соответствии Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации"[9] объем государственного финансирования политических партий был увеличен в 10 раз – до 5 рублей за один голос избирателя (более того, законодатель отказался от привязки государственных субсидий партиям к минимальному размеру оплаты труда, установив фиксированную сумму). В июле 2008 года Государственная Дума приняла законопроект, в соответствии с которым госфинанси-

[6] Романенко О.В. Государственное финансирование политических партий в России (проблемы правового регулирования) // Журнал о выборах. 2001. № 1. С.22.

[7] Российская газета. 2001. 14 июля.

[8] Парламентская газета. 2000. 21 июня. № 114.

[9] См.: Новые законы и нормативные акты. Приложение к "Российской газете". 2005. № 32. С. 3–128.

рование партий будет увеличено с 1 января 2009 года в 4 раза – до 20 рублей за один голос избирателя[10]. Тем не менее такое повышение объема финансирования партий не способно решить их финансовые проблемы и ослабить зависимость от жертвователей, финансово-промышленных групп, лоббистов. В соответствии с данными проверки сводных финансовых отчетов политических партий о поступлении и расходовании средств за 2006 год, опубликованных на официальном сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации[11], государственное финансирование по результатам выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации по новым лимитам бюджетных обязательств получило 12 политических партий: "ЕДИНАЯ РОССИЯ", КПРФ, ЛДПР, партии, входившие в блок "Родина" ("Социалистическая единая партия России", "Народная воля" и Партия российских регионов), а также не допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе ФС РФ СПС, "ЯБЛОКО", АПР, Народная партия, избирательный блок в составе Партии социальной справедливости и Партии пенсионеров[12]. Самую большую субсидию получила Всероссийская политическая партия "ЕДИНАЯ РОССИЯ" – 113 881 470 рублей[13]. Для сравнения отметим, что в период одной только избирательной кампании в Государственную Думу ФС РФ пятого созыв "ЕДИНАЯ РОССИЯ" потратила почти 1,5 миллиарда рублей, партия "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ" – почти 700 миллионов рублей, ЛДПР – более 600 миллионов рублей, КПРФ – 223 миллиона рублей, СПС – почти 210 миллионов рублей[14]. Также политические партии два раза в год в связи с введением в России института единого избирательного дня должны финансировать избирательные кампании в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации[15]. Помимо проведения избирательных кампаний избирательные объединения тратят средства на содержание аппарата партии, проведение съездов, конференций и т.д. То есть средства, выделяемые политическим партиям государством, в десятки раз меньше средств,

---

[10] Хамраев В., Нагорных И. Бюджету повысили партвзносы в кассы думских партий.// Газета "Коммерсантъ". 2008. 5 июля. № 115 (3932). С. 2.

[11] http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_06.jsp.

[12] Нагорных И. Государство покрывает расходы оппозиции. Центризбирком посчитал партийные деньги // Газета "Коммерсантъ", 2006. 11 апр. № 63 (3394). С. 3.

[13] Сводный финансовый отчет Всероссийской политической партии "ЕДИНАЯ РОССИЯ" о поступлении и расходовании средств за 2006 год // http://www.cikrf.ru/actual/fin/2006/edinaya_rossia.pdf.

[14] http://www.cikrf.ru/

[15] См. более подробно: Меликян А.Б. Политико-правовой анализ института единого избирательного дня / Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов ВУЗов) Санкт-Петербурга в 2005–2006 учебном году. СПб., 2006. С. 11–20.

необходимых для создания системы независимости избирательных объединений от различных коммерческих структур.

Представляется необходимым системное реформирование государственного финансирования партий.

Подчеркнем, что в Российской Федерации действует плоская шкала государственного финансирования. По нашему мнению, следует ввести дифференцированную шкалу госфинансирования, как, например, в Федеративной Республике Германия, где порядок возмещения расходов на избирательные кампании определяется разделом четвертым Закона "О политических партиях" от 24 июля 1967 года (в редакции от 28 июня 2002 г.)[16]. Закон "О политических партиях" ФРГ гласит, что "государство предоставляет партиям средства для частичного финансирования деятельности, которая предусмотрена Законом, в частности Конституцией"[17]. Критериями для государственного финансирования партий в Германии являются итоги голосования за партию в ландтаги земель, Бундестаг и Европарламент. В ФРГ субсидии выдаются тем партиям, которые после подведения результатов выборов в Бундестаг или Европарламент получают не менее 0,5 процента голосов избирателей или на последних выборах в ландтаг той или иной федеральной земли завоевывают не менее одного процента голосов. Также партия может получить государственное финансирование в случае привлечения не менее 10 процентов "первых голосов" (голосов за кандидата по одномандатному округу) в каком-либо избирательном округе[18]. Общая сумма, выдаваемая всем партиям в порядке возмещения их расходов на проведение предвыборной кампании в ФРГ, исчисляется как произведение из 0,85 евро на общее количество избирателей в данном избирательном регионе, а также 0,70 евро за каждый голос сверх четырехмиллионного порога[19]. Распределение этой суммы по партиям идет пропорционально количеству полученных ими голосов. До недавнего времени дополнительно к этому партии, получившие не менее 2 процентов всех отданных в данном избирательном регионе вторых голосов (то есть, по партийным спискам), получали так называемую поощрительную выплату, равную 6 процентам общей суммы. Получаемая одной партией дополнительная сумма не должна была превышать 80 процентов доли от общей суммы, приходящейся на эту партию. В своем принципиально важном решении от 9 апреля 1992 года Федеральный конституционный суд Германии объявил существенные части принятой до того системы финансирования политических партий противоречащими Основному закону. Суд потребовал от законодателей принять меры по своевремен-

[16] Bundesgesetzblatt I. S. 149, 2268.

[17] Информация о совместном российско-германском семинаре "Партии и выборы" // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1999. № 9 (75). С. 148.

[18] Леванский С.А. Государственное финансирование выборов и предвыборные расходы партий в ФРГ // Журнал о выборах. 2001. № 3. С. 58.

[19] http://www.bundeswahlleiter.de/wahlen/rechtsgr/e/partg4_e.htm#22.

ному устранению нарушений Основного закона страны, с тем чтобы во время выборов 1994 года (Бундестаг 13-го созыва) они больше не повторялись. Положение о выплате партиям дополнительной суммы в порядке возмещения расходов на проведение предвыборной кампании было отменено. Это изменение вошло в силу без промедления. Одновременно Федеральный конституционный суд предоставил законодателю право перестроить систему государственного финансирования партий и перейти от возмещения расходов на предвыборную кампанию к схеме общего финансирования.

Таким образом, в Германии политическая партия получает финансирование на 0,15 евро меньше за каждый голос, полученный сверх четырехмиллионного порога голосов избирателей. Здесь вступает в силу принцип справедливости[20] при распределении бюджетных средств, так как было бы неверно, если бы финансирование, скажем, Социал-демократической партии Германии (SPD), за которую по партийным спискам проголосовало в 2002 году 18 488 668 человек (38,5 процента от общего количества проголосовавших), было одинаковым со Свободной демократической партией (FDP), за которую по федеральному списку проголосовало 3 538 815 человек (7,4 процента от общего количества проголосовавших)[21]. В России же мы имеем ситуацию, когда, например, партия "ЕДИНАЯ РОСИЯ", набравшая на выборах в Государственную Думу ФС РФ пятого созыва 64,30 процента голосов избирателей (44 714 241 голос), принявших участие в голосовании, и партия "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ", набравшая 7,74 процента (5 383 639) голосов[22], получают финансирование по одинаковым установочным коэффициентам. В связи с этим в ФЗ "О политических партиях" целесообразно предусмотреть уменьшение выплат на 20 процентов за каждый голос, полученный партией, если общее количество голосов превышает 10 миллионов. Это цифра рассчитана исходя из того, что избирателей в Российской Федерации примерно в 2,5 раза больше, чем в ФРГ[23]. О.В. Романенко предложил другую схему дифференциации: для политических партий, впервые участвующих в выборах, норматив госу-

---

[20] Принцип справедливости в избирательном законодательстве РФ и ФРГ не закреплен. Однако ряд представителей юридической науки (см., например: Поляшова И.С. Избирательная система России: Проблемы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2000.) считают, что существующий перечень принципов не совершенен в связи с ограничительным толкованием понятия "избирательная система" и соответственно нуждается в дополнении.

[21] Schick R., Feldkamp M. Wahlen. Berlin, 2003. S. 29; Feldkamp M., Sommer C., Parlaments-und Wahlstatistik des Deutschen Bundestages 1949–2002/03. Berlin, 2003. S. 6–7.

[22] Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 8 декабря 2007 г. № 72/591-5 "О результатах выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва" // Российская газета. 2007. 11 дек. № 4540.

[23] Schafer Klaus. Gewahlt – und dann? Berlin, 2003. S. 8.

дарственных субсидий на один голос избирателя установить на уровне 70–75 процентов от обычного, обосновывая это тем, что некоторые партии, избирательные блоки и объединения (например, "Демократический выбор России", "Наш дом – Россия" и др.), добившиеся успехов однажды, в Государственную Думу следующего созыва не проходили[24]. Как представляется, подобные ограничения означали бы нарушение принципа равенства партий и занижение уровня легитимации данного субъекта права. Более того, требования к политическим партиям сейчас настолько жесткие, что маловероятным представляется регистрация новых политических партий. Поэтому оптимальной для России является, на наш взгляд, именно немецкая модель госфинансирования по дифференцированной шкале.

Отметим также, что в Германии ограничения уровня легитимации в переложении на госфинансирование политических партий не распространяются на партии национальных меньшинств. Таким образом немецкий законодатель содействует представительству в региональных и местных органах законодательной власти депутатов от национальных меньшинств (датчан, сорбов, фризов), компактно проживающих в отдельных районах ФРГ[25]. В Российской Федерации подобная практика невозможна в связи с тем, что политическая партия может быть зарегистрирована в соответствии с требованиями действующего федерального законодательства, предусматривающего организацию деятельности политической партии в масштабах всей страны, а не отдельно взятого региона.

Акцентируем особое внимание, что в Германии наилучшим образом в обеспечении деятельности партий реализуется модель федерализма. Избирательные объединения получают финансирование, как уже обозначалось, не только по результатам общефедеральных выборов, но и по результатам выборов в законодательные органы государственной власти федеральных земель (ландтаги). В Российской Федерации политические партии не получают государственного финансирования по результатам выборов в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Имеется большое количество примеров, когда партии, не преодолевшие 3-процентный барьер на федеральных выборах, в регионах составляют значительную конкуренцию крупнейшим партиям страны. Например, если на выборах в Государственную Думу ФС РФ пятого созыва за партию "ПАТРИОТЫ РОССИИ" проголосовало 0,89% процента избирателей, принявших участие в голосовании, то на выборах 2 декабря 2007 года в Законодательное Собрание Камчатского края за указанную партию проголосовало 7,38 процентов избирателей[26]. Региональные отделения большинства политических партий в России в соответствии с данными сводных финансовых отчетов за пер-

[24] Романенко О.В. Указ соч. С. 22–23.

[25] Леванский С.А.. Законодательство о партиях и партии ФРГ // Журнал о выборах. 2001. № 1. С. 35.

[26] Данные ГАС "Выборы" (www.cikrf.ru).

вое полугодие 2007 года получают мизерное финансирование. При этом сумма в совокупности равна 50 процентам расходов всех партий в целом и составляет по всем избирательным объединениям 342 миллиона рублей[27]. Таким образом, возникает ситуация, когда партии, представленные в законодательных органах власти субъектов Федерации, но не преодолевшие 3-процентный барьер на выборах в Государственную Думу ФС РФ, полностью лишены государственной поддержки. В то же время эти партии могут представлять в регионах широкие массы избирателей, что в условиях федерализма игнорировать нельзя. Как представляется, следует предусмотреть финансирование из средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации политических партий, списки которых допущены к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом размер субсидии за один голос избирателя должен определить именно законодательный орган государственной власти субъекта РФ, но не менее размера, определенного федеральным законодательством для избирательных объединений, имеющих право на государственное финансирование по итогам выборов в Государственную Думу ФС РФ.

Отметим, что в России партии имеют право отказаться от государственного финансирования[28]. В случае отказа неиспользованные суммы зачисляются в доходы федерального бюджета. В зарубежных государствах подобная возможность de facto существует, однако не получила нормативного закрепления. До сих пор ни одна российская или зарубежная политическая партия не воспользовалась этим правом, хотя ряд партий заявляли и заявляют о том, что являются противниками государственных субсидий. Например, в ФРГ социал-демократы длительное время были против этого института, но когда соответствующий закон был все же принят, от государственных денег руководители СДПГ не отказались, заявив, что в сложившихся условиях такой отказ увеличил бы неравенство ее шансов по сравнению с конкурентами[29]. Кстати говоря, именно спор о характере финансирования партий со стороны государства, вспыхнувший между СДПГ, находившейся тогда в оппозиции, и ХДС/ХСС, долгие годы находившейся у власти, а значит, державшей в своих руках финансовые средства, затянул в свое время принятие закона о партиях в Германии[30].

Интересной правовой нормой немецкого законодательства является установление так называемого потолка государственного финансирования

---

[27] Закатнова А. Честная касса. ЦИК оценил партийные кошельки // Российская газета. 2007. 31 авг. № 4455. С. 3.

[28] См.: ч. 10 ст. 33 ФЗ "О политических партиях".

[29] Леванский С.А. ФРГ: умеренный партийный плюрализм // Политические исследования. 1998. № 2.

[30] Урьяс Ю.П. Политический механизм ФРГ. М., 1978. С. 11–12.

на все партии вместе взятые – 133 миллиона евро в год, или 532 миллиона за один легислатурный период[31]. То есть партия не может получить в совокупности по результатам выборов всех уровней государственное финансирование, превышающее указанную выше сумму. В России установление подобного ограничения на данный момент не является целесообразным, так как, во-первых, доля участия государства в формировании бюджетов партий мизерная, во-вторых, избирательные объединения могут получить государственное финансирование только по результатам выборов в федеральный орган представительной власти. В случае введения системы субсидирования политических партий по результатам региональных выборов, в дальнейшем по результатам выборов в Парламент Союзного государства Беларуси и России (в перспективе формирования данного органа) анализ возможности установления предельно допустимой суммы государственного субсидирования политических партий представляется вполне оправданным.

Уделим также внимание такому феномену избирательного законодательства ФРГ, как начисление сумм из государственной казны на взносы от физических лиц. Согласно пункту 3 части 3 статьи 18 Закона ФРГ "О политических партиях" на каждое евро от пожертвований физических лиц государство дополнительно начисляет 0,38 евро. При этом учитываются суммы до 3300 евро[32]. Таким образом, государство способствуют привлечению в партии пожертвований от частных лиц, а не от юридических. Партиям становится выгодно проводить работу с населением с целью привлечения данных средств, так как они дополнительно получат от государства "поощрение" в размере 38 процентов. В тоже время данная норма порождает неравенство партий, так как основными источниками формирования фондов партий могут быть средства от крупных жертвователей (более 3300 евро) или от юридических лиц. В России введение такого института, по нашему мнению, нецелесообразно в свете того, что по данным, например, итоговых финансовых отчетов политических партий, зарегистрированных на выборах в Государственную Думу ФС РФ пятого созыва, подавляющее большинство пожертвований внесли именно юридические лица. Например, в федеральный избирательный фонд партии "ЕДИНАЯ РОССИЯ" юридические лица пожертвовали 209 305 397 рублей, а физические лица только 3 065 000 рублей[33]; партии "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ" юридические лица пожертвовали 381 226 793 рубля, а физические – 5 809 777 рублей[34].

В России и во многих зарубежных странах государство предоставляет партиям для политической рекламы бесплатное эфирное время и печатные пло-

[31] The Law on Political Parties (Party Law). Bonn, 2003. P. 7.

[32] http://www.bundeswahlleiter.de/wahlen/rechtsgr/e/partg4_e.htm#IV.

[33] http://www.cikrf.ru/elect_duma/finans/edinoros_itog.doc.

[34] http://www.cikrf.ru/elect_duma/finans/spraved_itog.xls.

щади в средствах массовой информации во время избирательных кампаний, что является косвенным госфинансированием[35]. Это обусловлено тем, что в таких странах, как РФ, ФРГ, Канада, Австралия и др., в "ближайшей перспективе навряд ли положительное решение получит вопрос о прямом общем государственном финансировании политических партий"[36], то есть вопрос о переходе партий на полное бюджетное финансирование. И тем актуальнее становится применение многообразных видов косвенного государственного финансирования, которое не столь обременительно для государственного бюджета.

Российские СМИ с государственным участием[37] обязаны предоставить бесплатное эфирное время, печатные площади всем партиям, зарегистрировавшим свои списки (ст. 50, 51 ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации")[38].

Отмечаем, что очередность выхода материала политических партий в эфир, порядок расположения текста в печатных СМИ определяется путем жеребьевки

---

[35] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. к.ю.н. А.А. Вешняков. М., 2003. С. 391–392.

[36] Дубровина Е.П. Правовые аспекты участия политических партий в избирательном процессе // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2001. № 9. С. 49.

[37] В соответствии с ч. 2 ст. 54 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" под государственными организациями телерадиовещания и периодическими печатными изданиями понимаются организации телерадиовещания и периодические печатные издания, учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителями) редакций которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы являются государственные органы и организации, и (или) которым за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, и (или) в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов имеется доля (вклад) Российской Федерации и (или) субъекта (субъектов) Российской Федерации.

[38] Соответствующие расходы организаций теле- и радиовещания, периодических печатных изданий покрываются за счет их текущего бюджетного финансирования. В соответствии со статьей 58 ФЗ "О выборах депутатов..." общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из общероссийских государственных организаций телерадиовещания предоставляет на каждом из своих каналов для проведения предвыборной агитации, должен составлять не менее одного часа в рабочие дни. Общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из региональных государственных организаций телерадиовещания предоставляет на каждом из своих каналов для проведения предвыборной аги-

в соответствии с постановлением ЦИК России от 16 октября 2007 года № 41/317-5[39]. При этом сама процедура проведения жеребьевки в указанном постановлении ЦИК России не урегулирована, что дает возможность средствам массовой информации и избирательным комиссиям различного уровня самостоятельно принимать решение о формах и правилах проведения распределения эфирного времени и печатных площадей. В связи с этим представляется необходимым принятие унифицированных детальных правил самой процедуры жеребьевки во избежание казусов в различных субъектах Российской Федерации и существования единого механизма и нормативов распределения эфирного времени и печатных площадей в СМИ. Также является не вполне обоснованной формулировка указанного постановления ЦИК России, где со-

тации, должен составлять не менее 30 минут в рабочие дни, а в случае, если общее время вещания организации телерадиовещания составляет менее двух часов в день, – не менее одной четвертой части общего времени вещания. Бесплатное эфирное время должно предоставляться в определяемый соответствующей организацией телерадиовещания период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию ("прайм-тайм"). Не менее половины общего объема бесплатного эфирного времени отводится для проведения дискуссий, "круглых столов", иных совместных агитационных мероприятий. Организация телерадиовещания вправе увеличить выделяемый ею объем бесплатного эфирного времени, предоставляемого для проведения совместных агитационных мероприятий. К использованию этой доли бесплатного эфирного времени все политические партии и региональные группы кандидатов должны быть допущены на равных основаниях.

В соответствии со статьей 59 ФЗ "О выборах депутатов..." политические партии, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, и региональные группы кандидатов имеют право на предоставление им бесплатной печатной площади соответственно в общероссийских государственных периодических печатных изданиях и региональных государственных периодических печатных изданиях, выходящих не реже одного раза в неделю, на следующих условиях: равный объем предоставляемой печатной площади, равноценное место на полосе, одинаковый размер шрифта и иные равные условия. Общий еженедельный минимальный объем бесплатной печатной площади, которую каждая из редакций государственных периодических печатных изданий предоставляет политическим партиям, зарегистрировавшим федеральные списки кандидатов, должен составлять не менее 10 процентов от общего объема еженедельной печатной площади соответствующего издания. Информация об общем объеме бесплатной печатной площади, которую редакция государственного периодического печатного издания предоставляет для проведения предвыборной агитации, публикуется в данном издании не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы.

[39] См.: Порядок проведения жеребьевки по распределению между политическими партиями эфирного времени на каналах общероссийских государственных организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, утвержденный постановлением ЦИК России от 16 октября 2007 г. № 41/317-5.

держится норма о том, что "подготовка помещения к жеребьевке возлагается на избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, а подготовка необходимой для проведения жеребьевки документации – на соответствующую региональную организацию телерадиовещания". В соответствии с пунктом 3 статьи 20 ФЗ "Об основных гарантиях..." комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан Российской Федерации, осуществляют подготовку и проведение выборов в Российской Федерации. Процесс подготовки документации для проведения жеребьевки является одним из элементов стадии подготовки выборов, в связи с чем составление этих документов должно быть отнесено также к полномочиям избирательных комиссий.

Спорным остается вопрос о запрете на предоставление бесплатного эфирного времени и печатных площадей в СМИ, распространяемых региональными государственными и муниципальными организациями телерадиовещания и редакциями региональных государственных и муниципальных периодических печатных изданий на территории субъекта Российской Федерации, где у зарегистрированной политической партии может отсутствовать региональная группа кандидатов, соответствующая субъекту Российской Федерации (ч. 8 ст. 57 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"). Считаем, что политическая партия может не иметь региональную группу кандидатов по ряду причин (например, отсутствие региональных отделений в субъекте Федерации и, как следствие, местных лидеров; особенности избирательной кампании партии и т.д.); при этом, по нашему мнению, это не является основанием для отказа в предоставлении бесплатного доступа к СМИ, так как в эфире соответствующих региональных телеканалов и в местных печатных изданиях партии имеют право размещать видеоролики и печатные материалы, изготовленные за счет средств избирательного фонда политической партии по заказу уполномоченных центральных органов партии. Более того, в дебатах в местных СМИ могут выступать доверенные лица политической партии, число которых в соответствии с частью 1 статьи 48 ФЗ "О выборах депутатов..." может составлять до 1000 человек. В связи с вышеизложенным целесообразно часть 8 статьи 57 ФЗ "О выборах депутатов..." исключить.

Обращаем особое внимание, что обозначенные выше СМИ заключают с зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов политическими партиями и их региональными отделениями договора о предоставлении бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади для проведения предвыборной агитации в соответствии с Рекомендациями, утвержденными постановлением ЦИК России от 6 июля 2007 года № 19/162-5[40]. При этом технические требования к материалам в данном постановлении не урегулированы и устанавливаются, например, в соответствии с особенностями организации вещания государственных телерадиовещательных компаний. Федеральное государственное унитарное предприятие "Всероссийская государствен-

[40] См.: Постановление ЦИК России "О рекомендуемых образцах договоров, заключаемых между политическими партиями, зарегистрировавшими федеральные списки кан-

ная телевизионная и радиовещательная компания" в период избирательной кампании в Государственную Думу ФС РФ осуществило рассылку по всем филиалам в субъектах Российской Федерации инструкций по заключению договоров на бесплатное эфирное время, в которых указывалась обязательность предоставления материалов в формате Betacam SP. В данном формате работает только ВГТРК. Перевод на специальный носитель и формат, используемый ВГТРК, в большинстве субъектов Российской Федерации возможно только на базе ВГТРК. Данная услуга подлежит оплате из средств избирательного фонда политической партии или ее регионального отделения. Отмечаем, что партии могут не открывать специальных избирательных счетов региональных отделений. Оплата из средств избирательного фонда политической партии либо пересылка материалов в формате Betacam SP из федерального центра в субъекты Федерации является проблематичной вследствие продолжительных временных затрат на данные действия. Более того, большинство политических партий во время избирательной кампании 2007 года пересылали материалы в оперативном порядке через шифрованные сервера в сети общего пользования Интернет в стандартном цифровом формате. В связи с вышеизложенным представляется целесообразным предусмотреть обязательность приема материалов в едином стандартном цифровом формате и их перевод государственными СМИ в формат вещания на бесплатной основе в целях оперативности и реального осуществления права политической партии на бесплатное эфирное время.

Статья 69 ФЗ "О выборах депутатов..." предусматривает возмещение бюджетных расходов политическими партиями, которые не подтвердили серьезность своих намерений результатами выборов. Партии, получившие менее двух процентов голосов избирателей, недопущенные к распределению депутатских мандатов, обязаны возместить СМИ с государственным участием стоимость бесплатного эфирного времени и печатной площади. Возмещение указанных денежных средств должно быть произведено политическими партиями до дня сдачи итогового финансового отчета. ЦИК России в трехдневный срок со дня официального опубликования общих результатов выборов направляет государственным организациям телерадиовещания и редакциям государственных периодических печатных изданий список политических партий, которые должны возместить им стоимость бесплатно оказанных услуг. Государственные организации телерадиовещания и редакции государственных периодических печатных изданий в десятидневный срок со дня официального опубликования общих результатов выборов со-

---

дидатов (региональными отделениями этих политических партий), и государственными организациями телерадиовещания, редакциями государственных периодических печатных изданий при предоставлении бесплатного или платного эфирного времени, бесплатной или платной печатной площади на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва".

общают каждой такой политической партии объем и стоимость предоставленных ими бесплатных эфирного времени и печатной площади, а также свои юридический адрес и банковские реквизиты. Политические партии обязаны в течение 12 месяцев со дня официального опубликования результатов выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ осуществить данные выплаты, если более продолжительный срок не предусмотрен договором между партией и СМИ. В случае невыполнения обязательств по договору, заключенному в связи с предоставлением бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади, денежные средства взыскиваются соответствующей организацией СМИ в судебном порядке по истечении указанных в договоре сроков возмещения средств. Стоимость предоставленных бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади не возмещается, если политическая партия или региональная группа кандидатов отказалась от их использования не позднее чем за пять дней до выхода агитационного материала в эфир[41].

По итогам выборов 1999 года сумма задолженности 22 избирательных объединений (блоков) перед СМИ за бесплатно предоставленное эфирное время и печатные площади превысила 600 миллионов рублей[42], а по выборам 2003 года – 670 миллионов рублей[43]. Складывалась такая ситуация, когда СМИ в связи с неуплатой данных средств терпели довольно большие убытки. В связи с этим 23 июня 2003 года ФЗ "О внесении дополнений в подпункт 2 части 4 статьи 98 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"[44] были приняты поправки, указывающие, что бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь не предоставляются:

- политической партии, в том числе участвовавшей в выборах депутатов Государственной Думы, Президента Российской Федерации в составе избирательного блока, если она не возместила (избирательный блок не возместил) в полном объеме государственным организациям телерадиовещания, редакциям государственных периодических печатных изданий стоимость бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади, предоставленных ей (ему) на проводившихся ранее выборах депутатов Государственной Думы,

[41] См. также: Постановление ЦИК России от 18.04.2007 г. № 4/25-5 "О Порядке открытия, ведения и закрытия специальных избирательных счетов для формирования избирательных фондов политических партий и их региональных отделений при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

[42] Романенко О.В. Государственное финансирование политических партий в России (проблемы правового регулирования) // Журнал о выборах. 2001. № 1. С. 20–21.

[43] Мороченко Ю. ЦИК пресекает вброс бюллетеней // Парламентская газета. 2007. 27 сентября. № 124 (2192). С. 5.

[44] СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982.

Президента Российской Федерации;

• политической партии, являющейся правопреемницей политической партии, не возместившей стоимость бесплатной агитации в СМИ[45].

Данные нормативные положения содержатся и в новом Федеральном законе "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" 2005 года.

В результате на парламентских выборах 2003 года три политические партии и четыре общероссийских общественных объединения были лишены права на бесплатные услуги СМИ (среди них "Российская партия самоуправления трудящихся", "Российская экологическая партия "Зеленые", общероссийские общественные организации "Конгресс Русских Общин", "За гражданское достоинство", "Промышленный союз" и "Инженерный прогресс России")[46], а в 2007 года указанного права была лишена "Партия Возрождения России"[47].

Примечательно, что в список "отказников" не вошли партия "Зеленые" (ранее – "Кедр") и "Партия Мира и Единства", хотя данные избирательные объединения являются должниками СМИ еще с выборов 1999 года (16 миллионов и 24 миллиона рублей соответственно). По мнению члена ЦИК России с правом решающего голоса Е. Дубровиной, "нарушение 1999 года повлекло публично-правовую ответственность этих партий еще в 2003 году. Наказание за данное нарушение может иметь место только единожды. Партии его уже понесли в 2003 году, лишившись бесплатного эфира. Но это не касается всех последующих выборов". По нашему мнению, данная правовая позиция является весьма спорной, так как в части 2 статьи 57 Федерального закона "О выборах депутатов ..." содержится юридическая неопределенность относительно выборов, прошедших ранее. То есть является неясным, имеются ли в виду последние выборы или все выборы, прошедшие ранее. Содержание обозначенной нормы расходится с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной им, например, в постановлениях: от 25 апреля 1995 года № 3-П по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР[48], от 15 июля 1999 года № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР "О Государственной налоговой службе РСФСР", законов Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" и "О федераль-

[45] http://www.cikrf.ru.

[46] http://www.vibori.info/news/article.php?id=280.

[47] См.: Постановление ЦИК России от 25.09.2007 г. № 31/217-5 "О Перечне политических партий, подпадающих под действие части 2 статьи 57 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва" // Российская газета. 2007. 28 сентября. № 216. С. 10.

ных органах налоговой полиции"[49], от 11 ноября 2003 года № 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области"[50]. Согласно данной правовой позиции "общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению принципов равенства и верховенства закона". Заметим, что, как следует из части 3 статьи 87 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации", признание не соответствующим Конституции Российской Федерации отдельных положений является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, воспроизводящих нормы, какие были признаны неконституционными, что имеет место и в данном случае, когда Федеральный закон "О выборах депутатов..." воспроизвел признанную неконституционной нечеткость критерия в нормах о распространении ограничения по предоставлению бесплатного времени и площадей в СМИ партиям, являющимся должниками по итогам то ли последних выборов, то ли всех предыдущих. Подчеркнем, что решения Конституционного Суда Российской Федерации согласно положениям статьи 6 Федерального конституционного закона обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. На основании этого федеральному законодателю необходимо внести соответствующие дополнения в подпункт 1 части 2 статьи 57 указанного Федерального закона, изложив правовую норму о непредоставлении бесплатного эфирного времени и печатных площадей в СМИ в соответствии с позицией ЦИК России в следующей редакции: "1) политической партии, имеющей на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы задолженность перед государственными организациями телерадиовещания и редакциями государственных периодических печатных изданий в связи с предоставлением данной политической партии (избирательному блоку, в состав которого данная политическая партия входила) бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади на последних преды-

[48] СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1708.

[49] СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3988.

[50] СЗ РФ. 2003. № 46. Ст. 4509.

дущих выборах депутатов Государственной Думы, выборах Президента Российской Федерации;".

В связи с трудностями взыскания сумм задолженности после выборов, целесообразно предусмотреть дополнительные гарантии своевременного возврата данных денежных средств. Например, предусмотреть административную ответственность должностных лиц политических партий-должников, а также целесообразно установить пени для партий-должников за каждый день просрочки. Данные меры будут способствовать защите интересов государственных СМИ, а тем самым казны Российской Федерации и более ответственному отношению так называемых диванных партий к избирательному процессу.

Подчеркнем, что дискуссионным является вопрос о возмещении расходов за бесплатно предоставленное эфирное время и печатные площади политическим партиям, которые были зарегистрированы на выборах, использовали бесплатное эфирное время, а затем сняты с регистрации. Например, в соответствии с определением Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2007 года по делу № 78-Г07-13 список кандидатов в депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга четвертого созыва, выдвинутый региональным отделением СЕПР, был снят с регистрации за 6 дней до дня голосования. При этом региональное отделение использовало полностью бесплатное эфирное время. Региональное отделение СЕПР получило претензию ВГТРК на 9 562 500 рублей (исх. № 301/801/07), а затем и исковое заявление о взыскании данных средств (исх. № 511/901/20 от 05.06.2007 г.) в связи с тем, что региональное отделение не приняло участие в распределении депутатских мандатов. В соответствии с пунктом 10 статьи 45 Закона Санкт-Петербурга от 15.06.2005 г. № 252-35 "О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга", а также пунктом 6.1 Договора от 22.02.2007 г. № 15/07 между отделением СЕПР и филиалом ВГТРК, на который обращено внимание в претензии, избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированный список кандидатов, который не принял участие в распределении депутатских мандатов и набрал менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, обязано возместить организациям, осуществляющим выпуск средств массовой информации, расходы, понесенные ими в связи с предоставлением такому избирательному объединению бесплатного эфирного времени проведения предвыборной агитации. Таким образом, по нашему мнению, законодатель однозначно в нормативно-правовом акте указывает на обязательность возмещения расходов СМИ за бесплатно предоставленное эфирное время лишь в том случае, если в день голосования за избирательное объединение проголосовало менее 3 процентов избирателей, принявших участие в голосовании. В связи с отменой регистрации на выборах отделения СЕПР определением Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2007 года по делу № 78-Г07-13 региональное отделение СЕПР не принимало участия в голосовании депутатов Законодательного Со-

брания Санкт-Петербурга четвертого созыва и не имело возможности по независящим от СЕПР причинам набрать соответствующий процент голосов избирателей и принять участие в распределении депутатских мандатов. На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что эти расходы за бесплатно предоставленное эфирное время региональным отделением СЕПР не подлежали возмещению[51]. Однако после данного прецедента ВГТРК заключает договоры с политическими партиями только при условии включения в них пункта об обязанности возмещения расходов за бесплатно предоставленное эфирное время партии и в случае отмены ее регистрации. Считаем, что данное условие является незаконным. Федеральному законодателю следует уточнить, существует ли обязанность у политической партии, снятой с регистрации, но реализовавшей право на бесплатный допуск к СМИ, возмещать расходы СМИ.

Следующей формой косвенного государственного финансирования является освобождение на выборах отдельных категорий юридических и физических лиц от уплаты налогов. В соответствии с пунктом 30 статьи 217 и пунктом 10 статьи 238 Налогового кодекса Российской Федерации не подлежат налогообложению суммы, выплачиваемые физическим лицам из средств избирательных фондов за выполнение этими лицами работ, непосредственно связанных с проведением избирательных кампаний[52]. Также в соответствии с подпунктом 1 пункта 2 статьи 2 Федерального закона "О рекламе" от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ действие указанного Закона не распространяется на политическую рекламу[53]. Учитывая общегосударственное значение агитационной деятельности в рамках выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Министерство Российской Федерации по налогам и сборам в письме от 20 октября 1999 года № ВГ-15-03/917 "О налоге на добавленную стоимость" указывает, что доходы от размещения предвыборных агитационных материалов зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов, в периодических печатных изданиях и от предоставления эфирного времени организациями телерадиовещания не включаются в налогооблагаемую базу и, соответственно, не подлежат обложению налогом на добавленную стоимость, в пределах устанавливаемых норм расходов на эту цель[54]. Отметим, что в этой связи возможно злоупотребление правом со стороны политических партий и физических лиц. Например, может идти речь о фиктивном списании денежных средств со специального избирательного счета уполномоченными представителями по финансовым во-

[51] Отметим, что итогового судебного решения по данному делу нет, так как СЕПР была ликвидирована в январе 2008 г. в соответствии с решением VI Внеочередного съезда СЕПР от 26 мая 2007 г.

[52] Налоговый кодекс Российской Федерации. М.: Омега-Л, 2004. С. 212, 235.

[53] См.: Российская газета. 2006. 15 марта. № 51.

просам с целью обналичивания денежных средств юридических лиц. На этом основании необходимо определить фиксированную сумму, которая не будет для физического облагаться налогом. В случае если цена договора политической партии и физического лица превысит определенный лимит, то оставшаяся часть должна облагаться по обычной ставке налога на доходы физических лиц.

Отметим, что для ряда зарубежных стран, например для Германии, сегодня актуальным налоговым вопросом в контексте избирательного процесса является спор о возможности вычета процента из суммы облагаемого налога на политические взносы. Ставки немецких налогов, как известно, одни из самых высоких в мире, и ограничения на вычет процента из суммы облагаемого налога всегда оказывали серьезное воздействие на партии. В 1970-е годы, когда возможность вычета процента из суммы облагаемого налога на взносы частных лиц или корпоративных налогоплательщиков была ограничена суммой в 1800 немецких марок в год, уклонение от уплаты налогов приняло скандальный характер и привело в 1984 году к реформе закона о налогах, который разрешил вычеты в размере 5 процентов от годового дохода или 0,2 процента от годового оборота, с тем чтобы на законных основаниях стимулировать частных лиц на финансирование партий. Эта возможность вычетов процента из суммы облагаемого налога на прибыль решением федерального Конституционного Суда Германии в 1986 году была признана неконституционной, поскольку нарушалось равное право граждан оказывать влияние на политический процесс. Суд, однако, разрешил установить фиксированный минимум, не превышающий 100 000 немецких марок на налогоплательщика в год[55]. На основании этого решения вновь были пересмотрены законы о налогах, и в настоящее время вычеты процента из суммы облагаемого налога на членские взносы, перечисляемые партиям, ограничены для физических лиц суммой в 6000 немецких марок[56]. В России система налоговых вычетов по пожертвованиям не используется. Однако есть основание ввести подобную систему, определив возможность произведения налогового вычета только для физических лиц – граждан Российской Федерации, исключив из субъектов данных правоотношений юридических лиц. Это позволит повысить уровень участия граждан Российской Федерации в избирательном процессе, повысить долю пожертвований физических лиц в избирательные фонды политических партий. Подчеркнем, что необходимо определить фиксированную максимальную сумму налогового вычета (например, не более 10 тысяч рублей).

---

[54] http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_5140.html.

[55] http://www.bverfg.de/

[56] По определенным причинам в Законе "О партиях" не было установлено исчисление данной суммы в единой европейской валюте, вследствие чего для конвертации суммы в немецких марках в евро необходимо применять следующий курс: 1:1,95583; таким образом, ограничение равно примерно 3067 евро // Unser Geld: Ein Helf fur die Schule: Sekundarstufe I. Bonn, 2004. S. 19.

Отметим, что в Германии в связи с освобождением от уплаты налогов на пожертвования, в том числе юридических лиц, возникают время от времени серьезные политические скандалы. Например, одно из наиболее громких нарушений, ставшее известным общественности, получило в прессе название "афера Флика". Концерн Флика платил деньги как пожертвования партиям через близкие к ним фонды и организации. В период с 1969 по 1980 год данный концерн пожертвовал 26 миллионов марок партиям ХДС/ХСС, СДПГ, СвДП[57]. Подобный скандал прогремел и в 2001 году в связи с денежными махинациями бывшего канцлера Германии Г. Коля. Примечательно, что в Российской Федерации подобная ситуации в перспективе введения указанной системы также возможна, так как в соответствии со сведениями о поступлении и расходовании средств политических партий использование различных фондов для финансирования политических партий приняло массовый характер. Например, Политическая партия "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА/ПЕНСИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ" получила пожертвования на свой избирательный счет в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы ФС РФ пятого созыва от Фонда поддержки политических партий "Конституционные права", Фонда поддержки политических партий "Гражданское взаимодействие", Фонда поддержки политических партий "Достойный выбор", Фонда поддержки политических партий "Личность и власть", Фонда поддержки политических партий "Личность и государство", Фонда поддержки политических партий "Народ", Фонда поддержки политических партий "Общественное согласие", Фонда поддержки политических партий "Равноправие", Фонда поддержки политических партий "Социальный порядок" и др.; Всероссийская политическая партия "ЕДИНАЯ РОССИЯ" получала пожертвования, например, от Межрегионального общественного фонда поддержки партии – "ЕДИНАЯ РОССИЯ", "Всероссийского комитета граждан за честные выборы" и др.[58] Попутно отметим, что так партии de facto уходят от раскрытия информации о жертвователях-юридических лицах, так как сведения о поступлении средств в общественные объединения-фонды в отличие от сведений по поступлениям в избирательные фонды не подлежат обязательному раскрытию и опубликованию.

Подчеркнем, что в той же Германии большой объем незаконных денежных средств направлялся к партиям через околопартийные фонды[59], финансирование которых также осуществляет государство в связи с решением Конституционного суда ФРГ 1986 года[60]. На основании этого считаем, что финансирование данных фондов в ФРГ[61] можно также обозначить как косвенное государственное финансирование. Данные фонды имеют возможность проводить научные исследования в области политики и доводить их

[57] Колюшин Е.И. Право и финансирование выборов: Научно-практическое пособие. М., 1998. С. 12; Jung H., Krause F. Die Stamokap-Republik der Fliks. Frankfurt a/Main, 1985. S. 8.

[58] http://www.cikrf.ru/elect_duma/finans/.

[59] См., например: Haubrich W. Deutsches Geld in spanischer Politik // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2.02.2000.

до общественности, тем самым влияя в определенной степени на общественное отношение к партиям, которые они поддерживают. С.В. Погорельская констатирует, что данные фонды обеспечивают "свои" партии научной информацией по внешней и внутренней политике, необходимой для политической работы и для предвыборной борьбы, публикуют научные труды, в которых те или иные проблемы современности освещаются в идейном духе "близкостоящей" партии[62], что значительно помогает партиям в предвыборной борьбе.

Как представляется, целесообразно в Российской Федерации ввести ограничения на финансирование избирательных кампаний из средств общественных фондов, установив возможность перечисления пожертвований только от одного фонда, единственным учредителем которого будет та или иная политическая партия. При этом следует обеспечить государственную поддержку деятельности указанных фондов. Здесь речь может идти не о прямом их субсидировании из государственного бюджета (как в Германии), а об организации мер государственной поддержки данных общественных объединений.

Таким образом, в данной статье исследованы были формы и виды государственного финансирования партий, даны оценки достоинств и недостатков реализации правовых норм в области государственного финансирования политических партий в Российской Федерации и за рубежом.

По результатам оценки различных концепций государственного финансирования сделан вывод, что оптимальной правовой концепции по изученному вопросу не имеется, вследствие чего при построении системы правоотношений в области государственного обеспечения деятельности партий следует исходить из возможности рецепирования норм права из законодательства ряда иностранных государств (прежде всего с федеративной формой устройства), учитывая тенденции в современном политическом устройстве Российской Федерации по созданию небольшого количества, но в тоже время крупных избирательных объединений.

Учитывая недостаточную системность применяемого в РФ законодательства и наличие некоторых несоответствий предписаний актов о партиях, избирательного законодательства и бюджетного законодательства, существования неопределенности в ряде правовых норм о госфинансировании политических партий, по нашему мнению, необходимо уточнение норм федеральных законов "О политических партиях...", "О выборах депутатов...", "Об основ-

[60] Urteil des BVerfG vom 14.07.1986 // Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 73. Tuebingen, 1987. S. 1–39.

[61] Фонд Фридриха Эберта (СДПГ), Фонд Конрада Аденауэра (ХДС), Фонд Ханса Зайделя (ХСС), Фонд Фридриха Наумана (СвДП), Фонд Генриха Бёлля (Союз 90/Зеленые) и Фонд Розы Люксембург (ПДС).

[62] Погорельская С.В. Тихие институты: (Спорные аспекты внешне- и внутриполитической деятельности фондов ФРГ) // Мировая экономика и международные отношения. 2003. № 9. С. 23–30.

ных гарантиях...", а также указанных в настоящей работе положений постановлений ЦИК России.

Также необходимо подчеркнуть, что в Российской Федерации необходимо не просто внедрение отдельных элементов государственного финансирования политических партий, как это происходит сегодня, а создание комплексной системы правового регулирования госфинансирования партий на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

Сборник конкурсных работ
в области избирательного права, избирательного процесса
и законодательства о референдуме, выполненных студентами
и аспирантами высших учебных заведений
(юридических вузов и факультетов, правовых кафедр)
Российской Федерации в 2007/2008 учебном году

Редактор
Е.С. Ухлина

Корректор
Е.С. Ухлина

Компьютерная верстка
А.Ю. Дмитровская

Сдано в набор 23.07.2008. Подписано в печать 05.09.2008.
Формат 70x100 1/16. Печать офсетная.
Печ. л. 15,5. Тираж 1000 экз. Заказ 2379.

Отпечатано в ООО "Типография "Новости"
105005, Москва, ул. Фр. Энгельса, д. 46.