Международный консорциум «Электронный университет»

Московский государственный университет экономики, статистики и информатики

Евразийский открытый институт

Белоновский В.Н.
Шуленин В.В.

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО
Особенная часть

Учебно-методический комплекс

Москва 2008

УДК 342.8
ББК 67.400.5
Б 435

Белоновский В.Н., Шуленин В.В. **ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО**: **Особенная часть**: Учебно-методический комплекс. – М.: Изд. центр ЕАОИ. 2008. – 387 с.

ISNB 978-5-374-00097-9
© Белоновский В.Н., 2008
© Шуленин В.В., 2008
© Евразийский открытый институт, 2008

Оглавление

Сведения об авторах 4
Список трудов авторов 4
Введение 9

РАЗДЕЛ I
Избирательный процесс

Тема 1 Система избирательной власти в России 13
Тема 2. Избирательный процесс, списки избирателей. Выдвижение, регистрация и статус кандидатов 43
Тема 3. Порядок разработки и утверждения схемы избирательных округов 61
Тема 4. Информационное обеспечение выборов и предвыборная агитация 99
Тема 5. Методики подсчета голосов и определения результатов выборов 125
Тема 6. Финансовое обеспечение выборов в Российской Федерации 161
Тема 7. Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» 195

РАЗДЕЛ II
Юридическая ответственность в избирательном праве

Тема 8. Теоретические представления о сущности юридической ответственности 211
Тема 9. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве 243
Тема 10. Административная ответственность за нарушение избирательных прав 273
Тема 11. Уголовная ответственность за нарушение законодательства о выборах и избирательных прав граждан 305
Тема 12. Судебная практика как институт защиты избирательных прав 329

Заключение 366

Приложение 368

Сведения об авторах

БЕЛОНОВСКИЙ Вячеслав Николаевич, выпускник МГУ, к.и.н., профессор кафедры конституционного и административного права. Читает курсы: конституционное (государственное) право Российской Федерации, Избирательное право. Общий список трудов более 160 наименований.

ШУЛЕНИН Вячеслав Вячеславович, выпускник МЭСИ, к.ю.н., член Московской городской избирательной комиссии, начальник юридического отдела Московской городской избирательной комиссии, член Экспертных советов Комиссии Государственной Думы по вопросам практики применения избирательного законодательства Российской Федерации, Комиссии Московской городской Думы по государственному строительству и местному самоуправлению. Читает курс избирательного права, спецкурсы: избирательное законодательство, разрешение избирательных споров в судах общей юрисдикции. Разработчик ряда законов города Москвы по избирательному праву, автор более 20 научных работ.

Список трудов авторов

Работы Белоновского В.Н.

1. *Белоновский В.Н.* Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность: Монография / Под ред. проф. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – (32 п.л.).
2. *Белоновский В.Н.* Представительство и выборы в России. Монография. – М.: ПРИОР, 1999. (в соавт.).
3. Избирательное право: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / [*В.Н. Белоновский* и др.]; под ред. *К.К. Гасанова, В.Н. Белоновского* – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 351 с.
4. *Белоновский В.Н.* Избирательное право в России (в соавт.) – М.: ЮНИТИ –ДАНА, 2008.
5. *Белоновский В.Н.* Избирательные права и их защита (Глава) // Конституционные права и свободы человека и гражданина в российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. д.ю.н., проф. *О.И. Тиунова.* – М.: Норма, 2005.

6. *Белоновский В.Н.* Конституционное право (Глава) // Правоведение: Учебное пособие для вузов. – Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: «Элит», 2004.

7. *Белоновский В.Н.* Конституционное право (Глава) // Обществознание: Пособие для поступающих в высшие учебные заведения на гуманитарные специальности. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.

8. *Белоновский В.Н.* Основы конституционного права (Глава) // Правоведение: Учебное пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001.

9. *Белоновский В.Н.* Конституционное право (Глава) // Обществознание: Пособие для поступающих в РГГУ. – М.: Изд. центр РГГУ, 2001.

10. *Белоновский В.Н.* Права граждан в избирательном процессе (Глава) // Российское гуманитарное право: Учебное пособие для вузов /Под ред. Ю.А.Тихомирова – М.: ПРИОР, 1998.

11. *Белоновский В.Н.* Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учебно-методическое пособие по изучению курса, практикум по курсу, тесты по курсу, программа курса. – М.: МЭСИ, 2004.

12. *Белоновский В.Н.* К вопросу об обжаловании постановлений о включении граждан в списки лишенных избирательных прав *(Статья)* // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.

13. *Белоновский В.Н.* Цензовое право в советский период *(Статья)* // Закон и право. 2006. № 3.

14. *Белоновский В.Н.* Юридическая ответственность как разновидность социальной, позитивные и ретроспективные формы реализации ответственности. *(Статья*) // Вестник Московского университета МВД России. 2005. № 4.

15. *Белоновский В.Н.* Цензовые квалификации в избирательном праве дореволюционной России // Закон и право. 2005. № 12

16. *Белоновский В.Н.* Лишение избирательных прав как мера юридической ответственности // История государства и права». 2005. № 9

17. *Белоновский В.Н.* К вопросу об источниковом характере судебной практики *(Статья*) // Вестник Московского университета МВД России. 2005. № 3.

18. *Белоновский В.Н.* Становление и развитие институтов юридической ответственности. На основе российской электоральной практики *(Статья*) // Закон и право. 2005. № 10.

19. *Белоновский В.Н.* О юридической природе избирательного права *(Статья)* // Юриспруденция, 2005. № 7.

20. *Белоновский В.Н.* Составы преступления и уголовная ответственность за нарушение законодательства о выборах и избиратель-

ных прав граждан *(Статья*) // Вестник Московского университета МВД России. 2005. № 2.

21. *Белоновский В.Н.* Правовое регулирование порядка разработки и утверждения схемы одномандатных избирательных округов *(Статья)* // Юриспруденция, 2004, № 5.

22. *Белоновский В.Н.* Гражданский ценз как фактор ущемления прав избирателей Российской Федерации *(Статья)* // Юриспруденция, 2003, № 3.

23. *Белоновский В.Н.* Юридическая ответственность в избирательном праве (историко-правовой аспект). (*Статья)* // Юриспруденция, 2002, № 2. (в соавт.).

24. *Белоновский В.Н.* Итак, «нарезка» состоялась. К вступлению в силу ФЗ, утвердившего схему одномандатных округов для проведения выборов депутатов Гос. Думы *(Статья)* // Российская Федерация. 1995. № 17 (в соавт.) .

25. *Белоновский В.Н.* Методические указания по изучению курса «Конституционное право Российской Федерации. – М.: Изд-во Моск. гос. ун-та экономики, статистики и информатики, 2001.

26. *Белоновский В.Н.* Конституционное право Российской Федерации (учебно-методическое пособие). – М.: Изд-во МЭСИ, 2002.

27. *Белоновский В.Н.* Избирательное право: Методические указания к изучению курса. – М.: МЭСИ, 2004.

Работы Шуленина В.В.

28. *Шуленин В.В.* Проблемы соблюдения равенства прав кандидатов на доступ к средствам массовой информации при проведении предвыборной агитации // Правовая реформа и развитие российского законодательства. – М.: МЭСИ, 2002.

29. *Шуленин В.В., Белоновский В.Н.* Правовое регулирование проведения предвыборной агитации в СМИ // Правовая реформа и развитие российского законодательства. – М.: МЭСИ, 2002. (в соавт.).

30. *Шуленин В.В.* Вопросы правового регулирования предвыборной агитации как одного из факторов обеспечения устойчивого развития российского общества // Правовое обеспечение устойчивого развития российского общества / Под ред. Н.И. Архиповой, Ю.А. Тихомирова, Н.И. Косяковой. – М.: РГГУ, 2003.

31. *Шуленин В.В.* Правовое регулирование деятельности средств массовой информации в период избирательной кампании // Материалы семинара по итогам избирательных кампаний: 7 декабря 2003 года, 14 марта 2004 года. – М., 2004.

32. *Шуленин В.В.* Реализация конституционных избирательных прав граждан в Российской Федерации // Гарантии прав физических и юридических лиц в Российской Федерации. К 10-летию Конституции Российской Федерации / Под ред. Н.И. Архиповой, Ю.А. Тихомирова, Н.И. Косяковой. – М.: РГГУ, 2004.

33. *Шуленин В.В.* Вопросы ответственности за нарушения избирательного законодательства // Правовые проблемы развития социальной сферы в Российской Федерации / Под ред. Н.И. Архиповой, Ю.А. Тихомирова, Н.И. Косяковой. – М.: РГГУ, 2005.

34. *Шуленин В.В.* Проблемы совершенствования избирательного законодательства, регулирующего институт предвыборной агитации // Вестник Московской городской избирательной комиссии. 2006. № 3.

35. *Шуленин В.В.* Вопросы повышения правовой культуры участников избирательного процесса, связанных с информационным обеспечением выборов // Образование и культура: роль права / Под ред. Н.И. Архиповой, Ю.А. Тихомирова, Н.И. Косяковой. – М.: РГГУ, 2006.

36. *Шуленин В.В.* Конституционно–правовая ответственность субъектов избирательных правоотношений за нарушение порядка и правил проведения предвыборной агитации // Закон и право. 2006. № 6.

37. *Шуленин В.В.* Проблема законодательного регулирования обнародования опросов общественного мнения и прогнозов результатов выборов в период избирательных кампаний // Право и закон в гражданском обществе и государстве / Под ред. А.В. Хорошилова, П.Ю. Федорова, В.Н. Белоновского. – М.: МЭСИ, 2005.

38. *Шуленин В.В., Белоновский В.Н.* Категория «наемный труд» как основание ответственности в избирательном праве СССР (вторая половина 20-х – первая половина 30-х годов XX века) // Экономика России: теория и современность. Материалы II Чаяновских чтений // Под ред. профессора Н.И. Архиповой. – М.: РГГУ, 2002. (в соавт.)

39. *Шуленин В.В., Белоновский В.Н.* Лишение избирательных прав лиц административно-высланных в период проведения политики ликвидации кулачества как класса // Экономика России: теория и современность. Материалы II Чаяновских чтений. / Под редакцией профессора Н.И. Архиповой. – М., РГГУ, 2002. (в соавт.)

40. *Шуленин В.В.* Новый закон «О референдумах в городе Москве» // Власть. Общество. Теории. Управление. Мнения. 2004. № 16.

41. *Шуленин В.В.* Десятипроцентный барьер для прохождения политических партий в Московскую городскую Думу: точки зрения // Ма-

териалы семинара председателей избирательных комиссий города Москвы 14–16 декабря 2004 года (Нормативно-правовая база проведения выборов и задачи избирательной системы в современных условиях). – М., 2005.

42. *Шуленин В.В.* Информирование избирателей и предвыборная агитация // Выборы депутатов Московской городской Думы четвертого созыва 4 декабря 2005 года. Электоральная статистика. – М.: Московская городская избирательная комиссия, 2006.

43. *Шуленин В.В.* Избирательное право в России (в соавт.) – М.: ЮНИТИ–ДАНА, 2008.

Предисловие

Курс ориентирован на продолжение изучение избирательных отношений применительно к избирательной системе Российской Федерации. Особое внимание уделяется таким вопросам, как система избирательной власти в России, списки избирателей, выдвижение, регистрация и статус кандидатов, порядок разработки и утверждения схемы избирательных округов, информационное обеспечение выборов и предвыборной агитации, методика подсчета голосов и определение результатов выборов, финансовое обеспечение выборов и функционирование Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», а также вопросам анализа юридической ответственности и судебной практики по избирательным спорам.

Материалы курса способствуют приобретению систематизированных знаний и навыков сравнительного анализа важнейших институтов электорального права и избирательного законодательства, умению анализировать и обобщать модели выборных процессов, помогают ориентироваться в современных избирательных технологиях, в практике организации и проведения выборов по формированию представительных учреждений Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления.

Введение

Курс «Избирательное право: особенная часть» является продолжением ***Курса «Избирательное право: общая часть»*** предназначен для студентов-юристов проходящих подготовку по специальности. Он является важным средством освоения, как мирового, так и отечественного опыта в области публично-правовых отношений. Изучение курса дает возможность приобрести необходимые знания в области избирательных правоотношений, усвоить общие методологические закономерности электорально-правовой культуры, позволяющие самостоятельно анализировать важнейшие проблемы избирательного и референдумного права, любые формы проявления избирательных технологий в практической организации выборного процесса.

Реформирование современной избирательной системы, которое ведется с начала 2000 годов, с принятием Федерального закона

«О политических партиях»[1], а также Закона конца 2004 года[2] и особенно активно развернувшееся с середины 2005–2006 годов[3], ставит множество вопросов, и в первую очередь, о сохранности тех ценностей, которые получили закрепление в Конституции РФ 1993 года. Наверное, не все изменения избирательного законодательства понятны гражданам России, особенно накануне выборной кампании 2007/2008 гг. Не вызывают, например, споров изменения избирательного законодательства в части усиления ответственности субъектов избирательных правоотношений в связи с возросшими угрозами террористической и экстремистской деятельности.

---

[1] Федеральный закон Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ "О политических партиях в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2001, № 29. Ст. 2950; 2002, № 12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029; 2003, № 26. Ст. 2574; № 50. Ст. 4855; 2004, № 52. Ст. 5272; 2005, № 1. Ст. 9; № 30 (ч.I). Ст. 3104; 2006. № 29. Ст. 3124.

[2] Федеральный закон Российской Федерации от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

[3] См.: Федеральные законы Российской Федерации: *от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ* "О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; *от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ* «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч.I). Ст. 3104; *от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ* «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3124; *от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ* "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125; *от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ* «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей»// СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3427; Федеральный закон Российской Федерации "О внесении изменений в Федеральные законы "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // *Принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 17 ноября 2006 г.*

Например, принятым в ноябре 2006 года законом «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» введены дополнительные основания для отказа в регистрации в качестве кандидатов лиц, чья деятельность носит экстремистский характер. Так, например не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации:

а) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

б) кроме этого, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

в) подвергнутые административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Как необходимые восприняты гражданами взросшие требования к программам кандидатам, выступлениям, которые не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм. Появились требования запрещения агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающей национальное достоинство, пропагандирующей исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также агитации, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения.

Вместе с тем, неоднозначную реакцию у избирателей вызывают такие требования, как внесение корректив в условия выдвижения кандидатов, в том числе и в части оплаты подписных листов за счет средств соответствующего избирательного фонда, после чего только

могут собираться подписи; уточнение мест, в которых нельзя их собирать, в том числе и в местах выдачи стипендий.

В соответствии с законом, в случае обнаружения неточности в представляемых биографических данных или их недостоверности кандидату или отказывают в регистрации, или снимают его с уже состоявшейся регистрации.

Обращают на себя внимание введенные запреты на распространение призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов и списков кандидатов, описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов; введенные запреты на распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями; а также на распространение информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов. Неоднозначно воспринято и дезавуирование нормы об отмене фиксированного порога явки избирателей.

Но больше всего поставлено вопросов и вызывает недоумение отказ от мажоритарной системы формирования представительных органов власти на федеральном уровне. Здесь уместно напомнить, что мажоритарные основы выборов были исконными на Руси, граждане всегда ориентировались на образ реального кандидата и территориальную основу его представительства. Перевод же всей выборной системы на партийную основу, тем более в условиях не сформировавшейся модели многопартийности, конечно же, чреват непониманием и невосприятием такой обезличенной модели избрания депутатов. Представляется, что реформирование избирательной системы нужно было бы проводить путем совершенствования мажоритарной системы, введения в ее содержание пропорциональных начал, которые бы и приблизили «списочных» кандидатов в депутаты к избирателям и делали бы более понятным процесс формирования представительных органов власти, а заодно способствовали естественному развитию многопартийности.

Но законодатель пошел по другому пути, и мы будем надеяться, что электоральный опыт, приобретенный правоприменителем в избирательных кампаниях 2007/2008 гг. будет надлежащим образом оценен и послужит хорошим подспорьем дальнейшего совершенствования избирательного прав и избирательных систем в России.

Раздел I, Тема 1.

Избирательный процесс

Система избирательной власти в России

Целью изучения *темы является усвоение основных характеристик избирательной власти в России, системы избирательных комиссий их статуса, особенностей формирования и функций.*

Изучив тему 1, студент должен
знать:

- систему избирательных комиссий в Российской Федерации;

уметь:

- классифицировать и давать содержательные характеристики видам избирательных комиссий;

приобрести навыки:

- анализа правового статуса избирательных комиссий и их членов с решающим и совещательным голосом, порядка формирования, организации деятельности и полномочий различного вида комиссий;

акцентировать внимание понятиях:

- система избирательной власти, правовой статус избирательных комиссий, порядок формирования избирательных комиссий, общие условия формирования избирательных комиссий, полномочия и организация деятельности избирательных комиссий.

1.1. Правовой статус избирательной власти в России.

1.2. Система избирательных комиссий в советский период Российской истории.

1.3 Современная система избирательных комиссий. Статус членов комиссий.

1.4. Порядок формирования и организация деятельности избирательных комиссий.

1.5. Участковые избирательные комиссии.

1.6. Территориальные избирательные комиссии.

1.7. Избирательные комиссии муниципальных образований.

1.8. Окружные избирательные комиссии.

1.9. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации.

1.10. Центральная избирательная комиссия.

Важнейшей гарантией обеспечения демократического развития избирательного процесса и реализации Конституционных избирательных прав и свобод граждан, участников выборов выступает система избирательных комиссий, сформированных на принципиально новых началах.

Следует отметить, что вопросам функционирования избирательных комиссий как в дореволюционной исследовательской литературе, так и в литературе в советское время уделялось недостаточное внимание. Из дореволюционных авторов можно выделить лишь отдельные работы И.Д. Беляева, М.Ф. Владимирского-Буданова, В.Н. Латкина, П.Н. Мрочек-Дроздовского, В.И. Сергеевича, А.Х. Кабанова[1] в которых затрагивались и вопросы организации выборов, в том числе и некоторые замечания по выборным комиссиям.

[1] См.: *Беляев И.Д.* Судьбы земщины и выборного начала на Руси. – М., 1906; *Владимирский-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права. – 7-е. изд. – Киев, 1915; *Латкин В.Н.* Материалы для истории земских совборов. – Пб., 1889; *Мрочек-Дроздовский П.Н.* Лекции по истории русского права. – М., 1891; Кабанов А.Х. Организация выборов на земские соборы // ЖМНП. 1910. – Ч. XXIX (Ноая серия). – Сентябрь. – С. 93-130; Сергеевич В.И. Лекции по истории русского права. – Пб., 1889–1890.

В настоящее время к институту избирательных комиссий привлекается внимание исследователей. Особенно интересны работы А.В. Иванченко[1].

Вопросы теории, истории и организации деятельности избирательных комиссий затрагиваются в ряде работ и других авторов[2], в том числе в монографических исследованиях А.В. Белоновского, В.Н. Белоновского, В.И. Васильева, Ю.А. Веденеева, А.В. Вешнякова, А.Е. Постникова[3], в научно-практических комментариях законов[1] и в учебных пособиях[2].

---

[1] См.: *Иванченко А.В.* Избирательные комиссии в Российской Федерации: История, теория, практика. – М.: Изд-во «Весь Мир», 1996. – 304 с; его же Об обжаловании решений и действий избирательных комиссий при проведении выборов депутатов Государственной Думы // Государство и право. 1996. № 9; его же Деятельность избирательных комиссии субъектов в Российской Федерации // Государство и право. 1998. № 9.

[2] См.: *Андрианов В.Н.* Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации: история и современность. – Иркутск: Изд-во Иркутского гос. ун-та, 1998; *Белоновский В.Н.* Проблемы совершенствования правового статуса участковых избирательных комиссий в системе избирательной власти России // Проблемы регионального и муниципального управления. Доклады и сообщения III Международной научной конференции. – М.: Изд. центр РГГУ, 2001; *Биктагиров Р.Т.* Становление ЦИК России: начало пути // Вестн. Центр. избир. комиссии РФ. – 2005. – № 9. – С. 82–85; *Бузин А.Ю.* Правовой статус избирательных комиссий: хронологический обзор российского законодательства // Вестн. Центр. избир. комиссии РФ. – 2003. – № 2. – С. 110–129; *Веденеев Ю.А.* Избирательная власть: Исторический контекст, политико правовая сущность и механизм осуществления //Бюллетень Центр. избир. комиссии РФ. – 1995. – № 2. – С. 39–48; *Князев С.Д.* Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации // Журнал российского права. – 1999. – № 10.

[3] См.: *Белоновский В.Н. Белоновский А.В.* Представительство и выборы в России: – М.: ПРИОР, 1999. – 268 с; *Белоновский В.Н.* Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность / Под ред. проф. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 512 с.; *Вешняков А.А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. – М.: Изд-во «Весь Мир», 1997. – 184 с; Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы. / Под ред. проф. *Васильева В.Н.* – М.: Манускрипт, 1993. – 258 с; *Постников А.Е.* Избирательное право России. – М.: ИНФРА-М: НОРМА 1996; Представительная демократия и электорально-правовая культура. / Общая ред. и введение *Ю.А. Веденеева, В.В.Смирнова*. – М., 1997. – 221 с.

Важным фактором гарантий прав избирателей является конституционное обеспечение сближения норм отечественного законодательства с нормами международного права, в частности в вопросах правого регулирования избирательного процесса, функционирования избирательной системы в целом. В этом плане можно отметить ряд работ А.А. Вешнякова[3].

На сегодня понятие «избирательная власть» не является легальной дефиницией, во всяком случае, среди основных терминов Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федера-

---

[1] *Зиновьев А.В.* Избирательная система России (комментарий закона о выборах Президента России) / Под ред. *В.П. Сальникова.* – СПб., 2000. – 352 с; Комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ / Под ред. *В.И. Васильева, А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко*. – М.: Норма, 1999. – 760 с.; 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; науч. ред. В.И. Лысенко. – М.: Типография Новости, 2003. – 896 с.

[2] См.: *Выдрин И.В.* Избирательное право Российской Федерации. – М.: Норма, 2004. – 256 с.; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. д. ю. н. *А.В. Иванченко*. – М.: Норма, 1999. – 856 с; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. *А.А. Вешняков*. – М.: Норма, 2003. – 816 с; 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. к.ю.н. *А.А. Вешнякова*. – М.: Норма, 2001. – 784 с; *Катков Д.Б., Корчиго Е.В.* Избирательное право: Учебное пособие / Под ред. д.ю.н. *Ю.А. Веденеева*. – М.: Юриспруденция, 2001. – 288 с; *Очерки* по истории выборов и избирательного права: Учебное пособие / Под ред. *Ю.А. Веденеева, Н.А. Богодаровой*. – Калуга, 2002. – 692 с; Сравнительное избирательное право: Учебное пособие / Науч. ред. *В.В. Маклаков*. – М.: Норма, 2003. – 208 с.

[3] *Вешняков А.А.* Избирательное законодательство Российской Федерации в свете общепринятых стандартов // Моск. журнал международного права. – 1995. – № 4. – С. 38–52.; Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. – М.: Изд-во «Весь Мир», 1997. – 184 с. Международные избирательные стандарты // Международная жизнь. – 2001. – № 3. – С. 21–30; Реформа избирательной системы в Российской Федерации и международное право // Бюллетень Центр. избир. комис. РФ. – 1995. – № 3. – С. 29–48.

ции»[1] данное понятие отсутствует. Но, тем не менее, в подотрасли избирательного права этот институт, несомненно, существует.

Категория избирательной власти была введена в понятийный аппарат подотрасли бывшим первым Председателем ЦИК РФ Н.Т. Рябовым, затем получила теоретическое обоснование в работах Ю.А. Веденева[2]. Нормами института избирательной власти регулируются видовые общественные отношения, связанные с важнейшим организационным моментом обеспечения выборного процесса в стране. Правда, у студентов и исследователей вызывает затруднение определение места этой «избирательной власти» в системе разделения властей, поскольку она не вписывается ни в одну из ветвей власти, указанных в ст. 10 Конституции Российской Федерации. Но в данном случае мы, наверное, сталкиваемся с фактором «деуниверсализации» принципа разделения властей, который не может быть всеохватывающим, а регулирует проблему именно на уровне принципов, оставляя конкретное наполнение реалиям и особенностям функционирующей в стране правовой системы.

Избирательную власть в стране, главным образом, составляет система избирательных комиссий различного уровня, обеспечивающая проведение избирательной кампании и формирование представительных органов власти. В самом общем виде эта система закрепляется в главе IV Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Проведение выборных кампаний обеспечивают Центральная избирательная комиссия, 89 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (с 2006 г. – 88, в дальнейшем произойдет еще некоторое уменьшение их числа в связи с укрупнением субъектов Российской Федерации), 225 окружных (с декабря 2006 года окружных избирательных комиссии не будет на федеральном уровне в

---

[1] Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132.

[2] См.: *Веденеев Ю.А.* Избирательная власть: Исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления //Бюллетень Центр. избир. комиссии РФ. – 1995. № 2. – С. 39–48; Представительная демократия и электорально-правовая культура/ Общ. ред. и введение *Ю.А. Веденеева, В.В. Смирнова*. – М., 1997. – 221 с.

связи с переходом, в соответствии с вводимым в действие новым законом «О выборах депутатов Государственной Думы»[1], на формирование Госдумы только на основе пропорциональной избирательной системы в рамках единого федерального округа), 2700 территориальных (районных, городских и других) и более 95 тысяч участковых избирательных комиссий.

Состав членов избирательных комиссий приближается к одному миллиону. Если учесть, что в выборах, например, в Государственную Думу в декабре 1999 года принял участие 67 миллионов избирателей (62% от внесенных в избирательные списки), 5800 кандидатов, 89 общероссийских политических общественных объединений, ход избирательной кампании отражали более 3 тысяч телерадиокампаний и периодических печатных изданий, общественный контроль за выборами осуществлял почти миллион российских и около 1200 иностранных наблюдателей из 58 стран и 105 международных организаций, на всех этапах избирательной кампании применялась система ГАС «Выборы» – то можно себе представить объем работы, проведенной в рамках избирательной власти.

Не менее интенсивно, естественно, проходили выборы и в последующие годы. Так, допустим, в выборах Президента Российской Федерации 14 марта 2004 года приняли участие 69 млн. избирателей, на 500 избирательных участках в Москве и Санкт-Петербурге были использованы 1100 автоматизированных комплекса обработки избирательных бюллетеней. На выборах депутатов Госдумы в 2003 году только в Информационном центре при ЦИК РФ было аккредитовано более 1300 журналистов, представляющих 67 российских и 152 иностранных средств массовой информации из 41 страны[2].

---

[1] Федеральный закон Российской Федерации от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919. Вступает в силу 7 декабря 2006 года (п. 1 ст. 94 указанного закона). См, также: Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч.I). Ст. 3104.

[2] Итоги прошедших в 2003–2004 годах федеральных избирательных кампаний и задачи по совершенствованию подготовки и проведению выборов, референдумов: Материалы совещания с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (Москва, 6 мая 2004 года) . – М.: Центральная избирательная комиссия, 2004. – С. 4-5.

Кроме этого, проводилась большая нормотворческая работа по совершенствованию правового регулирования выборного процесса. Так, ЦИК России направил в другие комиссии десятки инструкций, принимала непосредственное участие в инициировании поправок и дополнений в ряд действующих федеральных законов, не без участия ЦИК разрабатывались и принимались новые, например, Федеральный закон от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[1], Федеральный закон Российской Федерации от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[2], Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»[3].

Следует отметить, что на действия избирательных комиссий со стороны кандидатов в депутаты и избирателей направляется не один десяток жалоб в региональные судебные инстанции. Так, в 1999 году более чем в двадцати субъектах судами были отменены неправомерные решения отдельных избирательных комиссий. Верховный Суд РФ рассмотрел 50 жалоб на решения и действия ЦИК России, 6 из них были удовлетворены. 130 обращений участников избирательного процесса поступило в Рабочую группу самой ЦИК. По ее предложению, ЦИК приняла 96 постановлений. Следует отметить, что против самих членов избирательных комиссий было возбуждено 6 уголовных дел.

В избирательную кампанию по выбору депутатов Госдумы в 2003 году судами было рассмотрено 2747 дел. Только прокурорами было возбуждено 337 административных производств и еще около 200 – избирательными комиссиями. Было выявлено около трех тысяч правонарушений, возбуждено 103 уголовных дела. В президентскую

[1] СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.
[2] СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.
[3] СЗ РФ. 2005. № 30 (ч.I). Ст. 3104.

кампанию 2003–2004 года к этому количеству добавилось еще 99 возбужденных прокурорами административных дел[1].

Тем не менее, суммируя вышесказанное, мы можем констатировать факт, что в целом, благодаря деятельности избирательных комиссий в рамках избирательной власти, в стране за последние годы (начиная с 1993 года) успешно формировались высшие представительные органы власти, трижды прошли выборы Президента РФ, четырежды депутатов Госдумы, один раз депутатов Совета Федерации, а после введения в действия федерального закона в декабре 1995 года[2] формирование Совета Федерации происходило постоянно с учетом действия закона[3]. Кроме этого, до января 2005 года без срывов проводились выборы глав администраций в субъектах Российской Федерации (сейчас губернаторский корпус формируется на основе назначения глав администраций субъектов РФ Президентом России[4]). В это же время бесперебойно формировались законодательные органы соответствующих субъектов федерации. Активная избирательная практика характеризовала образование органов местного самоуправления, что закрепляло демократические приоритеты в развитии страны.

Эти и другие факты позволяют сделать вывод, что избирательная власть оказалась эффективной, и мы имеем качественно новый характер электорально-правовой культуры по сравнению с традиционной советской практикой.

Система избирательной власти сегодня – это система постоянно действующих органов избирательной власти (за исключением низших звеньев), многоуровневых и многофункциональных, действующих на профессиональной основе, с самостоятельными источ-

---

[1] Материалы совещания с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (Москва, 6 мая 2004 года). – С. 25, 18–19.

[2] Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4869.

[3] Ныне действует Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000 № 32. Ст. 3336.

[4] Федеральный закон Российской Федерации от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

никами финансирования и статусом юридического лица. Юридически, в финансово-материальном и организационно-техническом плане эти органы не зависимы от монополизма какой-либо политической партии, государственных органов и их должностных лиц, располагающие необходимым кадровым потенциалом, способным проводить избирательные кампании на уровне мировых демократических стандартов[1].

Именно такая система избирательных комиссий, как показывает практика, способна обеспечить свободное волеизъявление граждан в ходе периодического проведения свободных и политически конкурентных выборов.

Безусловно, в данной системе избирательной власти основным звеном является участковая избирательная комиссия. Именно на плечи участковых избирательных комиссий ложится вся тяжесть по организации и проведению выборов, по работе с избирателями и кандидатами в представительные органы власти, проведению избирательной кампании, подсчету и определению результатов голосования. В участковых избирательных комиссиях фактически задействовано более 1 миллиона человек, а с учетом актива, в том числе различных кандидатов, избирательных объединений, и того больше. Однако знакомство с деятельностью участковых избирательных комиссий, их правовым статусом, формированием, функциональными характеристиками, анализ взаимосвязи с вышестоящими избирательными комиссиями с административными государственными органами, а также органами местного самоуправления – показывает, что их работа в системе органов избирательной власти требует значительного совершенства.

Для дальнейшего рассмотрения проблемы требуется уточнить статус самой «избирательной власти», ответить на вопрос, насколько оправдано было ее конституирование и реализация избирательного процесса через систему такой власти. Как известно, проведение выборов в советский период, в соответствии со ст. 97 Конституцией РСФСР 1978 года[2], обеспечивали избирательные комиссии, которые

---

[1] См.: Представительная демократия и электорально-правовая культура. / Общая ред. и введение *Ю.А. Веденеева, В.В. Смирнова*. – М., 1997. – С. 82–83.

[2] Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. Принятая на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 года // Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные законы) Союза Советских Социалистических Республик. – М.: Изд. Известий «Совета Народных Депутатов, 1984. – С. 51-98.

образовывались из представителей от общественных организаций, трудовых коллективов и собраний военнослужащих по воинским частям, но организация самих комиссий осуществлялась советами (ст. 22, ст. 24 и др. Закона СССР «О выборах народных депутатов СССР» 1988 года[1]). В соответствии с Законом (ст. 21), для проведения выборов народных депутатов СССР образовывались следующие избирательные комиссии:

1. Центральная избирательная комиссия по выборам народных депутатов СССР;

2. Окружные избирательные комиссий по выборам народных депутатов СССР от территориальных избирательных округов;

3. Окружные избирательные комиссии по выборам народных депутатов СССР от национально-территориальных избирательных округов;

4. Участковые избирательные комиссии;

5. Избирательные комиссии по выборам народных депутатов СССР от общественных организаций.

Если внимательно посмотреть полномочия избирательных комиссий, то видно, что они были явно недостаточными, особенно это относилось к полномочиям участковой избирательной комиссии. Они в значительной части являлись урезанными и не в полной мере соответствовали их реальной функциональной деятельности, хотя перечень их и носил не исчерпывающий, а открытый характер. Так, например, участковая избирательная комиссия (ст. 21):

1) составляет списки избирателей по участку;

2) проводит ознакомление избирателей со списком избирателей, принимает и рассматривает заявления о неправильностях в списке и решает вопрос о внесении в него соответствующих изменений;

3) выдает избирателям удостоверения на право голосования;

4) оповещает население о дне выборов и месте голосования;

5) обеспечивает подготовку помещения для голосования и избирательных ящиков;

6) организует на избирательном участке голосование в день выборов;

7) производит подсчет голосов, поданных на избирательном участке;

---

[1] *Закон* Союза Советских Социалистических Республик «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 г.// Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. № 49. Ст. 729.

8) рассматривает заявления и жалобы по вопросам подготовки выборов и организации голосования и принимает по ним решения;

9) осуществляет другие полномочия в соответствии с настоящим Законом.

Но в данном перечне полномочий мы не найдем ответов на вопросы о финансировании участковых избирательных комиссий, о материально-техническом обеспечении, о привлечении необходимых работников и заключении договорных отношений для выполнения отдельных видов работ (плотников, художников, уборщиц в день голосования и т.д.), о предоставлении транспортных средств в день голосования. Перечень этот можно продолжить.

Однако следует отметить, что и полномочия, содержащиеся в приведенном нами перечне, не могли быть реализованы силами самой избирательной комиссии. Как правило, комиссию на общественных началах возглавлял председатель, в распоряжении которого находился технический секретарь, финансируемый за счет основной работы по месту нахождения избирательного участка, дежурные члены комиссии. Естественно, в таком составе, комиссия не могла решить самостоятельно тех задач, которые определялись законодательством о выборах. Поэтому с самого начала работы участковой комиссии к организации выборов активно подключались райсполкомы, а также предприятия и учреждения, на территории которых создавался избирательный участок и, естественно, участковая избирательная комиссия.

Вся работа участковой избирательной комиссии направлялась райкомами партии и парткомами на местах. Естественно, затраты на подготовку и проведения выборов несли, в первую очередь, сами предприятия и учреждения на безвозмездной основе. Организационная сторона проведения выборов полностью ложилась на плечи райисполкомов и общих отделов или отделов по работе с советами облисполкомов. В этом плане заявление о том, что советское законодательство о выборах традиционно возлагало на комиссии главную миссию в обеспечении избирательного процесса, вряд ли соответствует действительности[1].

К этому можно добавить тот факт, что и сама Центральная избирательная комиссия имела временный характер и создавалась на период выборов, в соответствии со ст. 21, «не позднее чем за четыре

[1] См.: Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы / Под ред. проф. *В.И. Васильева* – М.: Манускрипт, 1993. – С. 50.

месяца до выборов». Несмотря на то, что срок полномочий Центральной избирательной комиссии составлял пять лет (в отличие от ранних советских Положений о выборах[1], где такие сроки вообще не устанавливались), в законе отсутствовали нормы о постоянной работе избирательных комиссий на профессиональной основе.

Таким образом, усеченные функции избирательных комиссий, особенно минимизированные функции участковых избирательных комиссий и еще меньшие возможности их реализации, естественно, не только допускали вмешательство и помощь партийных и государственных органов в дела избирательных комиссий (без этой помощи избирательные комиссии просто были бы не состоятельны), но и предполагали ее. Конечно, тем самым партийные и государственные органы не только оказывали значительное влияние на избирательный процесс, но и полностью ставили под контроль партгосноменклатуры формирование представительского (законодательного) корпуса страны.

Кампания 1989/90 года со всей остротой поставила вопрос и о соблюдении законности самими избирательными комиссиями, о формировании надежного механизма контроля за их деятельностью. Как показал опыт, способы воздействия на избирательные комиссии оказались довольно ограниченными. В научной литературе высказывалась точка зрения о необходимости учреждения специальных, не входящих в систему избирательных комиссий, органов, осуществляющих контроль за их деятельностью[2], однако это предложение не нашло поддержки.

Контроль за деятельностью избирательных комиссий реализовывался на уровне административных решений и был связан с отменой решения нижестоящей комиссии вышестоящей или с реализацией решения соответствующего уровня Совета – об освобождении члена избирательной комиссии, в том числе председателя, его заместителя или секретаря от обязанностей по данной комиссии по факту злоупотребления должностным положением или по другим обстоятельствам, связанным с нарушением избирательного законодательства и прав избирателей, кандидатов в депутаты и других участников выборного процесса. Однако делалось это не в рамках

---

[1] См., например: Положение о выборах в Верховный Совет СССР: Утверждено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 января 1950 г. // ВВС СССР. 1950. № 2.

[2] См.: Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы. – С. 140.

юридической ответственности, а по имеющейся практике кадровой политики, освобождения по личному заявлению или в связи с переходом на другую работу. Судебная практика по данному виду нарушений отсутствовала.

В целом, на основании практики избирательной кампании 1989/90 гг. мы можем констатировать, что именно в этот период происходило качественное реформирование системы электорального права России, что сразу же высветило множество проблем, решать которые предстояло законодателю в последующем.

Законодатель стремился на основе практики выборного процесса урегулировать многие негативные моменты избирательных кампаний, которые выявлялись в новых, альтернативных условиях проведения выборов. Например, более детальную проработку получали вопросы формирования избирательных комиссий, выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты, уточнения их правового статуса, освобождения от обязанностей по основной работе членов избирательных комиссий на время их работы по организации и проведении выборов. Начинали осваивать и подводить правовую основу для функционирования непривычного для нас института избирательного права – сбора подписей избирателей, работы с подписными листами, их приема, проверки. Были сняты многие вопросы о проведении предвыборных собраний, дезавуировались нормы, устанавливающие ответственность за призывы голосовать против кандидатов и к бойкоту выборов. Были приняты дополнительные меры по правовой регламентации проведения инициативных митингов, шествий, пикетов с явными оппозиционными целями. Были поставлены вопросы (хотя и не до конца урегулированные), связанные с институтом доверенного лица, с наблюдателями на участках во время выборов, в том числе иностранцами, досрочного голосования, открепительного талона, голосования не на участке (с выездом на дом) и т.д.

Но в то же время, важные проблемы, частично обозначенные в ходе данных избирательных кампаний, оставались явно не обеспеченными нормативной базой. Это, в первую очередь, касалось финансирования выборов, проведения агитации в СМИ, а также независимости самих избирательных комиссий. По-прежнему они создавались по территориальному принципу, привязывались к конкретным предприятиям, учреждениям, которые и несли львиную долю неучтенных расходов по организации и проведению выборов.

Справедливости ради надо отметить и тот факт, что кураторство со стороны райисполкомов и облисполкомов не носило характер мелочной опеки. Как правило, это были разумные, партнерские отношения, с должным пониманием того факта, что основная тяжесть по организации и проведению выборов ложилась все-таки на плечи штатных сотрудников районной и областной исполнительной власти, а не самих избирательных комиссий, которые работали на непостоянной основе, собирались от случая к случаю, иногда, только для подписания протоколов результатов голосований.

При более деятельных председателях комиссий и при нормальных отношениях, которые складывались, например, между окружными избирательными комиссиями (которые к тому же и располагались, как правило, в помещениях райисполкомов) и райисполкомами, комиссии все же осуществляли некоторые, в основном надзорные и организационно-инструктивные, функции в своих округах, опять же совместно с сотрудниками райисполкомов.

Как это ни странно, но члены избирательных комиссий, да и комиссии в целом, находились вне поля юридической ответственности, за исключением предусмотренных Уголовным кодексом составов преступлений нескольких внесенных 2 января 1990 года составов правонарушений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях[1], но они относились к более широкому кругу субъектов правонарушений. К ним могли применить меры партийной ответственности, не больше. Тогда как работники райисполкомов и облисполкомов за срыв или сбой в предвыборной кампании несли дисциплинарную и административную ответственность в соответствии со своим правовым статусом, это могло им стоить и номенклатурной карьеры.

В такой ситуации, безусловно, райисполкомы (естественно и вышестоящие инстанции) не только организовывали, но и контролировали реализацию как пассивного, так и активного избирательного права. Используя потенциал и опыт советского администрирования, уже на избирательных участках они добивались желаемого результата, а корректировался необходимый результат на следующем этапе, когда участковые комиссии сдавали протоколы счетчикам в окружной комиссии.

Счетчики, как правило, опытные штатные работники финансовых, плановых, бухгалтерских отделов тех же райисполкомов или

[1] См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1990. № 1. Ст. 3.

привлеченные с тех же отделов райкомов партии, некоторых предприятий, «колдовали» с цифрами, находя ошибки в протоколах участковых комиссий, заставляя их порой по несколько раз переписывать, составляли таблицу сводных по округу результатов голосований. Вторгаться в работу счетчиков никто не имел право, вход в комнату, где они работали, был свободен только для ответственного работника райисполкома, в принципе, к ним мог зайти и председатель окружной избирательной комиссии, но он таким правом, как правило, не пользовался, а если и заходил, то все равно не мог разобраться в этом обилии цифр и позиций, тем более внести коррективы или как-то проконтролировать этот процесс. Впрочем, ни у кого никогда не возникало сомнения в предвзятой работе счетчиков. Окружная комиссия, во главе с председателем, рассматривала уже готовый протокол, обменивалась мнениями и утверждала данные протокола. После этого сводный протокол передавался в соответствующие структуры облисполкома или обкома партии, откуда и переправлялся в Москву, в Центральную избирательную комиссию.

Конечно, данная выборная модель доживала свои последние дни. Преобразования начала 90-х годов приводили к созданию новых структур, например, системы президентской власти, к упразднению обкомов, разрушению монопартийного диктата КПСС, переход к принципам многопартийности, становлению и развитию плюралистических начал в идеологии, созданию системы представителей президента в субъектах федерации, поиску новых принципов российского федерализма, строительству федерации на основе Федеративного договора и т.д. Правда, еще бастионом оставалась советская власть с ее не очень эффективной двухуровневой системой высших законодательных органов, но уже было очевидно, что и данная власть доживает последние дни. События логически привели к ее ликвидации 21 сентября 1993 года, что было провозглашено и закреплено в известном Указе Президента о поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации[1].

Естественно, такое положение не могло устраивать демократическую общественность страны в условиях альтернативных выборов, значительного увеличения объема деятельности избирательных комиссий и реформирования избирательной системы в целом. По-

[1] См.: Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г., № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 3597; № 52. Ст. 5086; 2003. № 3. Ст. 206.

этому Президент Российской Федерации, поддержанный представительским корпусом, постарался вывести избирательные комиссии из под влияния госчиновников и партийных лидеров, определив особый правовой статус избирательных комиссий, их независимость от государственных органов в решении вопросов, связанных с подготовкой и проведением выборов. Вначале это было закреплено в Положении о Центральной избирательной комиссии по выборам в государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации от 29 сентября 1993 г. (ст. 7)[1], затем в Указе Президента РФ от 20 декабря 1993 г.»О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации» (абз. 2 п. 4)[2].

В этом указе также закреплялась норма, что ЦИК возглавляет систему избирательных комиссий и действует на постоянной основе (п.2), а в республиканском бюджете Правительство должно предусматривать отдельной строкой денежные средства для ЦИК (п.6). Окончательно правовой статус избирательных комиссий закреплялся в рамочном федеральном законе от 26 октября 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (ст. 11-16)[3] и уточнены в рамочном Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст.21-27)[4]. В ныне действующем законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[5] полномочия избирательных комиссий, составляющие основы избирательной власти в России, представлены наиболее расширено.

---

[1] Положение о Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году // Сборник законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования (сентябрь 1993 – декабрь 1994) /Отв. за вып. Т.В. Лазарева; Центр. избир. комис. РФ. – М.: Изд-во «Известия», 1994. – С. 31–37.

[2] Там же. – С. 134–135.

[3] СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

[4] Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"// СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339. С изменениями и дополнениями, внесенных в него Федеральным законом от 30 марта 1999. // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1653.

[5] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 30, (Ч.I). Ст.3104; 2006. № 29. Ст. 3124, 3125; № 31 (1 ч.). Ст. 3427.

Таким образом, преобразования в 1993–1994 гг. привели к появлению нового института в избирательном праве а именно – самостоятельной избирательной власти. Здесь надо отметить, что в целом появление системы избирательной власти и профессионализация избирательных комиссий фактор больше положительный, чем отрицательный. Хотя нельзя не заметить, что во многих развитых, демократических странах такая власть отсутствует, и даже нет централизованной системы избирательных комиссий, а выборы часто курируются, организуются государственными органами далекими по своей сути от электорального права, например, в Англии выборы проводятся структурами МВД.

Кстати, и у нас отдельные авторы предлагали отбросить ненужный лжедемократизм, и вменить организацию и проведение выборов райисполкомам или органам местного самоуправления, поскольку именно они de facto, как отмечалось выше, были главными организаторами выборного процесса. Но эти голоса не были услышаны. Законодатель пошел по другому пути – создания мощной независимой от органов государственной власти, функционирующей на постоянной основе структуры. Но создание такой структуры, предполагает ее действительную самостоятельность и независимость. Однако анализ функционирования отдельных подразделений «избирательной власти» показывает, что это далеко не так и значительную функциональную (организационную, материальную, финансовую) нагрузку по организации и проведению выборов попрежнему, как и в советские времена, несут органы местного самоуправления (раньше управления – райисполкомы) и конкретные предприятия и учреждения. Особенно это касается деятельности участковых избирательных комиссий.

Нормативные акты, обеспечивающие их правовое регулирование сплошь и рядом пестрят императивами о безвозмездности, о бесплатности, об обязательности оказывать поддержку и так далее. Обращает на себя внимание и факт приоритетности нормативных актов органов исполнительной власти по организации выборного процесса и деятельности избирательных комиссий перед нормативными актами т.н. избирательной власти. Так, например, нормативная база по проведению выборов в городе Москве в 2001 году составляла более 70 актов 17 – распоряжения мэра г. Москвы; 13 – законы г. Москвы; 12 – постановления и решения Правительства г. Москвы; 4 – решения и приказы других ведомств и только 4 нормативных акта изданных самой избирательной властью.

Конечно, нормативных актов Мосгоризбиркома и других комиссий больше, но и невооруженным глазом видно, что без значительного массива нормативов исполнительной власти г. Москвы – выборы были бы просто невозможны. Вот содержание некоторых из них: «О предоставлении нежилых помещений для размещения избирательных комиссий (Распоряжение Правительства от 08.02.2001); «Об организационном и материально-техническом обеспечении выборов депутатов…» (Распоряжение мэра от 05.05.2000); «Об организационном и материально-техническом обеспечении выборов Президента…» (Распоряжение мэра от 26. 03. 2000); «О работе городских служб и территориальных органов исполнительной власти по организационному и материально-техническому обеспечению выборов…» (Постановление Правительства Москвы от 07.12.1999); «О подготовке и выполнении медицинского обеспечения выборов…»(Приказ Комитета здравоохранения от 18.11.1999); «О мерах по подготовке к торговому обслуживанию в день выборов…» (Распоряжение Правительства Москвы первого заместителя Премьера от 03.11.1999) и др.

Таким образом, даже такой перечень уже свидетельствует о несамостоятельности участковых избирательных комиссий и несовершенстве их правового статуса в системе избирательной власти. Фактически ни одного вопроса, связанного с организацией и проведением выборов, ни одна участковая комиссия самостоятельно, без исполнительной власти решить не может. Мы имеем все тот же рецидив советского времени, провозглашения самостоятельности избирательных комиссий и их полной зависимости от органов исполнительной власти. Все это заставляет задуматься о правовом статусе важнейшего звена избирательной системы – участковой избирательной комиссии и о статусе самой «избирательной власти». Не лучше ли все привести к реальной практике и возложить законодательно избирательные функции на исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления, сохранив избирательные комиссии на общественных началах, только на день выборов и определения результатов голосования. Впрочем, как отмечалось выше, данное предложение не было услышано соответствующими органами, в том числе и законодателем.

Тем не менее, по существующему законодательству избирательные комиссии – это органы, организующие проведение выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, в иные федеральные государственные органы, предусмот-

ренные Конституцией РФ и избираемые непосредственно гражданами РФ в соответствии с федеральными законами, проведение выборов в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления. Избирательные комиссии в Российской Федерации обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан.

Подготовку и проведение выборов в Российской Федерации осуществляют:

- Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- окружные избирательные комиссии;
- территориальные (районные, городские и другие) избирательные комиссии, участковые избирательные комиссии.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации действует на постоянной основе. Она осуществляет руководство деятельностью избирательных комиссий по выборам Президента РФ, депутатов Государственной Думы, в иные федеральные государственные органы, предусмотренные Конституцией РФ и избираемые непосредственно гражданами в соответствии с федеральными законами, а также по проведению референдумов Российской Федерации.

Срок полномочий Центральной избирательной комиссии – четыре года. Она состоит из 15 членов. Пять из них назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предлагаемых депутатами, а также депутатскими объединениями в Государственной Думе. Пять членов назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предлагаемых законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Остальные пять членов назначаются Президентом Российской Федерации.

Члены Центральной избирательной комиссии должны иметь высшее юридическое образование либо ученую степень в области права. Они избирают из своего состава тайным голосованием Председателя, заместителя Председателя и секретаря. Члены Центральной избирательной комиссии могут быть освобождены от занимаемой должности до истечения срока полномочий по решению назначившего их органа в случаях:

- письменного заявления члена комиссии о сложении своих полномочий;

- утраты членом комиссии гражданства Российской Федерации;
- вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении члена комиссии;
- признания члена комиссии решением суда, вступившим в законную силу, недееспособным, ограниченно дееспособным или умершим;
- смерти члена комиссии; признания члена комиссии решением суда, вступившим в законную силу, систематически не выполняющим обязанности.

Центральная избирательная комиссия совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации:

1. организует разработку нормативов технологического оборудования, необходимого для работы избирательных комиссий, утверждает указанные нормативы и осуществляет контроль за их соблюдением;
2. обеспечивает реализацию федеральных целевых программ, связанных с подготовкой и проведением выборов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов избирательных комиссий;
3. осуществляет меры по организации системы финансирования выборов, единого порядка распределения эфирного времени между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками для проведения предвыборной агитации, установления итогов голосования, определения результатов выборов и порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов.

Центральная избирательная комиссия распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, контролирует их целевое использование; оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь избирательным комиссиям. ЦИК заслушивает сообщения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов; устанавливает нормативы изготовления (включая степень защищенности) избирательного бюллетеня, списка избира-

телей и других избирательных документов; рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий и принимает по жалобам (заявлениям) мотивированные решения; осуществляет иные полномочия, в соответствии с действующим законодательством.

ЦИК вправе издавать инструкции по вопросам применения федеральных законов о выборах, обязательные для всех избирательных комиссий в Российской Федерации.

При ЦИК РФ действует Федеральный центр информатизации, созданный для комплексного решения вопросов, связанных с деятельностью Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», и действующий в соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18 августа 1995 г.[1]

Порядок формирования избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, а также по выборам в органы государственной власти субъектов РФ определяется соответственно федеральными законами, законами субъектов РФ.

Формирование избирательных комиссий субъектов Российской Федерации осуществляется законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти данных субъектов на основе предложений избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, выборных органов местного самоуправления, избирательной комиссии субъекта федерации или соответственно окружной избирательной комиссии предыдущего состава. Половина членов избирательной комиссии назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Другая половина назначается исполнительным органом государственной власти субъекта федерации. При этом государственные служащие не могут составить более одной трети от общего числа членов избирательной комиссии.

Как законодательный, так и исполнительный орган государственной власти, обязан назначить не менее одной трети назначаемого им числа членов избирательной комиссии на основе поступивших предложений каждого из избирательных объединений,

[1]СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3443.

имеющих фракции в Государственной Думе[1], а также на основе поступивших предложений избирательных объединений и блоков, имеющих фракции в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта федерации. При этом в избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждого избирательного объединения и блока.

Формирование территориальных, а также окружных избирательных комиссий по выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляется на основе предложений избирательных объединений, общественных объединений, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, избирательных комиссий предыдущего состава, а участковых избирательных комиссий – на основе предложений избирательных объединений, общественных объединений, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы выборным органом местного самоуправления.

Выборный орган местного самоуправления обязан назначить не менее одной трети состава территориальной, участковой избирательной комиссии, а также окружной избирательной комиссии по выборам в органы государственной власти субъектов федерации и органы местного самоуправления на основе поступивших предложений каждого из избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в Государственной Думе, а также на основе поступивших предложений избирательных объединений и блоков, имеющих фракции в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта федерации и в выборном органе местного самоуправления. При этом может быть назначено

[1] *Избирательное объединение* – политическое общественное объединение (политическая партия, политическая организация, политическое движение), основными, закрепленными в уставе целями которого являются участие в политической жизни общества посредством влияния на формирование политической воли граждан, участие в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления посредством выдвижения кандидатов и организации их предвыборной агитации, участие в организации и деятельности указанных органов. Избирательное объединение должно быть создано и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню выборов, или более высоком уровне в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов федерации. Его действующий устав должен быть зарегистрирован не позднее чем за один год до дня голосования.

не более одного представителя от каждого из избирательных объединений, блоков.

Членами избирательных комиссий с правом решающего голоса не могут быть депутаты законодательных органов государственной власти, органов местного самоуправления, выборные должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления, судьи, кандидаты, зарегистрированные кандидаты, их доверенные лица, уполномоченные представители и доверенные лица групп избирателей и избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших кандидатов, а также члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, супруги и близкие родственники кандидатов, зарегистрированных кандидатов или лица, которые находятся в непосредственном подчинении у кандидатов и зарегистрированных кандидатов.

После регистрации кандидата избирательное объединение, выдвинувшие кандидата (список кандидатов), или сам кандидат вправе назначить в избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата, и в нижестоящие избирательные комиссии по одному члену с правом совещательного голоса. Члены избирательной комиссии с совещательным голосом имеют право доступа ко всем материалам и документам соответствующей избирательной комиссии, должны оповещаться о всех заседаниях избирательной комиссии, вправе выступать на ее заседаниях.

Полномочия членов избирательной комиссии с совещательным голосом в случаях, если кандидаты или избирательные объединения, их назначившие, были избраны, продолжаются до окончания регистрации кандидатов на следующих выборах в тот же орган или на ту же должность; полномочия остальных членов избирательной комиссии с совещательным голосом прекращаются через 30 дней после опубликования полных итогов выборов.

Полномочия и порядок деятельности избирательных комиссий по выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

Деятельность избирательных комиссий осуществляется *гласно и открыто.* На заседаниях избирательной комиссии вправе присутствовать члены вышестоящих избирательных комиссий, кандидаты и их доверенные лица, представители избирательных объединений, избирательных блоков и СМИ.

Решения избирательных комиссий публикуются в печати и передаются в иные СМИ в сроки, установленные соответствующими федеральными законами, законами субъектов РФ.

В день голосования, с момента начала работы участковой избирательной комиссии и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования, на избирательных участках вправе присутствовать члены вышестоящих избирательных комиссий, кандидаты или их доверенные лица, наблюдатели, направленные общественными и избирательными объединениями, кандидатами, а также иностранные (международные) наблюдатели, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с федеральными законами.

Избирательные комиссии действуют на основе *коллегиальности*. Заседание избирательной комиссии является правомочным, если в нем приняло участие большинство от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Решения избирательных комиссий об избрании председателя, заместителя председателя и секретаря избирательной комиссии, по вопросам финансового обеспечения подготовки и проведения выборов, о регистрации кандидатов (списков кандидатов), об отмене регистрации кандидатов, об итогах голосования или о результатах выборов, о признании выборов несостоявшимися или недействительными принимаются на заседаниях избирательных комиссий большинством голосов от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Решения избирательных комиссий по иным вопросам принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов комиссии с правом решающего голоса.

Решения избирательной комиссии подписываются председателем и секретарем комиссии. Члены избирательной комиссии, не согласные с решением, принятым комиссией, вправе в письменной форме высказать особое мнение, которое должно быть рассмотрено этой комиссией и доведено председателем комиссии до сведения вышестоящей избирательной комиссии не позднее чем в трехдневный срок, а в день голосования и в день, следующий за днем голосования, – незамедлительно.

Решение избирательной комиссии, противоречащее федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации либо принятое избирательной комиссией с превышением установленных полномочий, подлежит отмене вышестоящей избирательной комиссией (соответственно уровню проводимых выборов) или судом.

При подготовке и проведении выборов избирательные комиссии в пределах своей компетенции *независимы* от государственных органов и органов местного самоуправления.

Акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, установленной федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений и блоков, общественных объединений, организаций, должностных лиц и избирателей.

ЦИК избирательные комиссии субъектов РФ являются юридическими лицами.

Государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, организации, предприятия с государственным участием, а также их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности предоставлять необходимые помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование, сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий в срок, установленный федеральными законами и законами субъектов Федерации СМИ учредителями (соучредителями) которых являются государственные или муниципальные органы, организации, учреждения либо которые финансируются полностью или частично за счет средств соответствующего бюджета или средств органов местного самоуправления, а также СМИ, которые имеют льготы по уплате налогов и обязательных платежей, должны предоставлять возможность для размещения печатной информации избирательных комиссий в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов федерации. Общественные объединения, предприятия, учреждения, организации, указанные СМИ, а также их должностные лица обязаны предоставлять избирательным комиссиям необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий в срок, установленный законодательством.

Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд. Решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избира-

тельные права граждан, могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию (соответственно уровню проводимых выборов). Предварительное обращение в вышестоящие избирательные комиссии не является обязательным условием для обращения в суд. Решения по жалобам, поступившим в ходе выборов, принимаются в пятидневный срок, а в день выборов или в день, следующий за днем голосования, – немедленно. Если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в 10-дневный срок.

При изучении темы № 1 необходимо:

Работать с законодательными актами: [1], [6], [32], [36], [37], [49].

Читать научную и учебную литературу: [10], [19], [29], [40], [50], [58], [59], [62], [66], [110].

Контрольный тест

1. Кем образуются избирательные участки?

а. участковой избирательной комиссией;
б. вышестоящими избирательными комиссиями;
в. главой администрации субъекта Российской Федерации;
г. главой муниципального образования;
д. руководителем учреждения или предприятия, на территории которого организован избирательный участок;
е. лицом, уполномоченным на то представительным органом местного самоуправления.

2. Какой новый вид избирательной комиссии появился по Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года?

а. центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
б. избирательная комиссия субъекта Российской Федерации;
в. избирательная комиссия муниципального образования;
г. окружная избирательная комиссия;
д. территориальная (районная, городская) избирательная комиссия;
е. участковая избирательная комиссия.

3. Решение избирательной комиссии, противоречащее закону подлежит отмене?

а. вышестоящей комиссией;
б. прокурором;
в. главой администрации;
г. законодательным собранием;
д. судом общей юрисдикции;
е. конституционным (уставным) судом субъекта Российской Федерации.

4. Центральная избирательная комиссия состоит из?

а. 10 человек;
б. 15 человек;
в. 18 человек;
г. 20 человек;
д. 25 человек.

5. Центральная избирательная комиссия формируется?

а. посредством выборов избирателями;
б. президентом Российской Федерации;
в. правительством Российской Федерации;
г. советом Федерации Российской Федерации;
д. государственной Думой Российской Федерации;
е. назначается по частям Президентом, Советом Федерации, Государственной Думой;
ж. политическими партиями, имеющими фракции в Государственной Думе Российской Федерации.

6. Могут ли государственные и муниципальные служащие входить в состав избирательной комиссии субъекта Российской Федерации?

а. не могут;
б. могут, но не более одной трети;
в. могут, но не более половины;
г. этот вопрос не регламентируется.

7. Какие избирательные комиссии действуют на постоянной основе?

а. центральная избирательная комиссия;
б. избирательная комиссия субъекта Российской Федерации;

в. окружная избирательная комиссия;
г. избирательная комиссия муниципального образования;
д. территориальная избирательная комиссия;
е. участковая избирательная комиссия.

8. Полномочия участковой избирательной комиссии истекают:
а. через четыре года;
б. в день окончания текущих выборов;
в. в день официального опубликования результатов голосования;
г. в день официального опубликования решения о назначении следующих выборов;
д. через десять дней со дня официального опубликования результатов голосования;
е. через месяц со дня официального опубликования результатов голосования.

9. Не могут быть членами избирательной комиссией с правом решающего голоса:
а. депутаты законодательных собраний;
б. должностные лица;
в. судьи;
г. прокуроры;
д. доверенные лица кандидата в депутаты;
е. представители политических партий;
ж. представители избирательных объединений.

Контрольные вопросы

1. Какими признаками характеризуется избирательная власть?
2. Какова была система избирательных комиссий по Конституции РСФСР 1918 г.?
3. Дайте характеристику системы избирательных комиссий по Конституции СССР 1936 г.?
4. Какова система избирательных комиссий по действующему сегодня законодательству?
5. 5.Охарактеризуйте правовой статус избирательных комиссий?
6. Каковы особенности и общие условия формирования избирательных комиссий?

7. Раскройте полномочия территориальных избирательных комиссий?
8. Каков порядок формирования Центральной избирательных комиссий?
9. Дайте характеристику правового статуса членов избирательных комиссий.
10. Как образуются избирательные участки?

План семинарского занятия:

1. Понятие «избирательная власть».
2. Система избирательных комиссий.
3. Порядок формирования избирательных комиссий.
4. Полномочия избирательных комиссий.
5. Правовой статус членов комиссий.
6. Образования избирательных участков.

Тема 2.

Избирательный процесс, списки избирателей. Выдвижение, регистрация и статус кандидатов

Целью изучения *данной темы является усвоение основных характеристик избирательного процесса, его особенностей и этапов.*

Изучив тему 2, студент должен
знать:

- основные характеристики избирательного процесса, особенности их этапов и законодательство регулирующее избирательный процесс;

уметь:

- выделять основные параметры избирательного процесса, давать им характеристику, выделять соответствующие этапы и устанавливать взаимосвязи между ними, видеть их взаимообусловленность, а также представлять конечные результаты избирательного процесса;

приобрести навыки:

- анализа нормативных актов, регулирующих избирательный процесс;

акцентировать внимание на понятиях:

- избирательный процесс, назначение выборов, регистрация избирателей, список избирателей, условия выдвижение кандидатов, списки кандидатов, сбор подписей в поддержку кандидатов, регистрация кандидатов и их правовой статус, статус доверенных лиц.

2.1. Понятие избирательного процесса.
2.2. Этапы избирательного процесса.
2.3. Учет и регистрация избирателей. Составление списков избирателей.
2.4. Назначение выборов.
2.5. Выдвижение кандидатов в депутаты.
2.6. Статус членов инициативных групп
2.7. Сбор подписей в поддержку кандидатов.
2.8. Регистрация кандидатов в депутаты.
2.9. Статус кандидатов в депутаты.
2.10. Статус доверенных лиц кандидатов.

Понятие «процесс» широко используется в правовой науке. Его используют для характеристики определенного отрезка времени, в течение которого должны происходить формально обозначенные действия, при их реализации происходит достижение какого-либо нового качества, как в позитивном, так и в негативном плане.

В словарях Ожегова выделяются два понятия процесса: ход, развитие какого-нибудь явления, последовательная смена состояний в развитии чего-нибудь. Что касается юриспруденции, то в справочной литературе категория «процесс» не рассматривается отдельно, а только в сочетании, например «процессуальное право».

В сочетании рассматривается понятие процесс и в специальной литературе, где речь идет о процессе избирательном. Необходимо отметить, что понятие «избирательный процесс» относительно поздно вошло в категориальный аппарат исследователей. Оно не использовалось до революции в избирательном законодательстве. Там речь шла о «порядке производства выборов»[1]. Фактически, понятие «избирательный процесс» не применялось и в советской литературе, где речь шла об «избирательной кампании»[2]. И только с реформированием избирательной системы в конце 80-х – первой половине 90-х годов прошлого столетия, данное

[1] См: Положение о выборах в Государственную думу. Указ 3 июня 1907 // Положение о выборах в Государственную думу. С разъяснениями Правительствующего сената и Министерства внутренних дел. – СЗРИ. Т. 9, кн. 1. – СПб., 1907.

[2] Положение о выборах в Верховный Совет СССР: Утверждено Постановлением ЦИК СССР от 9 июля 1937 г. // СЗ СССР. 1937. № 43. Ст. 182. См. например: Лепешкин А.И. Местные органы власти Советского государства (1921-1936 гг.). – М.: Горюриздат, 1959 г. – С. 287–320 и др.

понятие активно используется исследователями[1]. Примерно в это же время избирательный процесс становится предметом исследования ученых[2], а в 1999 году, уже на уровне фундаментального учебника по проблемам избирательного права, выпущенного под эгидой Центризбиркома, дана квинтэссенция данного понятия[3]. В этом учебнике отмечается, что избирательный процесс является формой реализации субъективного политического права, отражает технологию участия избирателей в осуществлении власти, это технологическая инфраструктура и форма реализации конституционных принципов организации периодических свободных выборов и обеспечения избирательных прав человека и гражданина в рамках предусмотренной законом последовательности совершения комплекса избирательных действий и процедур. Указывается также, что это способ обеспечения реализации и защиты активных и пассивных избирательных прав граждан Российской Федерации. При этом в широком смысле термин «избирательный процесс» включает содержание термина «избирательная кампания», а в узком – выступает формализованным явлением, включает установленную законом совокупность стадий, которые в свою очередь, включают в себя совокупность конкретных избирательных процедур и избирательных действий.

---

[1] См.: Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы / Под ред. проф. *В.Н. Васильева.* – М.: Манускрипт 1993. – С. 41 – Выборы в Государственную Думу: правовые проблемы /Отв. ред. *В.И Васильев и А.Е.Постников.* – М.: БЕК, 1995. – С. 32 и др.

[2] См.: *Веденеев Ю.А.* Политическая реформа и избирательный процесс в России / Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. – М.: Ин-тут государства и права РАН, 1995. – С. 72–91; *Веденеев Ю.А., Лысенко В.И.* Избирательный процесс в Российской Федерации: политико-правовые и технологические аспекты // Государство и право. – 1997. – № 8. – С. 5–13; *Кукушкин М.И., Югов А.А.* Понятие и структура избирательного процесса //Теория и практика избирательного процесса. – 1988. – № 1. – С. 14–19; Представительная демократия и электорально-правовая культура. / Общая ред. и введение *Ю.А.Веденеева, В.В.Смирнова*. – М.: Изд-во «Весь Мир», 1997. – С. 114 и др.

[3] См.: *Веденеев Ю.А., Лысенко В.И.* Избирательный процесс: понятие и основные стадии. // Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. д.ю.н. *А.В. Иванченко*. – М.: НОРМА, 1999. – С. 255-278. – Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. *А.А. Вешняков*. – М.: НОРМА, 2003. – С. 274–311.

Основными стадиями избирательного процесса являются:

1) назначение выборов производится уполномоченным на то органом, в установленный законом срок в связи с предстоящим окончанием легислатуры представительного органа власти или полномочий выборного должностного лица;
2) образование избирательных округов, регистрация избирателей;
3) выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация;
4) предвыборная агитация;
5) голосование и определение итогов голосования, результатов выборов и их опубликование.

При этом выделяются и факультативные стадии, которыми являются: проведение в предусмотренных законом случаях повторного голосования, повторных выборов, выборов депутатов вместо выбывших, новых выборов[1].

Следует отметить, что слишком широкий социокультурный подход к понятию избирательного процесса вряд ли является оправданным, поскольку тем самым мы можем допустить искусственное перенесение ценностей избирательного права в целом на одну из составляющих его реализации и даже допустить подмену данных понятий.

В этом плане не совсем корректно рассматривать избирательный процесс, скажем, как «способ обеспечения реализации и защиты активного и пассивного избирательного права»[2]. Избирательный процесс – это технологический процесс проведения выборов, (если вообще уместны здесь технотизированные категории), сопровождающим их по определенной схеме, разработанной законодателем, включающей порядок последовательных действий при формировании представительных органов власти и ничего больше.

Сам избирательный процесс не может создать ни гарантий, обеспечивающих защиту избирательных прав, ни обеспечить реализацию избирательных прав. Эти гарантии создаются законодателем, а могут и не создаваться. Выборы в тоталитарных государствах тоже предполагают известный избирательный процесс и не могут быть проведены без него, без определенного порядка, последовательно

[1] См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. д.ю.н. *А.В. Иванченко*. – М.: НОРМА, 1999. – С. 255–261.
[2] Там же. – С. 256.

меняющихся стадий в формализованном временном пространстве, однако, как известно, в ходе этих выборов система гарантий является значительно ущербной или вообще отсутствует. В этом смысле система гарантий никак не может выполнять обеспечительной функции избирательного процесса, поскольку выборы могут проходить и без системы гарантий, но они не могут проходить без избирательного процесса.

Таким образом, система гарантий избирательных прав никак не может являться способом «обеспечения реализации и защиты активного и пассивного избирательного права». Это самостоятельный институт избирательного права, который создает (или не создает) гарантии прав избирателей при прохождении предусмотренных законодателем в избирательном процессе стадий. Причем на различных этапах избирательного процесса система гарантий может быть более полной и менее полной, недостаточной, а то и вовсе отсутствовать. Но это свойство не избирательного процесса, а самой системы гарантий, созданной законодателем и функционирующей самостоятельно на этапах прохождения формализованных стадий избирательного процесса. Другое дело, что мы можем при анализе избирательного процесса констатировать факт наличия гарантий или их отсутствия. Система гарантий относится в этом смысле не к избирательному процессу, а к избирательному праву в целом, к реализации избирательных прав граждан.

Обращаясь к проблемам избирательного процесса, отметим, что категория «избирательная кампания» получила легальное закрепление в законе (пп. 20 ст. 2 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»[1]), а категория «избирательный процесс», к сожалению, нет. Правда, данный пробел преодолевается подзаконными актами[2] и решениями Конституционного Суда РФ[3],

[1] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 30, (Ч.I). Ст.3104; 2006. № 29. Ст. 3124, 3125; № 31 (1 ч.). Ст. 3427.

[2] Указ Президента РФ от 28 февраля 1995 г. № 228 «О Федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 862.

[3] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2005 года № 14–П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.Г. Одиянкова // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 337.

но законодатель пока не стремится использовать категориальные наработки этих инстанций.

Как известно, избирательный процесс предполагает законодательно установленный определенный временной порядок последовательно сменяющихся этапов (стадий), состоящих из конкретных процедур и действий субъектов избирательных правоотношений при формировании представительных органов власти или выборе высших должностных лиц. Этапы (стадии) избирательного процесса связаны с организацией и проведением выборов, в рамках которых совершаются предусмотренные законом избирательные действия и процедуры, обеспечивающие формирование представительных органов власти и реализацию избирательных прав граждан, целостность, завершенность и легитимность выборов[1].

Стоит отметить также, что по завершении конкретного избирательного процесса начинается *межвыборный период,* знаменующий непрерывную цикличность функционирования избирательной власти в стране. Нельзя недооценивать этот период, так как он является важным этапом в обобщении электоральной практики, совершенствования избирательного законодательства, разработки новых норм и выборных механизмов. Кроме этого, в этот период в полном объеме функционируют избирательные комиссии имеющих статус постоянных, большая работа проводится по совершенствованию учета избирателей, по модернизации информационных технологий, обучению персонала, задействованного в избирательном процессе, совершенствованию материальной базы, структурированию политической организации общества и т.д.

Назначение выборов осуществляет уполномоченный на то орган или должностное лицо. День голосования на выборах в федеральные органы государственной власти определяется в соответствии с федеральным законом. Так, например, **в**ыборы депутатов Государственной Думы нового созыва, в соответствии с п. 2 ст. 6 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы»[2], назна-

[1]См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. *А.А.Вешняков.* – М.: НОРМА, 2003. – С. 296.

[2] Федеральный закон Российской Федерации от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2006. № 29. Ст. 3124, Ст. 3125; № 31 (1 ч.). Ст. 3427.

чаются Президентом Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования является первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Конституционный срок, на который избирается Государственная Дума, исчисляется со дня ее избрания. Днем избрания Государственной Думы является день голосования, в результате которого она была избрана в правомочном составе. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в СМИ не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Но, как известно, в этой части законодателем была внесена норма, по которой днями голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления являются второе воскресенье марта или второе воскресенье октября того года, в котором истекают сроки полномочий избранных органов или депутатов указанных органов, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий избранных органов и лиц[1]. Досрочные выборы должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня досрочного прекращения полномочий.

В связи с укрупнением некоторых субъектов РФ, законодатель счел необходимым урегулировать вопрос о назначении выборов в них особо. Так, в соответствии с п. 5 ст. 1 закона «Об основных гарантиях избирательных прав», выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, вновь образуемые в соответствии с федеральным конституционным законом, федеральным законом, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, назначаются на второе воскресенье марта либо на второе воскресенье октября, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва на день голосования на указанных выборах либо на иной день в соответствии с федеральным конституционным законом, федеральным законом, указом Президента Российской Федерации.

---

[1] Отдельные исключения см.: п. 4-6 ст. 10 и п. 8 ст. 81.1 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1; № 18. Ст. 1721; № 30. Ст.3029; № 44. Ст. 4295, 4298; 2003. № 1. Ст. 2; № 27. Ст. 2700, 2708, 2717; № 46. Ст. 4434; 4440; № 50. Ст. 4847, 4855; 2004. № 31. Ст. 3229; № 34. Ст. 3529, 3533; № 44. Ст. 4266; 2005. № 1. Ст. 9, 13, 45; № 10. Ст. 763; № 13. Ст. 1077; № 19. Ст. 1752; № 30. (ч. 1). Ст. 3104.

В действующем законодательстве сохранена норма, по которой голосование на выборах может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на нерабочий праздничный день и на предшествующий ему день, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Если, в данном случае, второе воскресенье марта, на которое должны быть назначены выборы, совпадает с нерабочим праздничным днем, или предшествующим ему днем, или днем, следующим за нерабочим праздничным днем, либо второе воскресенье марта объявлено в установленном порядке рабочим днем, выборы назначаются на первое воскресенье марта. То же правило действует и в отношении выборов в октябре.

Решение о назначении выборов в федеральный орган государственной власти должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов в орган государственной власти субъекта РФ должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов в орган местного самоуправления должно быть принято не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в СМИ не позднее чем через пять дней со дня его принятия. При назначении досрочных выборов сроки, указанные сроки осуществления иных избирательных действий могут быть сокращены, но не более чем на одну треть.

Если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в предусмотренные сроки, выборы назначаются: *в федеральные органы государственной власти* ЦИК РФ, в *органы государственной власти субъекта Российской Федерации* – избирательной комиссией субъекта Российской Федерации не позднее чем за 80 дней до дня голосования; *в органы местного самоуправления* – соответствующей избирательной комиссией не позднее чем за 70 дней до дня голосования.

Если соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы органов или депутатов либо если такая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована, то соответствующий суд общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора может опре-

делить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия – соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы.

При этом суд также вправе возложить на ЦИК РФ или избирательную комиссию субъекта Российской Федерации (соответственно уровню выборов) обязанность сформировать в десятидневный срок со дня вступления в силу решения суда временную избирательную комиссию в количестве не более 15 членов комиссии, а при отсутствии уполномоченного назначить выборы органа или должностного лица – также установить срок, в течение которого временная избирательная комиссия должна назначить выборы. Срок полномочий и количество членов временной избирательной комиссии с правом решающего голоса устанавливаются сформировавшей ее избирательной комиссией.

Регистрация (учет) избирателей, составление списков избирателей, образование избирательных участков.

Все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом, подлежат регистрации (учету). Основанием для регистрации (учета) избирателей является факт постоянного или преимущественного проживания гражданина РФ на соответствующей территории, который устанавливается органами регистрационного учета населения согласно федеральному закону, регулирующему порядок реализации права граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

Регистрация (учет) избирателей осуществляется главой муниципального образования (в случае, если уставом муниципального образования такая должность не предусмотрена, – лицом, уполномоченным на то органом местного самоуправления), командиром воинской части, руководителем дипломатического представительства, консульского учреждения Российской Федерации по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны оказывать необходимое содействие органам местного самоуправления и избирательным комиссиям при регистрации (учете) избирателей и уточнении сведений о зарегистрированных избирателях. Все граждане Российской Федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом, включаются в списки избирателей в списки избирателей на выборах в органы местного самоуправления

в соответствии с международными договорами Российской Федерации включаются также иностранные граждане, достигшие возраста 18 лет, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы.

Список избирателей составляется участковой избирательной комиссией отдельно по каждому избирательному участку на основании сведений, представляемых по установленной форме главой муниципального образования. Уточнение списков зарегистрированных избирателей осуществляется главой муниципального образования по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года. Эти сведения направляются в соответствующие избирательные комиссии сразу после назначения дня выборов.

Основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей на конкретном избирательном участке является его проживание на территории этого избирательного участка, определяемое в соответствии с федеральным законом, устанавливающим право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории Российской Федерации.

Гражданин Российской Федерации может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке. Основания и порядок составления списков избирателей устанавливаются в соответствующих федеральных законах и нормативных правовых актах законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Список избирателей представляется для всеобщего ознакомления не позднее чем за 20 дней до дня выборов.

Каждый гражданин Российской Федерации, обладающий избирательным правом, вправе заявить в участковую избирательную комиссию о невключении его в список избирателей, а также о любой ошибке или неточности в списке избирателей. В течение 24 часов, а в день голосования в течение 2 часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования участковая избирательная комиссия обязана проверить заявление и либо устранить ошибку, либо дать заявителю письменный ответ с изложением мотивов отклонения заявления. Решение участковой избирательной комиссии может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию (соответственно уровню проводимых выборов) или в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу в трехдневный срок, а в день выборов – немедленно.

Вносить изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей запрещается.

В Российской Федерации используется территориальный принцип организации выборов. Это означает, что выборы производятся по избирательным округам.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей создаются *избирательные участки*. Они образуются главой муниципального образования по согласованию с соответствующими избирательными комиссиями с учетом местных и иных условий, чтобы создать максимальные удобства для избирателей из расчета не более 3000 избирателей на каждом участке и не позднее чем за 45 дней до дня голосования. Границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов.

В больницах, санаториях, домах отдыха и других местах временного пребывания избирателей, в труднодоступных и отдаленных районах, на судах, находящихся в день выборов в плавании, и на полярных станциях могут образовываться избирательные участки в тот же срок, а в исключительных случаях – не позднее чем за пять дней до дня выборов; такие избирательные участки входят в избирательные округа по месту их расположения или по месту приписки судна. Военнослужащие голосуют на общих избирательных участках. В воинских частях избирательные участки могут образовываться в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации; при этом должен быть обеспечен доступ в помещение для голосования всем членам избирательной комиссии, наблюдателям, кандидатам и их доверенным лицам.

Списки избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых избирательных комиссий должны быть опубликованы главой муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня голосования.

Выдвижение, регистрация и статус кандидатов. Кандидаты могут быть выдвинуты избирателями соответствующего избирательного округа в порядке самовыдвижения, а также избирательными объединениями и блоками.

Выдвижение кандидатов непосредственно избирателями проводится путем самовыдвижения, а также по инициативе избирателя, группы избирателей, обладающих активным избирательным правом при голосовании за данного кандидата, с уведомлением об этом избирательных комиссий, в которых будет осуществляться регистрация кандидатов.

Выдвижение кандидатов (списков кандидатов) от общероссийских избирательных объединений осуществляется тайным голосованием на федеральных съездах (конференциях) этих объединений при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, на конференциях (собраниях) региональных отделений либо на федеральных съездах (конференциях) этих объединений при проведении выборов в органы государственной власти субъектов федерации, на собраниях местных либо региональных отделений этих объединений при проведении выборов в органы местного самоуправления. Порядок выдвижения кандидатов (списков кандидатов) от избирательных объединений, зарегистрированных в органах юстиции субъектов РФ, определяется законами субъектов РФ.

В поддержку кандидатов (списков кандидатов), выдвинутых непосредственно избирателями, избирательными объединениями, собираются подписи избирателей в порядке и количестве, определяемых федеральными законами, законами субъектов РФ. Максимальное количество подписей, необходимых для регистрации кандидатов (списков кандидатов), не может превышать 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа. Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором кандидат дает согласие на выдвижение. Право сбора подписей избирателей принадлежит совершеннолетнему дееспособному гражданину Российской Федерации. Период выдвижения кандидатов должен составлять не менее 45 дней при выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, в иные федеральные государственные органы, не менее 30 дней – при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и не менее 20 дней – при выборах в органы местного самоуправления.

Кандидаты (списки кандидатов) регистрируются соответствующей избирательной комиссией по письменному заявлению кандидата о самовыдвижении, а также по представлению отдельных избирателей, группы избирателей, избирательных объединений, выдвинувших кандидатов (при наличии заявлений кандидатов об их согласии баллотироваться по данному избирательному округу). Одновременно в соответствующую избирательную комиссию представляется не менее установленного количества подписей избирателей в поддержку кандидата (списка кандидатов).

Если ко дню голосования в избирательном округе не будет зарегистрирован ни один кандидат либо число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа мандатов или равным ему, либо будет зарегистрирован только один список кандидатов, выборы в этом избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладываются для дополнительного выдвижения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

В случае отказа зарегистрировать кандидата (список кандидатов) соответствующая избирательная комиссия обязана в течение суток выдать кандидату или уполномоченному представителю избирательного объединения, избирательного блока, группе избирателей, избирателю копию решения комиссии с изложением оснований отказа. Мотивом отказа могут служить:

- недостаточное количество представленных достоверных подписей избирателей в поддержку кандидата (списка кандидатов);
- превышение установленной законом предельной доли недостоверных подписей среди подписей, подвергшихся проверке;
- нарушение порядка сбора подписей, порядка создания избирательного фонда и расходования его средств;
- а также иные, предусмотренные законодательством основания.

Кандидат вправе снять свою кандидатуру, но не позднее чем за три дня до дня голосования.

Все кандидаты обладают *равными правами и несут равные обязанности*. После регистрации кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе, а также работающие в СМИ, на время их участия в выборах освобождаются от выполнения служебных обязанностей и не вправе использовать преимущества своего служебного положения.

Кандидаты после регистрации по их личным заявлениям освобождаются от работы, военной службы, военных сборов и учебы на время участия в выборах. В течение этого срока соответствующая избирательная комиссия за счет средств, выделенных на организацию подготовки и проведения выборов, выплачивает им денежную компенсацию. Виды, размеры и порядок выплаты компенсации устанавливаются федеральными законами, законами субъектов РФ.

Чтобы обеспечить избирательные права военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, федеральных органов налого-

вой полиции и работников органов прокуратуры, Указом Президента РФ от 30 мая 1997 г. предусмотрено предоставление им (если они зарегистрированы в установленном порядке кандидатами в депутаты Государственной Думы, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на должности глав исполнительной власти этих субъектов, кандидатами в депутаты представительных органов местного самоуправления, на должности глав муниципальных образований и иные выборные должности местного самоуправления) отпуска без сохранения денежного довольствия со дня их регистрации в качестве кандидатов до дня официального опубликования результатов выборов[1].

Во время проведения выборов кандидаты не могут быть по инициативе администрации (работодателя) уволены с работы или без их согласия переведены на другую работу. Время участия кандидата в выборах засчитывается в общий трудовой стаж по той специальности, по которой он работал до регистрации кандидатом.

Кандидат после регистрации не может быть привлечен без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) к уголовной ответственности, арестован или подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке. При даче согласия на это прокурор обязан известить избирательную комиссию, осуществившую регистрацию кандидата.

Зарегистрированный кандидат, а также зарегистрировавшее список кандидатов избирательное объединение вправе назначить доверенных лиц. Регистрация доверенных лиц осуществляется избирательной комиссией незамедлительно (в течение трех дней со дня поступления письменного заявления кандидата (представления избирательного объединения) о назначении доверенных лиц вместе с заявлениями самих граждан о согласии быть доверенными лицами).

Доверенными лицами кандидатов, избирательных объединений, в соответствии с п. 2 ст. 43 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав», не могут быть кандидаты, лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, главы местных администраций, работники аппаратов избирательных комиссий. Государственные и муниципальные служащие могут быть назначены доверенными лицами при условии их освобо-

[1] СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2572.

ждения от исполнения служебных обязанностей на период исполнения полномочий доверенного лица. Регистрация доверенного лица, являющегося государственным или муниципальным служащим, осуществляется при условии представления в соответствующую избирательную комиссию приказа об освобождении его от исполнения служебных обязанностей (в том числе на период отпуска).

Доверенные лица получают в избирательной комиссии удостоверения. Они осуществляют агитационную деятельность в пользу назначившего их кандидата, избирательного объединения. Доверенные лица не имеют полномочий наблюдателя. На период полномочий доверенного лица работодатель обязан предоставлять доверенным лицам по их просьбе неоплачиваемый отпуск. Кандидаты, избирательные объединения, назначившие доверенных лиц, вправе в любое время отозвать их, уведомив об этом избирательную комиссию, которая аннулирует выданные этим доверенным лицам удостоверения. Число доверенных лиц кандидата, избирательного объединения устанавливается законом.

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

При изучении темы № 2 необходимо:

Работать с законодательными актами: [1], [2], [28], [32], [49].

Читать научную и учебную литературу: [29], [40], [58], [59], [62], [66], [110].

Контрольный тест

1. Регистрация избирателей осуществляется:

а. главой муниципального образования;

б. специальным лицом, уполномоченным органом местного самоуправления;

в. командиром воинской части (для военнослужащих);

г. руководителем дипломатического представительства (за рубежом);

д. участковой избирательной комиссией.

2. Основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей является:

а. факт нахождения его места жительства на территории этого участка;

б. факт постоянного его пребывания на территории этого участка;

в. факт временного пребывания на территории этого участка;

г. факт желания проголосовать гражданина независимо от его места жительства;

д. наличие у гражданина открепительного удостоверения;

е. факт прохождения военнослужащими воинской службы на территории этого участка.

3. Имеет ли право быть выдвинутым кандидатом в депутаты:

а. бывший Президент Российской Федерации, прекративший исполнение полномочий в результате отставки перед выборами;

б. бывший Председатель Правительства Российской Федерации, прекративший исполнение полномочий в результате отставки перед выборами;

в. высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации ушедшее в отставку перед выборами по собственному желанию;

г. глава муниципального образования, отрешенный от должности перед выборами Президентом Российской Федерации;

д. прокурор;

е. судья.

4. Установленный законом период, включающий в себе выдвижение кандидатов, сбор подписей избирателей в поддержку кандидатов при выборах в федеральные органы власти составляет:

а. не менее 20 дней;

б. не менее 30 дней;

в. не менее 40 дней;

г. не менее 50 дней;

д. не менее 60 дней.

5. Избиратель вправе ставить подпись в подписном листе в поддержку:

а. только одного кандидата один раз;

б. одного кандидата несколько раз;

в. различных кандидатов.

Контрольные вопросы:

1. Перечислите основные характеристики избирательного процесса.
2. Выделите основные этапы избирательного процесса?
3. Кто назначает выборы Президента РФ?
4. Как назначаются выборы депутатов Госдумы?
5. Как происходит регистрация избирателей?
6. Кто составляет списки избирателей?
7. Кто имеет право инициативы выдвижения кандидатов?
8. Как происходит сбор подписей в пользу кандидатов?
9. Каковы условия регистрации кандидата в депутаты?
10. Какой статус имеют доверенные лица кандидата?
11. Сколько доверенных лиц может иметь избирательное объединение?

План семинарского занятия:

1. Понятие «избирательный процесс».
2. Назначение выборов.
3. Регистрация избирателей и составление списков избирателей.
4. Выдвижение, регистрация кандидатов и их правовой статус.
5. Статус доверенных лиц кандидатов в депутаты.

Тема 3.

Порядок разработки и утверждения схемы избирательных округов

Целью изучения *темы является рассмотрение порядка разработки и утверждения схемы избирательных округов и анализ методик, применяемых при этом.*

Изучив тему 3, студент должен

знать:

- основные методики образования избирательных округов, принципы, на которых они создаются, законодательство, регулирующее «нарезку» округов;

уметь:

- анализировать методики образования избирательных округов, вести самостоятельно расчет «нарезки» округов как одномандатных (многомандатных), так и федерального избирательного округа;

приобрести навыки:

- анализа нормативных актов, регулирующих методики образования избирательных округов и конкретной электоральной практики в части рассматриваемой проблемы;

акцентировать внимание на понятиях:

- избирательная география, избирательный округ, одномандатный избирательный округ, многомандатный избирательный округ, федеральный избирательный округ, реквизиты схемы избирательных округов, правовые условия опубликования (обнародования) схемы одномандатных избирательных округов, методики «нарезки» избирательных округов, процедура утверждения схемы одномандатных избирательных округов, единая норма представительства (ЕНП), единая норма представительства уточненная (ЕНПу), средняя норма представительства (СНП), норма реального представительства (НРП), «обиженные» избиратели.

3.1. Понятие «избирательная география»
3.2. Понятие «избирательный округ».
3.3. Виды избирательных округов.
3.4. Образование одномандатных избирательных округов в Советской России.
3.5. Требования к образованию одномандатных избирательных округов.
3. 6. Требования к образованию Федерального избирательного округа.
3.7. Методики «нарезки» избирательных округов.
3.8. Методики «нарезки» избирательных округов 1993 года и 1995 года.
3.9. Статус «обиженных» избирателей.
3.10. Особенности образования федерального избирательного округа по действующему законодательству.

Несмотря на то что, на федеральном уровне, в соответствии с новым законом «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации»[1], выборы по мажоританым избирательным округам не предусмотрены, они остаются на выборах в субъектах РФ и местного самоуправления. Но представление о порядке разработки и утверждения схемы одномандатных избирательных округов является в любом случае важной частью курса избирательного права.

Регулирования порядка разработки и утверждения схемы одномандатных избирательных округов.

Избирательные округа – единица административного, территориального, муниципального, судебного, налогового, политического, военного, хозяйственного и др. управления. Избирательный округ – результат довольно позднего осмысления электоральной практики. Они появились в конце XVIII – первой половине XIX века, хотя, безусловно, организация любых выборов предполагала некую организованную территорию, по различным критериям, начиная от родовых, административных и кончая критериями по равному количеству населения и избирателей. В борьбе за власть, как показывает опыт, враждующие и противостоящие силы часто прибегали к т.н. «избирательной географии», пытаясь путем изменения родовой, территориальной, административной или иной организации выборов получить необходимые приоритеты в борьбе за власть.

[1] Федеральный закон РФ от 18 мая 2005 г. № 51–ФЗ // СЗ РФ. 2005. №21. Ст. 1919

Об одном из первых таких фактов нам поведал историк государства и права З.М. Черниловский, характеризуя реформу Клисфена в Древней Греции 509 г. до н.э. Борясь с аристократическим засильем во властных структурах, Клисфен вместо родоплеменного деления граждан ввел их территориальное закрепление. В результате реформы ему удалось разделить традиционные аристократические роды Аминандритов, Керкиров и др. на 26 и 19 демов[1], причем оказавшихся в разных филах и триттях[2].

В новых филах граждане были перемешаны таким образом, что преобладание получили горожане. Земледельцы были оттеснены на второй план. Естественно, что выступать, как прежде, единым фронтом родовитая аристократия уже не могла, зато приоритет получали неродовитые, но владеющие большим имуществом граждане, к которым и переходила политическая власть, благодаря тому, что территориальное разделение страны сокрушило господство родовой аристократии. Так впервые в истории было введено в практику понятие «избирательная география»[3].

Изначально под ним понималось графическое изображение схемы образованных избирательных округов. Однако современные исследователи, естественно, не останавливаются на таком определении, а рассматривают понятие «избирательная география» через широкий спектр типологических характеристик регионов, в том числе и округов, составленных на основе обширной системы предпочтений избирателей на различных этапах выборного процесса. Наше уточнение касается не всего понятия «избирательная география», а только той части, которая приводит к манипулированию мнениями избирателей при «нарезке» округов. Как представляется, именно об этом нам свидетельствовал факт, приведенный З.М. Черниловским. Здесь налицо был факт манипулирования территориями с целью предоставления преимущества определенной силе, т.е. неродовитым гражданам.

Позднее такое манипулирование территориями (округами при их «нарезке») стало называться «джерримендеринг», т.е. предумышленное формирование избирательных округов с неравным

---

[1] Дем – наименьшая районная и первичная избирательная единица.

[2] Фила – самая крупная территориальная единица, состоявшая из трех «триттей».

[3] См.: Черниловский В.З. Всеобщая история государства и права. – М., 1996. – С. 63

числом избирателей. Это явление получило название по имени губернатора штата Массачусетс Э. Джерри (1744–1814), который в 1812 году «перекроил» свой штат, стремясь «рассеять» избирателей, голосовавших за его политических противников. Джерримендеринг обычно применялся для дискриминации населения городов США, в которых проживало много социально активных эмигрантов, или чернокожего населения. Сейчас этот термин приобрел общеуниверсальное значение как манипулирование территориями при «нарезке» избирательных округов с целью предоставить преимущество какой-либо политической силе или конкретному кандидату на должность в структурах представительной власти.

Что касается истории нашей страны в советский период, то, с одной стороны, выборы должны были производиться согласно установившимся обычаям (ст. 66 Конституции РСФСР 1918 г.), с другой стороны в соответствии ст. 70. той же Конституции РСФСР 1918 года, подробный порядок производства выборов, как и участие в них профессиональных и иных рабочих организаций определяются местными Советами согласно инструкции Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. Указание на избирательные округа в данном документе отсутствовало, хотя и устанавливалась избирательная квота, например, в соответствии со ст. 25 статьей, Всероссийский съезд Советов составляется из представителей городских Советов по расчету 1 депутат на 25000 избирателей и представителей губернских съездов Советов по расчету 1 депутат на 125000 жителей.

Учитывая тот факт, что по Конституции 1918 г., выборы являлись многостепенными, то требование создания избирательных округов могло теоретически касаться только выборов представительных органов первой ступени. Однако выборы членов местных советов происходили на избирательных собраниях, т.е. носили производственно-профессиональный характер и для некоторой категории избирателей-территориальный.

Избирательное собрание созывалось избирательной комиссией или ее уполномоченным. В городах и рабочих поселках избирательные собрания устраивались по производственным или профессиональным единицам (предприятиям, учреждениям и профессиональным союзам). Граждане, не входящие в предприятия и не организованные в профессиональные союзы, как то: кустари, домашние хозяйки, извозчики и т.п., участвовали в выборах или совместно с остальными избирателями по производственным или про-

фессиональным единицам, или по территориальным единицам (районам, участкам и т.п.).

Впервые категория «избирательный округ» закрепляется в Конституции СССР 1936 года. Так, в соответствии со ст. 34, Совет Союза избирается гражданами СССР по избирательным округам по норме: один депутат на 300 тысяч населения.

Ст. 35 Конституции СССР 1936 г. вводила представительский принцип формирования Совета Национальностей, который избирался гражданами СССР по союзным и автономным республикам, автономным областям и национальным округам по норме: по 32 депутата от каждой союзной республики, по 11 депутатов от каждой автономной республики, по 5 депутатов от каждой автономной области и по одному депутату от каждого национального округа.

Однако законодатель обходил характеристику методики нарезки округов. Не было ее и в Положении о выборах 1937 и последующих годов. В Положении содержалось только указание на то, что образование избирательных округов по выборам в Совет Союза и Совет Национальностей производится Президиумом Верховного Совета СССР. Список избирательных округов по выборам в Совет Союза и Совет Национальностей опубликовался Президиумом Верховного Совета СССР не позднее, чем за два месяца до дня выборов (ст. 26). Сами округа приобретали территориальный и национально-территориальный характер.

Собственно такой подход к нарезке округов сохранился и в перестроечное время, 1989 году. В соответствии с Законом СССР 1988 года «О Выборах народных депутатов СССР», выборы народных депутатов СССР проводились по одномандатным избирательным округам на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Но данная статья включала и новый вид представительства от общественных организаций по нормам, по которым одна треть народных депутатов СССР избиралась от общественных организаций. Для выборов народных депутатов СССР от избирательных округов Центральной избирательной комиссией по выборам народных депутатов СССР по представлению высших органов государственной власти союзных республик образовывалось 750 территориальных и 750 национально-территориальных избирательных округов.

От каждого избирательного округа избирался один народный депутат СССР.

Списки избирательных округов с указанием их границ и мест нахождения окружных избирательных комиссии публикуются Центральной избирательной комиссией не позднее, чем на десятый день после назначения выборов.

Законом вводились требования и принципы создания округов. Так в соответствии со ст. 16 Закона, территориальные избирательные округа по выборам народных депутатов СССР образовывались *с равной численностью избирателей по всей территории СССР*. При определении границ избирательных округов *учитывалось административно-территориальное деление союзных республик*. Норма избирателей на избирательный округ должна была устанавливаться для каждых выборов Верховным Советом СССР отдельно.

Что касается национально-территориальных избирательных округов по выборам народных депутатов СССР, то они, в соответствии с ст. 17 Закона, формировались по нормам: 32 округа в каждой союзной республике, 11 округов в каждой автономной республике, 5 округов в каждой автономной области и один избирательный округ каждом автономном округе. Территория автономного округа составляет один национально-территориальный избирательный округ.

Венчали советскую систему выборов в представительные органы власти выборы народных депутатов РСФСР 1990 году. Как следовало из поправок, внесенных в Конституцию РСФСР 1978 года, высшим органом представительной и законодательной власти являлся Съезд народных депутатов РСФСР. Он состоял из 1068 депутатов. При выборах также использовались территориальные и национально-территориальные округа. В соответствии с Конституцией РСФСР и законом РСФСР о выборах народных депутатов Российской Федерации 1989 года, Съезд народных депутатов Российской Федерации формировался в следующих пропорциях:

– 900 депутатов – от территориальных избирательных округов;

– 168 депутатов – от национально-территориальных избирательных округов по нормам: 4 депутата от каждой республики в составе Российской Федерации, 2 депутата от каждой автономной области, один депутат от каждого автономного округа и 84 депутата от краев, областей (исключая автономные образования), городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Территориальные и национально-территориальные избирательные округа образуются в основном с равной численностью избирателей: соответственно, территориальные – на всей территории Российской Федерации и национально-территориальные – в преде-

лах республики в составе Российской Федерации, края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономного округа. При этом законодательно методика «нарезки» округов также не утверждалась.

Следующие выборы в истории нашей страны прошли через три с лишним года, но уже в постперестроечной России, по совершенно иной избирательной системе.

Как известно, знаменитым Указом Президента №1400 «О поэтапной конституционной реформе» от 21 сентября 1993 года, вместо упраздненных, имеющих еще советскую основу Съезда народных депутатов РФ и созданного им Верховного Совета РФ, вводился новый орган представительной и законодательной власти – Федеральное Собрание – Парламент Российской Федерации, состоявший из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы. После небольших корректив, число депутатов в Государственной Думе закрепилось нормативно на уровне 450, а число депутатов Совета Федерации[1], представительством на выборной основе – по два от субъекта федерации. При этом 225 депутатов Государственной Думы, в соответствии с п. 2 ст. 3 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году, утвержденного Указом Президента от 1 октября 1993 г. (№ 1557), избирались на основе мажоритарной системы по одномандатным (один округ – один депутат) избирательным округам, образуемым в субъектах федерации на основе единой нормы представительства (ЕНП), за исключением избирательных округов, образуемых в субъектах РФ, число избирателей в которых меньше среднего числа избирателей, установленного ЦИК.

Остальные 225 депутатов Государственной Думы, в соответствии с п. 3 той же статьи, избираются на основе системы пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу.

Таким образом, нормативно закреплялось формирование нашего представительного и законодательного органа на основе двух избирательных систем. Половина депутатов избиралась по мажоритарной системе относительного большинства при голосовании в один тур в одномандатном округе, другая половина – депутатов избирались по пропорциональной системе жесткого списка избирательных объединений в рамках единого общефедерального округа. К сожалению, в

[1] Члены первого созыва Совета Федерации назывались депутатами (См. абз. 2 п. 9 раздела второго Конституции Российской Федерации).

значительной части публикации последнего времени, в высказываниях специалистов и политологов, выборы депутатов Государственной Думы стали ошибочно рассматриваться в рамках единой избирательной системы, безосновательно названной смешанной.

Дело в том, что смешанная избирательная система действительно существует, но не как симбиоз двух полюсных систем, а как разновидность пропорциональной избирательной системы. Этот факт мы учитываем и в дальнейшем, при характеристике выборов депутатов Госдумы, исходим из одновременного функционирования двух самостоятельных, избирательных систем.

В соответствии с ст. 8 Положения о выборах, одномандатные избирательные округа охватывают в своей совокупности всю территорию Российской Федерации и должны соответствовать следующим требования:

а) наличие не менее одного избирательного округа на территории субъекта Федерации;

б) равенство избирательных округов по числу избирателей в пределах одного субъекта Российской Федерации с допускаемым отклонением до 15%[1];

в) территориальное единство: не допускается наличие или создание избирательного округа, состоящего из не граничащих между собой территорий.

Как видим, в этих пунктах положения содержались важнейшие, общепризнанные принципы «нарезки» округов, которые доселе мало были известны Российскому избирателю. Может, несколько было уточнить подпункт «б», в плане допускаемых отклонений.

Единство территории округов было в целом соблюдено. Отдельные нестыковки были обусловлены не столько непроработанностью схемы одномандатных округов, сколько особенностью административно – территориального деления России. В первую очередь это касается состава Енисейского избирательного округа № 47, в котором были объединены Норильск и прилагающие к нему города Талнах и Кайеркан, а также четыре района г. Красноярска, отдаленного от Норильска на расстоянии три тысячи километров.

Однако, как отмечали исследователи проблемы А.А. Собянин, В.Г. Суховольский, в этом случае фактически любое решение не согла-

[1] Обычно в середине 90-х гг. это 10%, и только в труднодоступных районах отклонение допускается до 15%, что собственно и было учтено в последующем.

совалось бы с Положением о выборах. Район Норильска входит в территорию Таймырского автономного округа, образующего отдельный избирательный округ (так как Таймырский АО является субъектом РФ) и не мог быть присоединен ни к какой другой территории, так как в любом случае такой избирательный округ состоял бы из двух несмежных частей, что нарушает правило единства территории округа. В случае же принятия решения об образовании на территории Норильского анклава отдельного избирательного округа нарушались бы пункты Положения, ограничивающие расхождения в численности избирателей в составе избирательных округов[1].

Интересно, что через два года, когда данное положение было закреплено уже на уровне федерального закона, в Верховный суд РФ поступила жалоба от ряда общественных движений, в том числе движения «За местное самоуправление г. Норильска», в которой ставилась под сомнение норма, определяющая состав Енисейского избирательного округа № 46. Однако Суд в удовлетворении жалобы отказал, указав, что сам по себе довод заявителей о том, что г. Норильск, как находящийся на территории Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа, подлежит включению в Таймырский избирательный округ № 219, несостоятелен.

То обстоятельство, что между территорией г. Норильска и основной территорией Красноярского края расположена территория другого субъекта РФ – Таймырский автономный округ, – не свидетельствует о том, что в данном случае, при образовании избирательного округа № 46 (в который включены часть районов г. Красноярска и г. Норильск) нарушено требование закона, поскольку в рамках одного субъекта РФ (Красноярского края) Енисейский избирательный округ образует единую территорию. Отсутствие же границы между частью избирательного округа, находящейся в г. Красноярске, и частью этого округа в г. Норильске обусловлено географическим положением территории Красноярского края[2].

---

[1] См.: Собянин А.А., Суховольский В.Г. Демократия, ограниченная фальсификациями. Выборы и референдумы в России в 1991–1993 гг. – М., 1995. – С. 24.

[2] См.: Решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 1995 г. по делу № ГКПИ95-151. // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). В 2 т., Том 1/ Отв ред. О.Ю. Вельяшев. – М., 2001. – С. 1–3.

Судебное решение было обусловлено и необходимостью соблюдения принципа равенства избирателей в избирательных округах в пределах одного субъекта РФ и допустимых отклонений. Однако в целом проблема примерного равенства численности избирателей оказывается куда более сложной.

Если взять реальное расхождение между численностью избирателей в округах, то оно значительно превышало допустимое отклонение (15%). Так, численность избирателей в автономных округах колебалась в пределах несколько десятков тысяч избирателей: 14 тысяч (Эвенкийский автономный округ), 23 тысячи (Корякский автономный округ), 29 тысяч (Таймырский автономный округ), 31 тысяча (Ненецкий автономный округ), тогда как численность избирателей в отдельных округах других субъектов составила несколько сот тысяч сверх единой нормы представительства, например, Астраханская область, где численность избирателей составила 724 тысячи.[1].

Однако, как показывает мировая практика, эта проблема встает перед многими странами, где субъекты государства имеют численно – разнопорядковый состав населения, в т.ч. и избирателей. В странах, где функционируют двухпалатные парламенты, эта проблема решается без особых сложностей в отношении формирования первой палаты, которая, как правило, носит представительский характер. В подавляющем числе стран это по два представителя от субъекта государственного устройства, независимо от его численности.

Что касается нижней палаты, которая формируется, как правило, на основе примерной равной численности избирателей в округах или по пропорциональной системе, то малочисленным субъектам государственного устройства грозит реальная перспектива остаться за чертой распределения мандатов в нижнюю, законодательную палату парламента, что уже чревато разбалансировкой всего государственного управления.

Учитывая эти факторы, большинство стран в мире принимают решение об обязательном закреплении хотя бы одного мандата за малочисленными субъектами государственного устройства, обязательно создавая на их территории избирательный округ, если это мажоритарная система. В России такое положение закреплено в п. а) п. 1 ст. 8 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г.

---

[1] См.: Собянин А.А., Суховольский В.Г. Демократия, ограниченная фальсификациям. – С. 25.

Фактически здесь мы сталкиваемся с разновидностью т.н. ливанской избирательной системы, с той лишь разницей, что в рамках ливанской системы речь идет о закреплении мандата за представителями каких-либо меньшинств на основании национальных, этнических, конфессиональных и других критериев, а здесь речь идет о субъекте государственного устройства в целом.

Естественно, действие важнейшего принципа «нарезки» округов – равенства численности избирателей с допустимым отклонением не распространяется на малочисленные субъекты. Манипуляция большими расхождениями, в данном случае между численностью избирательных округов, не воспринимается. Отклонения рассчитываются только у тех субъектов, где численность избирателей приближена к единой норме представительства (ЕНП).

Как следовало из статьи 8 Положения о выборах, число избирательных округов, приходящихся на каждый субъект Российской Федерации, устанавливалось ЦИК пропорционально численности избирателей в нем в соответствии с данными учета избирателей к референдуму 25 апреля 1993 года (п. 2 ст. 8). ЦИК же делегировалось и право разрабатывать и утверждать схему избирательных округов, а также производить ее публикацию не позднее 60 дней до выборов (п. 3 ст. 8).

Естественно, эти права ЦИК предполагали и тот факт, что именно она разрабатывает методику «нарезки» округов, т.е. методику распределения одномандатных избирательных округов по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации[1], на принципах закрепленных в «Положении о выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации» в 1993 году.

«Нарезка» округов происходила через определение исходной средней нормы представительства избирателей в Государственной Думе. Здесь стоит отметить, что ЦИК не стала использовать категорию ЕНП, отдав предпочтение другой категории – *средняя норма представительства* (СНП)[2]. Естественно, если речь идет об исходной средней норме представительства, мы обозначаем это СНП(и).

---

[1] См.: *Сборник* законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования (сентябрь 1993 – декабрь 1994). – М., 1994. – С. 155–156.

[2] Там, где мы будем придерживаться текстуальных аргументаций ЦИК, мы будем стараться придерживаться и его категориального аппарата.

Поскольку в методике 1993 года закладывалась и уточненная средняя норма представительства, то ее мы обозначаем через аббревиатуру СНП(у).

СНП(и) определялась путем деления общего числа избирателей Российской Федерации на полное число одномандатных избирательных округов. Численность российского электората на этот день, т.е. 25 апреля 1993 года, по официальным данным, составила 107 млн. 602 тыс. человек. Полное же число одномандатных избирательных округов устанавливалось в соответствии с п. 2 ст. 3 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году – 225.

Определим исходную среднюю норму представительства СНП(и):

$$\text{СНП(и)} = \frac{107\text{млн.}602\text{тыс}}{225} = 478 \text{ тыс. избирателей.}$$

Это значение и являлось средней величиной избирательного округа на выборах в Госдуму в 1993 году. Но поскольку, в соответствии с п. 1 ст. 8 Положения о выборах на территории каждого субъекта РФ должен был образоваться один избирательный округ, независимо от численности в нем избирателей, то в соответствии с п. 2 Методики распределения одномандатных избирательных округов по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации[1], субъектам РФ с количеством избирателей, меньшим одной СНП(и) (478 тыс.), предоставляется один одномандатный избирательный округ. Таких субъектов федерации в 1993 году оказалось 20 и, естественно, они получили 20 избирательных округов.

В связи с этим встала необходимость рассчитывать СНП(у), произведя вычитание из совокупного российского электората избирателей приходящихся на эти 20 субъектов Федерации (3 млн. 450 тыс.), а затем разделив на оставшиеся неразделенные округа 205 округов (225 – 20).

1) 107 млн. 602 тыс. – 3 млн. 450 тыс. = 104 млн. 152 тыс.

2) $\frac{104\text{млн}152\text{тыс}}{205} = 508$ тыс.

СНП(у) = 508 тыс. избирателей

[1] См.: *Сборник* законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования (сентябрь 1993 – декабрь 1994). – М., 1994, с. 155 – 156.

Как видим, (СНП(у) для субъектов РФ со списочным количеством избирателей, большим 478 тыс. (СНП(и)), определялась путем деления суммарного списочного количества избирателей в этих субъектах федерации (104 млн. 152 тыс.) на полагающееся им суммарное число избирательных округов (205). По СНП(у) один депутатский мандат приходился на 508 тыс. избирателей. Это же значение и составило основу для распределения округов по субъектам федерации с количеством избирателей свыше 478 тыс., которое осуществлялось путем предоставления каждому такому субъекту одного избирательного округа.

Затем в силу вступало кратное распределение округов, т.е. всем субъектам Федерации с количеством избирателей, превышающим 2 СНП(у), предоставлялось еще по одному округу. Данная процедура повторялась для субъектов с количеством избирателей, превышающим три, четыре и т.д. СНП(у), вплоть до полного кратного исчерпания списка субъектов.

Примером:

Допустим, субъект федерации «А» имеет численность избирателей 2 млн. 32 тыс. СНП(у) = 508 тыс. – четыре раза укладывается в это значение. Значит субъект «А» получает 4 избирательных округа.

Конечно, кратное наложение СНП(у) на совокупный электорат субъекта федерации не являлось окончательной характеристикой, поскольку численность избирателей в субъектах федерации значительно разнится, и, естественно, бывают остатки после кратного распределения на основе СНП(у). Возьмем для примера следующие субъекты федерации:

Численность избирателей субъекта РФ (в тыс.)
Нижегородская обл. 2895,5
Новосибирская обл. 2056,8
Костромская обл. 601,4
Самарская обл. 2431,1

Разделим на СНП(у) – 508 тыс. и получим результат, в котором целое частное указывает на количество округов в данном субъекте, а дробная его часть – это остаток.

Нижегородская обл. 2895,5 / 508 = 5,628 (5 округов, остаток 0,628)

Новосибирская обл. 2056,8 / 508 = 4,048 (4 округа, остаток 0,048)

Костромская обл. 601,4 / 508 = 1,183 (1 округ, остаток 0,183)

Самарская обл. 2431,1 / 508 = 4,785 (4 округа, остаток 0,785)

Совокупность остатков в целом приводит к тому, что они составляют несколько десятков значений СНП(у), и, естественно, такое же количество округов остается не распределенным по субъектам федерации. Поэтому необходимо дополнительное распределение. Авторами методики было закреплено следующее положение: оставшиеся нераспределенными избирательные округа распределяются между субъектами федерации с наибольшим остаточным числом избирателей.

В нашем случае, по методике, принятой в 1993 году, дополнительные округа получили Нижегородская и Самарская области, поскольку остаток у них оказался больший. Окончательно распределение округов по этим субъектам федерации выглядело так:

Субъект РФ	**Число избир.**	**СНП(у)**	**Частное**	**Кол-во округов**	**Дополн. округа**	**Итого**
Нижегородская обл.	2895,5	/ 508	5,628	5	1	6
Новосибирская обл.	2056,8	/ 508	4,048	4	0	4
Костромская обл.	601,4	/ 508	1,183	1	0	1
Самарская обл.	2431,1	/ 508	4,785	4	1	5

Наличие остатков обусловливает и разную среднюю величину избирательных округов.

В целом, оценивая методику «нарезки» округов 1993 года, надо признать, что она была довольно прогрессивная, хотя, разумеется, математической точности не могла дать, но в значительной части учитывала специфику и административно-территориального деления, и федеративного устройства нашего государства, и позволила провести выборы в представительный, законодательный орган страны в непростое, очень напряженное время.

С начала работы законодательного органа нашей страны встала необходимость перевести «нарезку» избирательных округов в законодательное русло. В свое время Георг Мейер очень резонно заметил, что «постоянство, которое должно существовать в отношении избирательных округов, требует, чтобы образование последних было производимо законодательным порядком, что и соблюдается почти всеми государствами»[1]. В нашей стране это произошло в 1995 году.

12 августа 1995 года, как представляется, стало вехой в истории отечественного парламентаризма: Государственная Дума, преодолев вето Совета Федерации, приняла Федеральный закон «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва»[2]. 17 августа закон подписал Президент Б. Ельцин, а 22 августа, после публикации в «Российской газете», он вступил в силу.

Методика «нарезки» округов, которая была заложена в закон, значительно отличалась от методики 1993 года. Законодатель, с подачи ЦИК, отказался от «нарезки» округов через установление средней нормы представительства, исходной и уточненной, и вернулся к единой норме представительства (ЕНП), как частному от деления общего числа избирателей Российской Федерации, по состоянию на 1 июля 1995 года, на общее число одномандатных избирательных округов.

Затем число избирателей в каждом субъекте РФ поочередно делилось на ЕНП. Целая часть полученного частного являлась предварительным установленным количеством одномандатных избирательных округов для соответствующего субъекта Российской Федерации.

В соответствии с ч. ст. 11 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», на территории субъекта Российской Федерации с числом избирателей меньше ЕНП образуется по одному избирательному округу. К ним относились субъекты Российской Федерации, у которых частное, полученное от деления числа избирателей субъекта РФ на ЕНП, было меньше единицы.

---

[1] Мейер Г. Избирательное право. – Т.2: Технология избирательного процесса. – М., 1905. – С. 130.

[2] СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3425.

Далее определялось число оставшихся свободными избирательных округов как разность между общим числом одномандатных избирательных округов и суммарным количеством избирательных округов, установленных для субъектов Российской Федерации на основании закона, т.е. уже распределенных.

Свободные избирательные округа приплюсовывались по одному тем субъектам федерации, у которых частное, определенное при «нарезке», имело наибольшую дробную часть. Т.е. оставшиеся округа, как и в 1993 году дораспределялись по методу наибольшего остатка.

Данная методика была утверждена Постановлением ЦИК от 28 июня 1995 года, № 7/44 – II. Единая норма представительства (ЕНП) на одномандатный избирательный округ рассчитывалась как частное от деления общего числа избирателей в Российской Федерации (104978098) на общее количество одномандатных избирательных округов (225):

$$\text{ЕНП} = \frac{104.978.098}{225} = 466569 \text{ избирателей.}$$

Число избирателей устанавливалось путем суммирования представленных органами исполнительной власти (ч. 3 ст. 11 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1995 г.[1]) субъектов Российской Федерации данных о численности избирателей, проживающих на территории соответствующих субъектов Российской Федерации. Оно составило – 104978098 человек. Эта цифра вызвала большие споры и многие исследователи, политические деятели сомневались в ее истинности, поскольку в 1993 году численность избирателей составляла 107 млн. 602 тыс. Разница составила **2 млн. 624 тыс**. человек. Что же случилось? Войны не было, мора не было, демографическая ситуация в целом благоприятная, за эти два года наблюдался значительный наплыв населения из стран СНГ в Россию. Число избирателей должно бы было вырасти. Может, погрешность статистики? Не исключено. Но, во всяком случае, внятного ответа не последовало. Естественно, некоторые исследователи заговорили о манипуляциях с целью создать определенные приоритеты при «на-

[1] СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2398

резке» округов. Не акцентируя сейчас внимание на эту, в общем-то, значимую проблему, мы последуем логики авторов официальной методики дальше.

Итак, предварительно установлено (число избирательных округов для субъектов Российской Федерации 225) путем деления поочередно численности избирателей, проживающих на территории каждого субъекта федерации, на число, составляющее ЕНП (466569 избирателей). Целая часть полученного частного есть предварительно установленное число одномандатных избирательных округов для соответствующего субъекта Российской Федерации.

Таким образом, было установлено 189 избирательных округов в субъектах Российской Федерации. Оставались не распределенными еще 36 округов (225 – 189 = 36).

После этого в силу вступала норма, закрепленная в ч. 2 ст. 11 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (1995 г.), по которой на территории субъекта Российской Федерации с числом избирателей меньше ЕНП (единой нормы представительства) образуется по одному избирательному округу. Таких субъектов в 1995 году оказалось 21 и, соответственно, 21 округ (из оставшихся 36) был установлен за данными субъектами.

Таким образом, из 225 округов остались нераспределенными 15 округов как разность между общим числом одномандатных избирательных округов и суммарным количеством избирательных округов, уже установленных для субъектов Российской Федерации, а это: 225–210 (189 + 21) = 15 (округов).

Оставшиеся свободными избирательные округа (15 округов) были распределены, как и в 1993 году, по методу наибольшего остатка.

По сравнению с выборами депутатов Государственной Думы в 1993 году, количество избирательных округов увеличилось на один в Ленинградской, Московской, Ростовской областях и уменьшилось на один в Республике Коми, Курганской и Томской областях.

Таковы формальные показатели новой методики распределения одномандатных избирательных округов в 1995 году. Суммарное представление о «нарезке» избирательных округов в субъектах Российской Федерации дает таблица 1 в Приложении. Последняя графа дает информацию о количестве округов, закрепленных за субъектами Российской Федерации в 1993 году. Несовпадающие показатели в сравнении с 1995 годом (графы 9,10) выделены жирным шрифтом.

Как видим, в основном сетка «нарезки» округов сохранилась. Расхождения коснулись шести субъектов Российской Федерации[1].

Таким образом, утверждение сетки одномандатных округов для выборов депутатов Государственной Думы, было переведено в законодательное пространство.

Принятию этого закона (об утверждении схемы одномандатных избирательных округов) в 1995 году, предшествовали многочисленные доработки, обсуждения, бурные дискуссии. Проблема «нарезки» округов заставила говорить о себе в полный голос: и законодателей, и лидеров политических партий, широкую научную общественность. Многие недоумевали, откуда вообще взялась эта проблема, какое влияние она оказывает на волеизъявление избирателей? Во время многочисленных дискуссий порой звучали выражения типа: «неряшливое описание округов», «география нарезки не такая», «методика ЦИК напоминает один из самых забавных курьезов» и другие с вердиктом «перераспределение мест между регионами в настоящий момент вообще нецелесообразно».

Мы вдруг узнавали, что «79 старых округов просто прекратили свое существование», а еще 10 видоизменены, перекроена треть всех округов; масштабы изменения в округах просто устрашающие; Московская, Ростовская области «получили по лишнему избирательному округу», а Москва, еще на прошлых выборах «оттяпала» себе дополнительный округ. Участники дискуссии высказывали мнение о том, что бывшая «нарезка» и нынешняя «перерезка» округов были тщательно согласованы с региональными лидерами, которые имеют влияние на ЦИК. Звучали настоятельные требования об отклонении представленного ЦИК РФ законопроекта об утверждении схемы избирательных округов (вывод А.А. Собянина и др.), и даже предлагалось пригласить опытного западного специалиста, который помог бы осуществить «нарезку округов в России».

Конечно, многие заявления в ходе дискуссии были обусловлены в значительной части эмоциональным подходом к проблеме и не всегда являлись корректными. Поэтому потребовались большие усилия, чтобы довести сложную работу до конца.

С принятием закона завершилось создание нормативно-правовой базы для проведения парламентских выборов, что позволяло производить все избирательные действия, необходимые для проведе-

[1] См. анализ этой ситуации ниже

ния выборов. С принятием пакета законов в 1995 году отпадал вопрос о легитимности вновь избираемого депутатского корпуса.

Какими основными критериями руководствовался законодатель при разработке данного закона?

Это:

- примерное равенство округов по количеству избирателей;
- компактность территории избирательны округов;
- территориальная целостность избирательных округов, когда каждый округ образует единую территорию;
- соблюдение по возможности административных границ;
- минимизация вносимых изменений:
- преемственность окружных сеток;
- максимальное сохранение прежней схемы одномандатных округов в субъектах федерации и т.д.

Анализ этих критериев показывает, что они соответствовали современной зарубежной практике и европейскому уровню электоральной культуры.

Все это должно было обеспечить равенство возможностей избирателей в формировании высшего представительного органа власти.

Но был и еще один фактор – время. Его не хватало: для рассмотрения законопроекта оставалась одна завершающая неделя (весенняя сессия1995 г. Госдумы). ЦИК после поступления документов в Государственную думу продолжал активно работать с ее комитетами, отдельными депутатами. Был принят ряд критических замечаний, были внесены изменения в описание одномандатных округов по Татарстану, Красноярскому краю, Нижегородской области, Москве, Ленинградской, Ярославской, Ростовской областям, Алтайскому краю.

После повторного рассмотрения законопроекта в Комитете по законодательству и судебно-правовой реформе прения перенеслись в зал пленарного заседания нижней палаты парламента России. Принятие закона Госдумой не прекратило дискуссии. Степень накала страстей вокруг закона характеризовал уже тот факт, что из 105 депутатов, голосовавших в Совете Федерации, его не поддержали 104 депутата (при одном воздержавшемся), с мотивировкой «отклонить указанный закон в виде неприемлемости отдельных его положений».

Для преодоления этого «вето» Совета Федеоации, депутаты Госдумы прервали отпуск и собрались на внеочередное пленарное

заседание (случай сам по себе беспрецедентный) и квалифицированным голосованием преодолевают этот барьер.

Таким образом, принятие закона способствовало совершенствованию всего избирательного законодательства. Как положительный можно оценивать тот факт, что на сегодня мы имеем уже несколько методик «нарезки» округов: методику советских лет, методику конца 80-х годов, методику ЦИК 1993 года и современную, которая уже закреплена нормами закона. Есть и авторские методики «нарезки» округов. Это, безусловно, плюс.

Как мы уже отмечали, проблеме «нарезке» округов не уделялось особого внимания, когда выборы проводились на безальтернативной основе. Но с введением альтернативности, состязательности, отношение к проблеме изменилось. Многие поняли, что речь идет о соблюдении важнейшего принципа электоральных систем – равного избирательного права. Но выдерживать этот принцип оказалось не так-то просто.

Основные претензии к закону 1995 года были связаны с предполагаемым порядком неравномерного распределения избирателей по округам и появлением среди них т.н. «обиженных» избирателей[1]. Безусловно, при той методике, которую закладывала в закон ЦИК, а именно разработка и представление проекта Федерального закона в Государственную Думу Федерального Собрания РФ второго созыва[2], – такая проблема существовала. Но, справедливости ради, стоит отметить, что она существует при любой методике нарезки округов.

---

[1] «Обиженными» являются те избиратели, которые из-за расхождения численности между ЕНП и реальной численностью избирателей в округе, не могут реализовать свое право на волеизъявление на равных основаниях в соответствии с принципами, предусмотренными законом о гарантиях избирательных прав граждан.

[2] Об этом свидетельствовала сопроводительная записка от 13 июля 1995 г. № 22-720 Председателю Комитета Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе Исакову В.Б. к проекту Федерального закона «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва» начальника правового управления А.С. Абасова, в которой между прочим отмечалось, что представленный проект Федерального закона не является официально внесенным в Государственную Думу, так как ЦИК РФ не является субъектом права законодательной инициативы (ст. 104 ч. 1 Конституции Российской Федерации).

Полностью избежать ее нельзя. Учитывая всю сумму обстоятельств, можно констатировать, что равенство округов по численности избирателей может выступать источником несправедливости, а неравенство на практике меньшим злом, чем абсолютное, математическое равенство избирателей. Следует отметить, что еще Георг Мейер, рассматривая эту проблему в конце XIX века, писал: «Математически точное разделение населения на отдельные избирательные округа практически невыполнимо; масштаб может быть только приблизительным, так как организацию избирательных округов необходимо по возможности приспособлять к общему делению данного государства»[1].

Видимо, поэтому в мировой практике предусматривается определенный коридор в 5-15%, в границах которого допускается колебание численности электората в округах. Да и сами округа могут быть разноликими: территориальными, национальными, национально-территориальными, административными, административно-территориальными, федеральными, военными, производственными, конфессиональными, налагающимися, совмещенными, смешанными и др. Кроме этого, избирательные округа могут быть одномандатными, двухмандатными, многомандатными, униноминальными и полиноминальными, вотумными, списочными и т.д. Наверное, «нарезку» округов можно производить и по другим признакам; главное, чтобы выборный орган адекватно отражал волю избирателей.

В отечественной практике исходят из приоритетного принципа примерного равенства голосов избирателей при утверждении схемы одномандатных округов, но вместе с тем учитывают национальные, федеральные, территориальные, административные, административно-территориальные особенности районов и регионов.

Рассмотрим реальные данные по размерам округов и отклонениям от норм представительства (таблица 2 в приложении) незаполненные позиции в графах (6, 7, 8, 9), приходятся на субъекты, где количество избирателей меньше ЕНП. Естественно, к ним не может быть применено понятие «отклонение», поскольку данные субъекты Российской Федерации получали по одному округу независимо от количества электората в них и ЕНП (см. ч. 2 ст. 11 Федерального

[1] Мейер Г. Избирательное право. – Т.2: Технология избирательного процесса. – М., 1905. – С. 129.

закона 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Расчет производился по данным ЦИК и Политгосцентра. Данные о численности электората (графа 3) взяты из «Расчета количества избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва в субъектах Российской Федерации», утвержденного Постановлением ЦИК РФ от 28 июня 1995 г. № 7/44-П. Данные в графах 5-7 округленные.

Отклонения от средней численности округов рассчитывались по формуле (max-min) / aver, где max – максимальный, min – минимальный, aver – средний размер округа. Так, например, в Башкирии в 1995 году максимальный размер округа составил 475,5 тыс. избирателей, минимальный – 451,6, средний – 464,3. Устанавливаем разницу между максимальным и минимальным размером – 23,9 тыс. избирателей. Теперь эту разницу делим на средний размер округов и получаем 0,051. То есть процент отклонения от среднего. 5,1%. Это и есть усредненный показатель отклонения от единой нормы представительства (ЕНП) по 6 избирательным округам по республике Башкирии. Как видим, он вполне вписывался в допустимые взаимные отклонения не более 10%.

Как видим, амплитуда колебаний размеров округов укладывалась в требование закона о равенстве числа избирателей в избирательных округах (графа 9) с допустимым взаимным отклонением не более 10%, а в труднодоступных и отдаленных районах – не более 15% (ч. 2 ст. 11 Федерального закона Российской Федерации 1995 года «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

Проблемы «обиженных» избирателей здесь выглядела несколько иначе. Количество обиженного электората определяется путем умножения на ЕНП дробной части частного, полученного от деления на ЕНП численности избирателей конкретного округа.

Например, ЕНП в 1995 году составила 466,569, численность избирателей в Астраханской области 696,685 избирателей. 696685 / 466569 = 1,49 (т.е. мы получили дробное частное 1,49, где целое количество округов, а 49 – остаток). Теперь умножим остаток на ЕНП (0,49 × 66,569 = 228,618). Таким образом, количество «обиженных» избирателей в Астраханской области составило на выборах 1995 года 228,618 человек. В целом же по стране число «обиженных» избирате-

лей составило 6158698 (см. итоговые данные по графе 6 в *таблице 3*), без учета электората субъектов федерации с числом избирателей меньше ЕНП. Таких округов на выборах 1995 года было 21 и, естественно, «обиженных» избирателей там не могло быть *(см. таблицу 3 в Приложение)*.

В табл. 3 в графе 5 о разнице между количеством установленных избирательных округов ЦИК в 1995 году и частным от деления на ЕНП – 466,569) данные со знаком минус означают численность электората субъекта федерации, превышающую ту, что рассчитана по ЕНП для утвержденной сетки округов. Без знака минус, данные о численности избирателей субъекта Федерации, недостающей до необходимого количества, рассчитанного по ЕНП для утвержденной сетки округов. В графе 6 напротив таких субъектов позиции не заполненные, поскольку в них, естественно, «обиженных» избирателей не могло быть.

Конечно, – 6 158 698 цифра в рамках страны очень большая, если эту сумму разделить на ЕНП, то получится еще 13 округов. Потерю голосов «обиженных» избирателей можно несколько снизить, например, если бы распределение округов производилось не на основе ЕНП, а на основе нормы реального представительства, т.е. с использованием СНП(у). Но полностью избежать неравенства, без нарушения других основополагающих принципов например, территориальной с соблюдением административных границ невозможно. Законодателем, как известно, была избрана методика распределения одномандатных округов на основе единой нормы представительства (ЕНП), которая, с нашей точки зрения, должна использоваться с необходимыми уточнении.

Тем не менее, в целом анализ критериев, которыми руководствовались законодатели, показывает, что они вполне соответствовали мировым стандартам: один округ образует единую территорию; по возможности были соблюдены административные границы; сохранена преемственность окружных сеток с их относительным равенством по количеству проживающих.

Следует отметить, что впервые с проблемой «нарезки» округов столкнулись все-таки не в центре, где работают опытные специалисты, а на местах, где проходили выборы в представительные органы власти субъектов РФ в кампании 1993–1994 гг. Пример тому – Ярославская область, где именно из-за непроработанности принципов «нарезки» округов, пришлось принимать несколько положений о выборах в областную Думу. Это значительно осложнило

политическую ситуацию, непримиримыми сторонами в которой выступили глава администрации области и представитель Президента. Конфликт привел к тому, что фактически за месяц пришлось отменять положение о выборах, основанное на территориально-административном принципе «нарезки» округов оспоренное представителем Президента, и принимать новое, приведенное в соответствии с буквой Указа Президента «о примерном равенстве избирательных округов по числу избирателей». Конфликт вроде бы и был разрешен, но он имел далеко идущие последствия, которые, в конце концов, привели к замене представителя Президента по Ярославской области.

Впрочем, острые ситуации не единожды возникали и за рубежом. Как свидетельствует Георг Мейер, во Франции еще в 1882 году, из-за расхождения в определении статуса избирательных законов, в вопросах выборов по спискам в округах правительство Гамбетта «потерпело 26-го января поражение и ушло в отставку»[1]. Через сто с небольшим лет там же во Франции, в сентябре 1986 года премьер-министром Ж. Шираком был поставлен вопрос в Национальном Собрании о доверии ко всему составу его правительства из-за неутверждения правительственного проекта «нарезки» округов и отказа его подписать действующем тогда Президентом Ф. Миттераном. Резолюция порицания правительству, внесенная оппозицией, недобрала всего несколько голосов, и Президент был вынужден подписать схему о делении страны на избирательные округа, представленную Ж. Шираком.

Надо сказать, что практика «нарезки» округов в мире была самая различная. Математическое неравенство численности избирателей остается повсеместным. При этом оно не рассматривается как несправедливость. Так, в Англии есть округа, насчитывающие 100 тысяч избирателей, и округа, где численность избирателей всего 22 тысячи. Но, тем не менее, к изменению границ округов подходят здесь без торопливости. Этим занимаются постоянно действующие комиссии, которые раз в 10 лет представляют министру внутренних дел доклады с рекомендациями. Итоговый документ направляется в парламент.

В Канаде подобными вопросами занимаются специальные «пограничные комиссии». В США перераспределение мест в Палате представителей осуществляется раз в 10 лет по итогам переписи

[1] Мейер Георг. Избирательное право. – Т.2. – М., 1905. – С. 133.

населения. В Португалии границы избирательных округов определяются избирательным законом, принимаемым перед каждыми новыми выборами.

Различными являются и принципы, закладываемые при «нарезке» округов. В Австрии основной принцип – административно-территориальный; в Италии – административный, по областям; в США – административный, по штатам, но при этом исходят из принципа равной численности избирателей. При квоте 520 тыс. человек наибольшее представительство имеют штаты Калифорния – 45 депутатов, Нью-Йорк – 34, а такие штаты как Аляска, Вермонт, Вайоминг – всего по одному депутату.

В нашей стране в последнее десятилетие данной проблеме уделяется не меньшее внимание. В отечественной практике исходят из приоритетного принципа примерного равенства голосов избирателей, но с учетом федеральных, административно-территориальных и национально-территориальных особенностей территорий. Округа, как правило, одномандатные. Правда, в 1993 году выборы в Совет Федерации проводились по двухмандатным округам, а пропорциональное голосование осуществлялось по единому федеральному округу и общему списку избирательных объединений и избирательных блоков. Уже эти выборы заметно обогатили российский электоральный опыт. В теорию и практику выборной деятельности вошли такие понятия, как «квота представительства», «единая норма представительства», «норма реального представительства», минимальная, максимальная, средняя, исходная, уточненная, реальная величины, «обиженные» избиратели, степени отклонения от норм представительства и т.д.

При «нарезке» избирательных округов в 1995 году ЦИК прорабатывала различные варианты методик. Причем некоторые специалисты, как мы уже отмечали, обвинили ЦИК в некоем умысле. К таким обвинениям необходимо было подходить критически уже хотя бы потому, что нельзя было указать, кому появившиеся при установленных правилах «преимущества» были выгодны. Если иметь в виду так называемую «партию власти» того времени (НДР), то надо было бы не Московской области «прирезать» округ, а Томской, например, где наряду с другими западносибирскими округами находилась электоральная «вотчина» премьера Черномырдина, покровителя Газпрома. Да и блок Ивана Рыбкина, в то время Председателя Государственной Думы, делающий акцент на регионы, вряд ли был заинтересован в расширенном представительстве от Москвы. Значит, дело не в этом.

Еще в меньшей степени справедлива критика в адрес тех областей, которые получили по принятой методике ЦИК дополнительные округа. Таких областей две: Московская и Ростовская. Ленинградская в то время при любой методике имела бы три своих округа. Среди «обиженных» – Томская, Курганская области и Республика Коми (см. таблицы 1 и 2).

Таблица № 4.

Субъекты федерации *(первая группа)*	Число избирателей		Число округов		Средний размер округов		Отклонение		Число «обиженных» избирателей	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	1993	*1995*	*1993*	*1995*	*1993*	*1995*	*1993*	*1995*	*1993*	*1995*
Московская область	5129,9	5160,9	10	11	513,0	469,2	17,1	10,0	50,8	28,0
Ростовская область	3216,5	3167,3	6	7	543,6	452,5	4,4	9,5	167,6	
Ленинградская область	1241,0	1243,8	2	3	620,5	414,6	2,1	5,1	223,5	
ИТОГО	9587,4	9572,0	18	21	559,0				441,9	28,0

Таблица № 5

Субъекты федерации *(вторая группа)*	Число избирателей		Число округов		Средний размер округов		Отклонение		Число «обиженных» избирателей	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
	1993	*1995*	*1993*	*1995*	*1993*	*1995*	*1993*	*1995*	*1993*	*1995*
Республика КОМИ	818,0	768,4	2	1	409,0	768,4	7,7			303,3
Курганская область	784,8	764,9	2	1	392,4	764,9	4,4			298,6
Томская область	739,0	709,9	2	1	369,5	709,9	5,5			242,6
ИТОГО	2341,8	2243	6	3	390	747,4				844,5

Как видим из данных таблиц, первая группа субъектов федерации при выборах 1993 года находилась в явно неравном положении. Один округ в Ростовской области составил 543,6 тыс. человек, в

Ленинградской – 620,5 тыс. (в Астраханской области, не отраженной в данной таблице, и того больше, почти 738 тыс.), тогда как в Курганской области округ составил всего 392,4 тыс., а в Томской и того менее — 369,5 тысячи.

Напомним, что ЕНП, или СНП(и) составила в 1993 году 478 тыс. избирателей, а норма реального представительства (НРП)[1], или СНП(у). – 508 тыс. человек. Количество округов в Ленинградской области, например, совпадало с их количеством округов в каждом субъекте второй группы (табл. 2), хотя по числу избирателей (если взять средние размеры округов) они не дотягивали до СНП(и): Республика КОМИ – 69 тыс.; Курганская обл. 85,6 тыс.; Томская обл. – 109 тыс. избирателей.

Естественно, эти цифры возрастают, если отсчет делать от нормы реального представительства или СНП(у), как это предусматривалось методикой 1993 года: Республика коми – 99 тыс.; Курганская обл. – 115,8 тыс.; Томская обл. – 139 тыс. избирателей, а всего по этим трем «обиженным» в 1995 году субъектам федерации (вторая группа) не хватало более 700 тыс. избирателей (706,2), т.е. больше средней величины округа, чтобы обеспечить представительство по выделенному количеству округов. Средние размеры округов в субъектах первой группы на выборах 1993 года были на 169 тысяч избирателей больше, чем в субъектах второй группы.

«Нарезка» округов 1995 года изменила ситуацию. Для 1995 года ЕНП была равна 466568, а НРП – 496713 избирателей, но она не рассчитывалась и, как известно, не применялась в методике 1995 года. Теперь «обиженным», как отмечалось, оказался электорат второй группы (табл. 2). Средний размер округа здесь превышает ЕНП более чем на 270 тыс., тогда как в той же Ленинградской области он не дотягивал до квотного значения чуть более чем 50 тыс. избирателей.

Теперь посмотрим на данные регионы, с позиции «обиженных» избирателей, то есть тех округов, где численность избирателей больше ЕНП на округ (см. табл. 3). Последняя колонка рассчитана по норме реального представительства, или ЕНП(у).

---

[1] НРП — норма реального представительства, определяемая путем вычитания из общего корпуса избирателей России электората 20 субъектов Федерации (по методике 1993 г.), где он был меньше ЕНП (или исходной средней нормы представительства СНП(и), а затем делением полученной разности на количество оставшихся мажоритарных округов, где численность электората превышала ЕНП. В данном случае НРП совпадало с "уточненной средней нормой представительства" (СНП(у).

Таблица 3

Субъекты Федерации *(первая группа)*	**Число «обиженных»избирателей по расчетам ЕНП**		**Число «обиженных» избирателей по расчетам ЕНП(у)**	
1	**2**	**3**	**4**	**5**
	1993	*1995*	*1993*	*1995*
Московская область	- 347,2	-28,0	-50,8	-193,7
Ростовская область	- 346,7	+98,0	-167,6	- 186,8
Ленинградская область	-284,7	+154,0	-223,5	+ 246,4

Таблица 4

Субъекты Федерации *(вторая группа)*	**Число «обиженных «избирателей по расчетам ЕНП**		**Число «обиженных» избирателей по расчетам ЕНП(у)**	
1	2	3	4	5
	1993	*1995*	*1993*	*1995*
Республика Коми	+ 138,7	-303,3	+198,0	- 225,5
Курганская область	+ 171,7	- 298,6	+231,2	- 229,0
Томская область	+ 217,6	-242,6	+277,0	- 213,1

Число «обиженных» избирателей по трем областям (Московской, Ростовской, Ленинградской) в 1993 году приближалось к 1 миллиону. Поэтому логично, что именно этим областям ЦИК добавил еще по одному округу. Но это не означает, что соответствующие округа ЦИК отобрал у регионов второй группы. Просто методика, основанная на математических предпочтениях, которая была применена ЦИК, автоматически формировала именно ту сетку округов, которая и вошла в закон.

Таким образом, методика ЦИК предполагала распределение на основе только ЕНП. Это вызывало недовольство строгой критики. Так, руководитель независимой экспертной группы по исследованию выборов и референдумов А. Собянин видел в этом грубую ошибку. Свою оценку он подкреплял следующим примером. Допустим, необходимо распределить 100 избирательных округов по 50

территориям, в половине из которых проживает по 1 тысячи избирателей, а в другой половине по 1 млн. Согласно прежней методике ЦИК (методика 1993 г. в разработке которой принимал участие и сам А. Собянин), нарезка проводилась бы по следующей схеме: вначале каждый из 50 субъектов с числом избирателей 1 тысяча получил бы один избирательный округ. Таким образом, распределилось бы 50 округов, а остальные 50 округов необходимо было распределить между 25 территориями (субъектами), которые превышают тысячную численность избирателей, использовав для этого СНП(у):

25 млн. изб. / 50 округов (оставшихся) = 500 тыс. избирателей.

Теперь электорат каждого субъекта (а это 1 млн. избирателей) делится на СНП(у) (500 тыс.) и получается по два округа.

ЦИК пошел по другому пути. 50 избирательных округов, оставшихся на долю 25 крупных субъектов, распределены были по исходной (не уточненной) средней норме представительства (методика 1995 г.).

25 025000 млн. избирателей / 100 округов = 250 250 тыс. избирателей на один округ, или чуть менее четырех избирательных округов на каждый из 25 субъектов с числом избирателей равным 1 млн. человек. Но такого количества округов просто нельзя предоставить. Налицо, по мнению А. Собянина, была грубая арифметическая ошибка.

Однако, как представляется, с таким выводом автора согласиться было нельзя. Здесь налицо было все-таки предвзятое отношение к методике ЦИК 1995 года.

Во-первых, по ЕНП ЦИК определяла не «оставшиеся» округа, а все их нормативное количество, что существенно меняет картину «нарезки» округов. Таким образом, как известно, было распределено 189 округов. А уж к ним плюсовались округа субъектов Федерации с численностью электората меньше одной единицы ЕНП. Таких округов, соответственно, было 21. После этих операций 15 оставшихся свободных округов, были распределены по методу наибольшего остатка.

Во-вторых, необходимо отметить, что цифры для примера были взяты несколько некорректно. Вспомним: 1 тыс. избирателей и 1 млн. избирателей. Тысячекратный разрыв. Если мы попытаемся определить кратное соотношение к реальной сетке избирательных округов 1995 года, то оно составит всего 62 единицы: Республика Коми – 768404 и Эвенкийский автономный округ 12368, а если мы проведем кратное сравнение, исключив из сетки электорат 21 субъект РФ,

корпус избирателей которых менее 1 единицы ЕНП и которым по закону определено по 1 округу, то кратность составит всего 2,01 (Республика Коми – 768404 и Борзинский округ Читинской области – 381719). Так что тысячекратных соотношений величин в реальной сетке избирательных округов мы не найдем.

Впрочем, мы далеки от мысли идеализировать методику определения сетки избирательных округов ЦИК, но и не видеть ее проработанности нельзя, хотя определенные приоритеты в политической географии она все-таки заявляла. В подтверждение этого посмотрим, какой результат дает «нарезка» округов по авторской[1], более сложной, методике.

На основе исходной ЕНП распределим по одному округу всем субъектам федерации (их 89), причем у 21 из них избирательный корпус меньше расчетной единицы (ЕНП), но по закону они имеют право на обязательное представительство. Далее используем методику уточнения нормы представительства. Для этого мы вычитаем из общего количества округов (225) те, которые уже закреплены за субъектами, то есть 89, и получим число округов для расчета уточненной нормы представительства. Кроме того, теперь весь электорат надо уменьшить на ту его часть, которая соответствует 89 округам (уже распределенным), то есть на 35 325 087 избирателей. Получаем в итоге: 1) 225 – 89 = 136 округов. 2) 104 977 895 (весь электорат России) – 35 375 087 = 69 602 808 3) 69 602 808 / 136 = 511 785. Это и есть уточненная норма представительства – ЕНП(у).

Напомним, что уточненная норма представительства по методике ЦИК 1993 года рассчитывалась иначе: исходя из общего числа (225) всех округов минус 20 округов субъектов, у которых избирательный корпус был меньше единицы представительства. Электорат этих округов составлял 3 млн. 450 тыс. Затем из общего (списочного) числа избирателей вычитались избиратели 20 субъектов (республик-округов) и производилось определение уточненной нормы. То есть 1) 107 602 тыс. — 3450 тыс. = 104 152 тыс. 2) 104 152 тыс. чел. / 205 окр. = 508 тыс. Здесь очевидно, что различие единых норм представительства, рассчитанных ЦИК в 1993 году и нами, незначительно. Оно определяется процессом уточнения методики расчета, предложенной авторами.

Теперь на основе ЕНП(у) рассмотрим «нарезку» округов в 68 субъектах, количество избирателей в которых превышало расчетную

[1] Предложенной В.Н. Белоновским.

единицу представительства. Для этого оставшееся количество избирателей субъекта делим на ЕНП(у). Целая часть полученного частного есть число одномандатных округов, которые складываются с уже имеющимся у субъекта федерации количеством округов.

Например, субъект РФ – Нижегородская область. Электорат – 2 788 031человек. По первичному распределению на основе ЕНП (равной 466 568) на ее территории образуется один избирательный округ. Проводим «нарезку» дальше: 1) 2 788 031 – 466 568 = 2 321 463. Это – оставшееся количество для дальнейшей «нарезки» округов. 2) 2 321 468 / 511 785 = 4,53. Здесь 511 785 – это ЕНП(у). Целая часть полученного числа – 4 указывает на количество округов, которые надо присоединить к уже имеющемуся у субъекта одному округу: 1 + 4 = 5. Итого нижегородцы получают право на образование 5 округов. Но и это еще не окончательно.

Указанным образом распределяются не все 136 округов, а только 104. Остается еще 32 округа. И здесь можно пойти двумя путями. Или вновь произвести уточнение и повторить все действия, или распределить все оставшиеся округа по методу наибольшего остатка (можно использовать и другие, допустим, метод наибольшей средней). В данном случае использовался метод наибольшего остатка. Минимальный уровень дробных чисел, полученных вышеприведенным методом, составил 0,46. Все территории, у которых этот уровень превышен, должны получить дополнительно еще по одному округу. Вспомним, дробная часть числа округов для Нижегородской области после второго распределения составила 0,53. Поэтому нижегородцы по данной методике получают право на «нарезку» еще одного округа. В итоге у них оказывается 6 округов, что, кстати, совпадает с тем их количеством, которое было рассчитано по методике ЦИК. В целом результаты произведенных расчетов «нарезки» округов показали некоторое несовпадение с теми, что были получены по методике ЦИК (см. табл. 5).

Таблица 5

Субъекты федерации	**Число округов в 1995 году**	
1	**2**	**3**
	По официальной методике Центризбиркома	***По авторской методике В.Н. Белоновского***
Республика Коми	1	2
Курганская область	1	2

Таблица 5 (окончание)

Субъекты федерации	Число округов в 1995 году	
1	**2**	**3**
	По официальной методике Центризбиркома	***По авторской методике В.Н. Белоновского***
Томская область	1	2
Ростовская область	11	10
Московская область	7	6
Город Москва	15	14

Как видим, методика избранная ЦИК все-таки ориентирована была на приоритеты регионов с более демократическим электоратом. Представим себе, допустим, что по дополнительному округу получили бы приоритет, например, Краснодарский край, Ставропольский край, Рязанская область. Надо полагать, появились бы представители народно-патриотического или «левого» электората.

Но, тем не менее, незначительная величина расхождений в различных методиках дает основание утверждать, что методика ЦИК без достаточных причин подвергалась столь жесткой критике. Она имеет право на существование, как и любая другая. Субъективное восприятие не должно приводить к дестабилизации избирательной кампании в целом.

Так уж получилось, что законы о выборах депутатов меняются к каждым новым выборам, данный же закон «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва», принятый в 1995 году долго оставался действующим[1].

Здесь, с одной стороны, мы видим, безусловно, недоработку наших законодательных органов, но, с другой стороны, довольно частое изменение схемы одномандатных округов, допустим, к каждым новым выборам, не способствует стабильности и может иметь негативные последствия. В свое время Георг Мейер отмечал по этому поводу, что необходимы между ревизиями (пересмотром) избирательных округов «гораздо более длинные периоды, потому что частое разрушение и новое созидание избирательных округов должно в значительной степени препятствовать образованию внутри последних

[1] До 2003 года.

чувства единства и, кроме того, вносить вредный элемент беспокойства в государственную жизнь»[1].

Вместе с тем отметим, отметим, что ЦИК, основываясь на схеме из закона 1995 года к очередным выборам 1999 года все же разработала новую схему одномандатных округов. Однако новая схема одномандатных округов, представленная ЦИК в Государственную Думу к выборам 1999 года, была в свое время отклонена комитетами нижней палаты российского парламента. Публикация схемы одномандатных округов производилась в соответствии с п. 7 ст. 12 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 2 июня 1999 года, № 121-ФЗ[2] – не позднее, чем за 98 дней до дня выборов, которая была использована при выборах Государственной Думы предыдущего созыва, т.е. от 17 августа 1995 г. № 146-ФЗ.

На основании данной нормы (п. 7 ст. 12 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 2 июня 1999 г.) ЦИК приняла постановление от 4 сентября 1999 г. № 12 / 84–3 «Об опубликовании схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва" по схеме предыдущих выборов 1995 года.

Данное постановление ЦИК было оспорено в Верховном Суде РФ гражданином Козловым Н.И. (дело № ГКПИ99 – 116) , однако Верховный Суд РФ своим решением от 29 февраля 2000 года жалобу Козлова оставил без удовлетворения[3], тем самым подтвердив законность действия ЦИК РФ, публикации схемы «нарезки» округов на основе Федерального закона «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва».

Во вновь принятом Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» № 175-ФЗ от 20 декабря 2002 года сохранена преемствен-

---

[1] Мейер Г. Избирательное право. – Т.2: Технология избирательного процесса. – М., 1905. – С. 130.

[2] СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3178.

[3] См.: Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда.

ность в основных требованиях к образованию избирательных округов. Законодатель сохранил категории «единая норма представительства» и «средняя норма представительства», несколько расширил права ЦИК, в части действия комиссии, если федеральный закон об утверждении схемы одномандатных избирательных округов не опубликован в срок или в случае роспуска Госдумы. ЦИК может принять решение о проведении выборов депутатов Госдумы нового созыва по схеме одномандатных избирательных округов, которая была использована при выборах предыдущего созыва (пп. 1 п. 8 ст. 12). В случае, если прежняя схема округов не соответствует закрепленным в законе требованиям, ЦИК самостоятельно определяет, утверждает и публикует такую схему, в которой уточняется численность избирателей и вносятся изменения в прежнюю схему округов в части изменения только тех округов, которые не соответствуют требованию закона. Если изменения повлекли за собой необходимость изменения границ иных округов, ЦИК вправе изменить их в соответствии с требованием закона.

Что касается конкретной методики «нарезки» округов, то она публикается не позднее, чем за 120 дней до истечения конституционного срока, на который была избрана Государственная Дума действующего созыва, или не позднее чем через 10 дней со дня истечения этого срока, если новый закон об утверждении схемы одномандатных округов не будет принят и обнародован.

Как уже отмечалось, новый закон о «нарезке» округов от 4 июля 2003 г. № 93–ФЗ был опубликован в дополнительном выпуске Российской газеты от 12 июля 2003 г. В законе сохранена прежняя методика «нарезки» округов, т.е. 1995 года, анализ которой нами уже рассмотрен. (Сама методика была утверждена Постановлением ЦИК РФ от 24 января 2003 г. № 169/1425-3).

Как известно, данная методика исходит из ЕНП. Совокупный электорат в России на момент принятия закона составил, по данным ЦИК, 107 млн. 652 тысячи 979 человек. Эта число делится на 225 округов и устанавливается ЕНП, которая равняется 478 458 избирателям. Затем идет последовательное (поочередное) наложение (деление) совокупного электората субъектов РФ на эту ЕНП. И целая часть полученного частного, означает предварительно установленное количество одномандатных избирательных округов для соответствующего субъекта РФ.

С учетом требований нового Федерального закона о выборах депутатов Госдумы (пп. 4 п. 3 ст. 12) на территории каждого субъекта

РФ должно быть образовано не менее одного избирательного округа, в том числе и в тех субъектах, где совокупный электорат меньше ЕНП. Число оставшихся нераспределенных одномандатных избирательных округов распределяется далее по методу наибольшего остатка, т.е. округа передаются по одному тем субъектам Российской Федерации, у которых частное больше единицы и имеет наибольшую дробную часть. С учетом демографических изменений за последние годы, по одному округу лишились Мурманская и Иркутская области. Соответственно по одному округу добавилось в Дагестане и Краснодарском крае. Но сегодня, как уже отмечалось, данная методика не используется, поскольку законодатель отказался от выборов на федеральном уровне по мажоритарной избирательной системе.

При изучении темы № 3 необходимо:

Работать с законодательными актами: [1], [6], [32], [49], а также**:**

Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва: Федер. закон от 17 августа 1995 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3425.

Об утверждение схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва: Федер. закон от 4 июля 2003 года № 93-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 27 (Ч. II). Ст. 2707.

Читать научную и учебную литературу: [57], [58], [59], [62], [92], [97], [110], [126], а также:

Авакьян С.А. Выборы 1993–1994 гг. в Российской Федерации: правила и процедуры. – М., 1993.

Белоновский В.Н. Методика «нарезки» округов 1993 года (историко-правовой аспект) // Законотворчество, законодательство и правоприменение (актуальные проблемы): Доклады и сообщения III Международной научно-практической конференции. Москва, 16 мая 2003 г. / Под ред. А.В. Хорошилова, А.А. Романова, В.Н. Белоновского. – М.: МЭСИ, 2003.

Белоновский В.Н. Могут ли реализовать право голоса «обиженные избиратели»? // Правовое обеспечение устойчивого развития общества». Доклады и сообщения III Международной научно-практической конференции. Москва, 25 марта 2003 г. / Под ред. Н.И. Архиповой, Ю.А.Тихомирова, Н.И. Косяковой. – М.: РГГУ, 2003

Белоновский В.Н. Ожидает ли нас презентация новой методики «нарезки» округов? // Законотворчество, законодательство и правоприменение (актуальные проблемы): Доклады и сообщения III Международной научно-практической конференции. Москва, 16 мая 2003 г. / Под ред. А.В. Хорошилова, А.А. Романова, В.Н. Белоновского. – М.: МЭСИ, 2003.

Белоновский В.Н., Калина В.Ф. Итак, «нарезка» состоялась. Вступил в силу федеральный закон, утвердивший схему одномандатных избирательных округов для проведения выбоов депутатов Государственной Думы / Российская Федерация. 1995, № 17.

Каюнов О.Н. Распределение округов по выборам в Государственную Думу // Избирательный закон: Материалы к обсуждению. – М.,1993.

Мануйлов М.А., Шкляр А.Б. Представление об электоральной географии Санкт-Петербурга на основании некоторых итогов выборов 12 декабря 1993 г. // Региональная политика. – СПб. 1994, № 1.

Петров Н.В., Титков А.С. Политическая география России: новая или старая? // Президентские выборы в России. 1966. № 9.

Смирнягин Л.В. Нет предела совершенству. (О схеме избирательных округов) // Ваш выбор. 1995, № 3/4.

Контрольный тест

1. Выборы в двухмандатном округе являются:

а. униноминальными;
б. полиноминальными;
в. альтернативными;
г. панаширированными.

2. По какому принципу утверждаются одномандатные округа при выборах депутатов Госдумы РФ?

а. по территориальному;
б. по административному;
в. по административно-территориальному;

г. по равной численности избирателей;
д. по национально-территориальному.

3. Каким нормативным актом утверждалась схема одномандатных округов по выборам депутатов Госдумы РФ?
а. Указом Президента РФ;
б. Постановлением Правительства РФ;
в. Постановлением Центризбиркома;
г. Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;
д. отдельным федеральным законом об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной думы.

4. Понятие, которое означает предумышленную «нарезку» избирательных округов:
а. праймериз;
б. джеррименде́ринг;
в. панаширование;
г. абсентеизм.

5. ***Когда в послереволюционное время введены были избирательные округа?***
а. в 1918 г.;
б. в 1924 г.;
в. в 1934 г.;
г. в 1937 г.;
д. в 1950г.;
е. в 1964 г. ;
ж. в 1977 г.

Контрольные вопросы

1. Что вкладывается в понятие «избирательная география»?
2. Какие виды округов известны в избирательном праве?
3. Какие существуют методики «нарезки» округов?
4. Чем отличалась методика «нарезки» округов 1995 года от методик 1993 года?
5. Как определяется единая норма представительства (ЕНП)?

6. Как определяется единая норма уточненная представительства (ЕНПу)?
7. Как рассчитать среднюю норму представительства (СНП)?
8. Как рассчитать реальную норму представительства (РНП)?
9. По какой методике определялись одномандатные округа при выборах депутатов в 2003 году?
10. Как рассчитываются голоса «обиженных» избирателей?

План семинарского занятия:

1. «Избирательная география» в истории избирательного права.
2. «Нарезка» округов в советский период истории России.
3. Методики «нарезки» округов.
4. Порядок образования единого федерального округа.

Тема 4.

Информационное обеспечение выборов и предвыборной агитации

Целью изучения *данной темы является анализ проблем информационного обеспечения выборов и предвыборной агитации.*

Изучив тему 4, студент должен
знать:

- основные характеристики информационного обеспечения выборов избирательного процесса, особенности предвыборной агитации;

уметь:

- выделять основные каналы информационного обеспечения выборов, избирательного процесса; давать им характеристику; различать понятия «информирование», «информирование избирателей», «предвыборная агитация», устанавливать взаимосвязи между ними, видеть их взаимообусловленность, а также представлять конечные результаты получения, распространения информации о выборах.

приобрести навыки:

- анализа нормативных актов, регулирующих получение, распространение информации о выборах и ведение предвыборной агитации;

акцентировать внимание на понятиях:

- информирование, информационное обеспечение выборов, информирование избирателей, опросы общественного мнения, агитационный период, предвыборная агитация, условия проведения предвыборной агитации, субъекты права на предвыборную агитацию, агитационные материалы, ограничения при проведении предвыборной агитации.

4.1. Понятие информационного обеспечения выборов.
4.2. Понятие информирования избирателей.
4.3. Опросы общественного мнения.
4.4.Понятие предвыборной агитации.
4.5. Агитационный период.
4.6. Общие условия проведения предвыборной агитации в периодических печатных изданиях.
4.7. Условия выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов.
4.8. Субъекты права на предвыборную агитацию.
4.9. Общие условия проведения предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и радио.
4.10. Ограничения при проведении предвыборной агитации.

В связи с реформированием избирательной системы встал вопрос детального правового регламентирования процесса выборов и в особенности отдельных его институтов, которые прежде недостаточно развивались. Одним из таких институтов избирательного права является предвыборная агитация, которая в новых условиях начала приобретать решающее значение, потому что от нее в значительной степени стал зависеть успех кандидатов или избирательных объединений на выборах. Подтверждением этому может служить создание в нашей стране большого количества PR-компаний, профессионально занимающихся проведением предвыборной агитации.

В результате возникла необходимость обеспечения гарантий равенства прав кандидатов и избирательных объединений при проведении предвыборной агитации. Поэтому с конца 80-х – начала 90-х XX в. годов при формировании новой избирательной системы значительное внимание уделялось совершенствованию правового регулирования института предвыборной агитации. Однако, несмотря на более чем десятилетний период реформирования избирательной системы, до сих пор остается много нерешенных вопросов, коллизий и пробелов в части регламентации данного института и обеспечения равенства прав кандидатов и избирательных объединений при проведении предвыборной агитации. Но вначале восстановим исходные данные.

Предвыборная агитация – деятельность граждан Российской Федерации, кандидатов, избирательных объединений и общественных объединений, имеющая целью побудить или побуждающая из-

бирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них[1].

Государство обеспечивает гражданам РФ, общественным объединениям, политическим партиям при проведении выборов свободное проведение агитации в соответствии с федеральными законами и законами субъектов федерации.

Граждане РФ, общественные объединения, политические партии вправе в допускаемых законом формах и законными методами вести агитацию за участие в выборах, за или против любого зарегистрированного кандидата (за список кандидатов или против него). Кандидатам и избирательным объединениям гарантируются равные условия доступа к СМИ.

Предвыборная агитация может осуществляться через СМИ, путем проведения предвыборных мероприятий, в том числе собраний и встреч с избирателями, публичных предвыборных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций, шествий, выпуска и распространения агитационных печатных материалов.

Кандидат, избирательное объединение имеют право самостоятельно определять форму и характер предвыборной агитации через СМИ. В предвыборной агитации не могут участвовать члены избирательных комиссий, государственные органы, органы местного самоуправления, благотворительные организации, религиозные объединения, должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, военнослужащие при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей.

Кандидат, избирательное объединение имеют право на бесплатное предоставление им эфирного времени по каналам государственных и муниципальных телерадиокомпаний, осуществляющих телевизионное и радиовещание на территории соответствующего избирательного округа, на равных основаниях.

Кандидат, избирательное объединение, имеют право на основании заключенного с государственной телерадиокомпанией договора получить за плату эфирное время сверх предоставленного бесплатно. Условия оплаты по отношению к кандидатам и избирательным объединениям, избирательным блокам должны быть равными.

Средства массовой информации, учредителями (соучредителями) которых являются государственные или муниципальные

[1] СЗ РФ. 22.09.1997. №38. Ст. 4339

органы, организации, учреждения либо которые финансируются полностью или частично за счет средств, выделяемых из соответствующего бюджета (федерального, бюджета субъекта РФ, местного бюджета) или средств органов местного самоуправления, обязаны обеспечить равные возможности кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам для проведения предвыборной агитации.

Периодические печатные издания, учредителями (соучредителями) которых являются государственные или муниципальные органы, организации, учреждения либо которые финансируются полностью или частично за счет средств соответствующего бюджета (федерального, субъекта федерации, местного бюджета) или средств органов местного самоуправления, а также издания, которые имеют льготы по уплате налогов и обязательных платежей по сравнению с другими изданиями и распространяются на территории, на которой проводятся выборы, за исключением изданий, учрежденных исключительно для публикации официальных сообщений и материалов, нормативных и иных актов, должны выделить печатные площади для материалов, предоставляемых кандидатами, избирательными объединениями. Общий минимальный размер таких площадей, соотношение в нем частей, предоставляемых периодическими печатными изданиями бесплатно за счет средств их текущего бюджетного финансирования и на возмездной основе, устанавливаются федеральными законами и законами субъектов федерации.

Все агитационные печатные материалы должны содержать информацию об организациях и лицах, ответственных за их выпуск. Распространение анонимных агитационных материалов запрещается.

Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны предоставлять избирательным комиссиям в их пользование помещения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, для встреч кандидатов и их доверенных лиц с избирателями. Избирательные комиссии обязаны обеспечить равные возможности для всех кандидатов при проведении этих встреч.

При проведении предвыборной агитации не допускаются злоупотребления свободой массовой информации: агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную ненависть и вражду, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганда войны и иные формы злоупотребления свободой массовой информации, запрещенные законом.

В случае совершения указанных нарушений избирательные комиссии вправе обратиться в суд с представлениями об отмене решения о регистрации кандидата (списка кандидатов).

Избирательные комиссии осуществляют контроль за соблюдением установленного порядка проведения предвыборной агитации.

Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидатов и прекращается в ноль часов за сутки до дня голосования. Печатные агитационные материалы, ранее размещенные вне зданий и помещений избирательных комиссий, могут сохраняться в день голосования на прежних местах. В течение трех дней до дня голосования, включая день голосования, опубликование в СМИ результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов и иных исследований, связанных с выборами, не допускается.

Необходимо отметить, что вопрос правового регулирования порядка проведения предвыборной агитации без преувеличения является одним из самых сложных, что связанно со спецификой правоотношений в данной области.

В связи с этим вспомним, что в 2002 году законодатель в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав» пошел на разделение понятий предвыборной агитации и информирования избирателей. Данный подход надо признать целесообразным и своевременным, так как в рамках предыдущих избирательных компаний очень много проблем было связано с разграничением информационных и агитационных материалов. «Отсутствие четких правовых критериев, разделяющих информационные и агитационные материалы, позволяло вести агитацию под предлогом необходимости «объективного информирования граждан».[1]

В действующем избирательном законодательстве под предвыборной агитацией понимается 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). В данное определение, закрепленное в пункте 4 статьи 2 Федерального закона «Об

[1] 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; науч. ред. В.И. Лысенко. – М.: НОРМА, 2003. – С. 385.

основных гарантиях избирательных прав»[1], были внесены существенные изменения в результате принятия Федерального закона 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»[2]. В частности, уточнено, что предвыборной агитацией признается деятельность, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию не только за или против отдельно взятого списка кандидатов, но и за или против нескольких списков кандидатов одновременно, в результате чего, бесспорно, был устранен пробел, содержащийся в первоначальной редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав». Также, в связи с отменой графы «против всех», из определения предвыборной агитации были исключены призывы голосовать против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Несовершенство вышеуказанного определения предвыборной агитации, закрепленного в Федеральном законе от 19 сентября 1997 года № 24 – ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», заключалось в том, что, например, деятельность юридических лиц и иностранных граждан, способная побудить голосовать за тех или иных кандидатов (списки кандидатов), не признавалась бы, в соответствии с этим определением предвыборной агитацией. Также при формальном подходе к этому определению не признавалась бы предвыборной агитацией деятельность любых лиц, побуждающая голосовать за одного кандидата или один список кандидатов, так как в определении сказано «к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов)».

При этом в указанном законе предвыборной агитацией признается деятельность, побуждающая избирателей к участию в выборах, что в настоящее время представляется спорным моментом. Во всех последующих определениях предвыборной агитации данные действия были исключены из определения предвыборной агитации, так как было введено понятие информирования граждан, включающее в себя в том числе призывы принять участие в выборах.

---

[1] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 30, (Ч.I). Ст.3104; 2006. № 29. Ст. 3124, 3125; № 31 (1 ч.). Ст. 3427.

[2] СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. I). Ст. 3104.

Вместе с тем серьезной проблемой в действующем законодательстве остается вопрос классификации призывов бойкотировать участие в выборах. Данные действия невозможно отнести к предвыборной агитации или информированию избирателей, однако они, бесспорно, могут оказать влияние на итоги голосования и результаты выборов, отстраняя от участия в голосовании электорат определенных кандидатов и избирательных объединений, вплоть до срыва выборов вообще.

С другой стороны, призывы бойкотировать выборы могут быть использованы и как инструмент манипулирования в сугубо корыстных политических целях. Ярким примером этого стало стремление бойкотировать выборы Президента РФ в 2004 году рядом партий, которые обосновывали свой призыв не отсутствием достойных кандидатов, а, наоборот, отсутствием достойных соперников у действующего главы государства. Истинной целью данных деклараций было стремление не допустить преодоления необходимого 50% порога явки избирателей для признания выборов несостоявшимися. В связи с отменой обязательного порога явки на выборах всех уровней острота этой проблемы значительно снижается, тем не менее, остаются вопросы правового регулирования данных правоотношений с точки зрения обеспечения эффективности функционирования избирательной системы в целом.

Вместе с тем, определение предвыборной агитации, содержащееся в действующем Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав», является результатом его практического становления в ходе избирательных кампаний постсоветского периода и в настоящее время представляется оптимальным.

Не менее важными в рамках избирательного процесса являются понятие и основные принципы информирования избирателей. К сожалению, в нынешнем избирательном законодательстве не содержится непосредственного определения информирования избирателей. Отчасти эта проблема затрагивается в учебнике, вышедшем под редакцией А.А. Вешнякова, в котором, анализируя информационное обеспечение выборов, авторы различают такие понятия как «*информирование (всех участников избирательной кампании)*» и «*информирование избирателей*», рассматривая последнее как один из институтов избирательного права.[1] Под информированием избирате-

[1] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов/ Отв. ред. к.ю.н. А.А.Вешняков. – М.: НОРМА, 2003. – С. 426–427.

лей понимается распространяемая уполномоченными на то субъектами избирательных правоотношений официальная информация о предстоящих выборах, включающая в себя сведения о местах, порядке и сроках осуществления избирательных действий, о дате голосования, о выдвинувшихся кандидатах и участвующих в выборах избирательных объединениях.

Информирование избирателей осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск СМИ, физические и юридические лица.

Хотя органы государственной власти, органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах и избирательных объединениях, тем не менее, они могут оказывать влияние на результаты выборов путем большего информирования избирателей тех районов, где предпочтительный кандидат пользуется популярностью, и, наоборот, меньше информируя избирателей там, где большой поддержкой пользуются оппоненты данного кандидата. Существование данной проблемы отмечается также О.Н. Романенко[1], вместе с тем трудно согласиться с его предложениями в связи с обозначенным вопросом, что информированием избирателей должны заниматься, прежде всего, кандидаты и политические партии, а данную деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления необходимо запретить или существенно ограничить. Признавая необходимость совершенствования законодательного регулирования данного вопроса, важно более четко законодательно урегулировать обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления по объективному информированию избирателей, а также установить механизмы равномерного осуществления данного информирования.

Порядок проведения предвыборной агитации – один из наиболее детально регламентированных вопросов избирательного законодательства, так как помимо вышерассмотренных норм он включает законодательное регулирование:

- сроков проведения предвыборной агитации;
- круга субъектов избирательных правоотношений, имеющих право проводить предвыборную агитацию;
- признаков предвыборной агитации;

[1] См.: Романенко О.Н. Информирование избирателей или скрытая агитация // Журнал о выборах 2005. – № 6. – С. 60.

- порядка обнародования опросов общественного мнения, связанных с выборами, и прогнозов результатов выборов;
- порядка проведения предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях, посредством проведения агитационных публичных мероприятий;
- распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов;
- ограничений при проведении предвыборной агитации и других вопросов.

Сроки проведения предвыборной агитации. В настоящее время четкие сроки проведения предвыборной агитации устанавливаются только для организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий.

Так, первоначально агитационный период в СМИ для кандидата или списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, начинался после их регистрации, что позволяло в ряде случаев получать некоторым из них значительные преимущества при проведении предвыборной агитации. Позже законодатель определил, что агитационный период в СМИ начинается за 30 дней до дня голосования, а впоследствии, для удобства проведения жеребьевки эфирного времени и печатной площади по неделям, данный период был сокращен до 28 дней. По этому поводу высказывались мнения различных экспертов о необоснованном снижении агитационного периода. Тем не менее, при объективном подходе представляется, что закрепленный в законодательстве почти месячный срок на проведение агитации в СМИ является оптимальным. Прежде всего, этот срок позволяет кандидатам и избирательным объединениям изложить все тезисы своих предвыборных программ и является достаточным для формирования у избирателей представления о кандидатах и избирательных объединениях для осознанного выбора. Также, при данных условиях все кандидаты и избирательные объединения ставятся в равные стартовые позиции по проведению агитации в средствах массовой информации, так как начало агитационного периода в указанных обстоятельствах не зависит от момента выдвижения или регистрации кандидата, списка кандидатов.

В свою очередь распространение печатных, аудиовизуальных агитационных материалов, проведение публичных массовых мероприятий может начинаться непосредственно после выдвижения кандидата, списка кандидатов, что также представляется абсолютно

обоснованным, так как эти виды агитации имеют меньшую по сравнению со СМИ степень воздействия на избирателей, но при этом предоставляет кандидатам и избирательным объединениям возможность агитировать за себя при сборе подписей избирателей или средств для внесения избирательного залога.

По общим правилам вся агитация прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования, что позволяет избирателям обдуманно сделать свой выбор, не подвергаясь непосредственному агитационному воздействию перед голосованием.

Субъекты избирательных правоотношений, имеющие право проводить предвыборную агитацию. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав», граждане и общественные объединения (общие субъекты агитационной деятельности) в ходе избирательной кампании вправе осуществлять предвыборную агитацию в допускаемых законом формах и законными методами. При этом кандидаты, избирательные объединения (специальные субъекты агитационной деятельности) самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации.

Граждане в статусе избирателей могут разместить материалы агитационного характера в СМИ только с согласия кого-либо из кандидатов, уполномоченных представителей избирательных объединений при условии оплаты использованных в этих целях эфирного времени или печатной площади из соответствующего избирательного фонда.

В соответствии с указанным выше Федеральным законом, запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы:

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

2) лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, лицам, являющимся членами 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, при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей, кроме случаев, преду-

смотренных законодательством о выборах, и (или) с использованием преимуществ своего должностного или служебного положения;

3) воинским частям, военным учреждениям и организациям;

4) благотворительным и религиозным организациям, учрежденным ими организациям, а также членам и участникам религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний;

5) избирательным комиссиям, членам избирательных комиссий с правом решающего голоса;

6) иностранным гражданам, за исключением случаев, предусмотренных законодательством о выборах при проведении выборов органов местного самоуправления, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам;

7) международным организациям и международным общественным движениям;

8) представителям организаций, осуществляющих выпуск СМИ, при осуществлении ими профессиональной деятельности;

9) лицам, в отношении которых решением суда в период проводимой избирательной кампании установлен факт нарушения определенных ограничений при проведении предвыборной агитации.

При этом лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, вправе проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, если они зарегистрированы в качестве кандидатов в депутаты или на выборные должности.

Данные ограничения, введенные законодателем, представляются абсолютно обоснованным, так как позволяют создать кандидатам и избирательным объединениям равные условия при проведении предвыборной агитации.

Признаки предвыборной агитации. Не менее важными представляются определенные в законе признаки предвыборной агитации. Так, предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав», признаются:

1) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);

2) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое избирательное объединение будет голосовать избиратель (за исключением случая опубли-

кования (обнародования) результатов опроса общественного мнения в соответствии с требованиями законодательства о выборах);

3) описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не допущен к распределению депутатских мандатов;

4) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

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

6) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Данные признаки предвыборной агитации были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ и в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова»[1]. Они были признаны полностью соответствующими Конституции РФ, при этом Конституционным Судом было сделано уточнение, что данные действия можно рассматривать в качестве агитационных, если они совершенны умышленно с целью побудить избирателей голосовать за или против того или иного кандидата, избирательного объединения.

Правовое регулирование обнародования опросов общественного мнения, связанных с выборами, и прогнозов результатов выборов. Опросов общественного мнения, так как опросы общественного мнения являются одним из неотъемлемых элементов избирательного процесса.

В качестве требования для опубликования результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, законодатель ввел обязательное указание организации, проводившей опрос, время проведения опроса, число опрошенных (выборку), метод сбора

[1] СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

информации, регион, где проводился опрос, точную формулировку вопроса, статистическую оценку возможной погрешности, лицо, заказавшее проведение опроса и оплатившее указанное обнародование общественного мнения.

При этом неопубликование вышеуказанных данных в первоначальной редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»[1] влекло признание агитацией публикацию таких опросов общественного мнения[2]. Тем самым законодатель признавал возможность агитационного воздействия опросов общественного мнения.

Еще одним подтверждением агитационного влияния опросов общественного мнения является содержащийся запрет на опубликование и обнародование опросов общественного мнения в течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования. Особенно этот момент важен с учетом того, что остальная агитация запрещается только за сутки до дня голосования.

Безусловно, социологический рейтинг поддержки, предъявляемый избирателю до голосования, определенно влияет на реальный результат, получаемый кандидатом и избирательным объединением в ходе выборов. В наиболее общем виде такое влияние определяется тем, что психология масс часто заставляет предпочитать лидера «аутсайдеру», что называется «эффектом психологически комфортного голосования за победителя». Кроме того информация о падении (низком уровне) собственного рейтинга не может не вызвать психологический дискомфорт у соперников, что влияет на качественные параметры ведения ими своих кампаний. Более привлекательными (правдоподобными) для избирателя часто выглядят те статьи, которые опираются на факты социологии, нежели представляют простое мнение автора.

При этом встает вопрос о проверке подлинности результатов исследования общественного мнения, которые СМИ будут публиковать и обнародовать. Так, в соответствии с разъяснениями, утвержденными Постановлением ЦИК РФ от 10 октября 2003 года

---

[1] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

[2] 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; науч. ред. В.И. Лысенко. – М.: Типография Новости, 2003. – С. 391.

№ 38/354-4[1], обнародование опросов общественного мнения допускается по инициативе самих СМИ. Также в избирательном законодательстве не содержится запрета на проведение опросов общественного мнения самими СМИ. В связи с этим не исключается возможность опубликования недостоверных и предвзятых опросов общественного мнения, которые будут побуждать избирателей голосовать за того или иного кандидата, то или иное избирательное объединение. При этом проверить подлинность данных опросов общественного мнения не представляется возможным.

Серьезная проблема связана и с опубликованием и обнародованием прогнозов результатов выборов. Обнародование таких прогнозов не требует указания данных, предусмотренных при обнародовании опросов общественного мнения. Вместе с тем опубликование прогнозов результатов выборов со ссылкой на известные социологические организации может оказать не менее значимый агитационный эффект. Признавая возможность сильного агитационного воздействия прогнозов результатов выборов, законодатель, также как и в отношении опросов общественного мнения, запретил их опубликование и обнародование в течение пяти дней до дня голосования и в день голосования.

Учитывая то обстоятельство, что опубликование данных результатов опросов общественного мнения и прогнозов результатов выборов в большинстве случаев не оплачивается из избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений, то можно с полной уверенностью говорить о существовании пробела в избирательном законодательстве, наличие которого не позволяет обеспечить равенство прав кандидатов, избирательных объединений.

Возможным решением данной проблемы могло бы быть разрешение публикации и обнародования прогнозов результатов выборов, основанных на опросах общественного мнения. При этом ссылка на опрос должна даваться с приведением всех данных, которые необходимы при обнародовании опросов общественного мнения, потому что сведения о выборке и возможной погрешности или о методе проведения опроса и формулировке вопроса могут кардинальным образом поменять отношение избирателя к этому прогнозу результатов выборов.

---

[1] Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 2003. – № 16. – С. 80.

Более деликатной видится проблема объективности публикуемых результатов опросов общественного мнения и прогнозов итогов выборов, которая, возможно, могла бы решиться регламентацией компаний-участников, ограничив их число теми, кто официально существует на рынке социологических услуг, например, не менее года. Тем самым будут отсечены компании-однодневки, создаваемые лишь для участия в конкретных выборах и не обеспокоенные собственной профессиональной репутацией.

Остается надеяться, что данные вопросы будут рассмотрены и решены законодателем в ближайшее время.

Условия проведения предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях. Государственные и муниципальные организации телерадиовещания и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны обеспечить равные условия проведения предвыборной агитации соответственно зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, в том числе для представления избирателям предвыборных программ. Эфирное время на каналах указанных организаций телерадиовещания и печатная площадь в указанных периодических печатных изданиях предоставляются зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов за плату, а в случаях и порядке, предусмотренных законодательством о выборах, бесплатно.

Негосударственные организации телерадиовещания и негосударственные периодические печатные издания имеют право предоставлять зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям эфирное время и печатную площадь если только они зарегистрированы не менее чем за один год до начала избирательной кампании.

При этом условия оплаты эфирного времени, печатной площади, предоставляемых негосударственными организациями телерадиовещания и редакциями негосударственных периодических печатных изданий, должны быть едины для всех зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений. Это требование не распространяется на редакции негосударственных периодических печатных изданий, учрежденные кандидатами и избирательными объединениями.

При проведении выборов сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты эфирного времени,

печатной площади должны быть опубликованы соответствующей организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов и вместе с уведомлением о готовности предоставить эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации должны быть представлены в избирательную комиссию, организующую выборы, или указанную в законе нижестоящую избирательную комиссию. Организации телерадиовещания и периодические печатные издания, не выполнившие данные требования, не имеют права предоставлять эфирное время и печатную площадь для проведения предвыборной агитации.

Данное требование направлено на обеспечение гарантий равенства прав кандидатов и избирательных объединений и безусловно позволяет избирательным комиссиям следить за их соблюдением.

Бесплатное эфирное время на каналах государственных и муниципальных организаций телерадиовещания предоставляется соответственно зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, на равных условиях. Под равными условиями в законодательстве понимается равная продолжительность предоставленного эфирного времени то, что предоставляемое бесплатное эфирное время должно приходиться на определяемый соответствующей организацией телерадиовещания период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию.

Общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из общероссийских государственных организаций телерадиовещания предоставляет для проведения предвыборной агитации, должен составлять на каждом из каналов не менее 60 минут по рабочим дням, каждая из региональных государственных или муниципальных организаций телерадиовещания не менее 30 минут по рабочим дням, а если общее время вещания организации телерадиовещания составляет менее двух часов в день, – не менее одной четверти общего времени вещания.

При этом не менее половины общего объема бесплатного эфирного времени должно быть предоставлено зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям для проведения совместных дискуссий, «круглых столов» и иных совместных агитационных мероприятий.

Государственные и муниципальные организации телерадиовещания обязаны резервировать также эфирное время для проведения предвыборной агитации за плату. Размер и условия оплаты должны быть едиными для всех зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, выдвинувших зарегистрированные списки кандидатов. Общий объем резервируемого эфирного времени должен быть равен установленному общему объему бесплатного эфирного времени или превышать его, но не более чем в два раза.

Негосударственные организации телерадиовещания, выполнившие предусмотренные законодательством о выборах требования для получения права предоставлять эфирное время для размещения агитационных материалов, обязаны предоставлять эфирное время зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, выдвинувшим зарегистрированные списки кандидатов также на равных условиях.

В законодательстве содержатся нормы, позволяющие гарантировать беспрепятственное осуществление кандидатом и избирательным объединением предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания. Так, запрещается перекрывать передачу агитационных материалов на каналах организаций телерадиовещания трансляцией иных теле- и радиопрограмм, иных агитационных материалов.

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

При этом редакции указанных периодических печатных изданий обязаны резервировать печатную площадь для проведения предвыборной агитации за плату. Размер и условия оплаты должны быть едиными для всех кандидатов и избирательных объединений. Общий объем резервируемой печатной площади устанавливается законодательством о выборах.

Публикация агитационных материалов в периодических печатных изданиях не должна сопровождаться редакционными

комментариями в какой бы то ни было форме, а также заголовками и иллюстрациями, не согласованными с соответствующим кандидатом, избирательным объединением.

Обязательным условием размещения агитационных материалов в периодических печатных изданиях является положение, согласно которому во всех агитационных материалах должна содержаться информация о том, за счет средств избирательного фонда какого кандидата или избирательного объединения оно осуществляется. При этом если агитационные материалы были опубликованы бесплатно, информация об этом должна содержаться в публикации с указанием на того, кто разместил эту публикацию.

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

Правовое регулирование проведения предвыборной агитации посредством агитационных публичных мероприятий. Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам и избирательным объединениям в организации и проведении агитационных публичных мероприятий.

По заявке зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, зарегистрировавшего список кандидатов, помещение, пригодное для проведения агитационных публичных мероприятий в форме собраний и находящееся в государственной или муниципальной собственности, безвозмездно предоставляется собственником, владельцем помещения на время, установленное определяемой законом избирательной комиссией, зарегистрированному кандидату, его доверенным лицам, представителям избирательного объединения для встреч с избирателями. При этом комиссия обязана обеспечить равные условия проведения указанных мероприятий для зарегистрированных кандидатов и избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов.

Заявки на выделение помещений для проведения встреч зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов, с избирателями рассматриваются собственниками, владельцами этих помещений в течение трех дней со дня подачи указанных заявок.

Кандидаты и избирательные объединения для проведения агитационных публичных мероприятий вправе арендовать на основе договора здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям независимо от формы собственности.

Предвыборная агитация в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений запрещается, за исключением случая, когда это единственное здание или помещение, пригодное для проведения агитационного публичного мероприятия в форме собрания.

Порядок проведения митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в период избирательных кампаний определяется Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».[1]

Правовое регулирование условий выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов. Важным условием является требование изготовления всех агитационных материалов на территории Российской Федерации, что позволяет избирательным комиссиям контролировать законность изготовления данных материалов и соответственно обеспечивать равенство прав кандидатов и избирательных объединений.

При этом организации, индивидуальные предприниматели, выполняющие работы или оказывающие услуги по изготовлению печатных агитационных материалов, обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, равные условия оплаты изготовления этих материалов. К изготовлению печатных агитационных материалов допускаются только организации и индивидуальные предприниматели, выполнившие, также как и СМИ, требования по опубликованию своих расценок и представившие их в установленные сроки в соответствующую избирательную комиссию.

Все печатные и аудиовизуальные агитационные материалы должны содержать наименование, юридический адрес и ИНН организации, изготовившей данные материалы, фамилию, имя, отчество лица, заказавшего их, а также информацию о тираже и дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда.

[1] СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

Экземпляры печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры аудиовизуальных агитационных материалов, фотографии иных агитационных материалов до начала их распространения должны быть представлены кандидатом, избирательным объединением в соответствующую избирательную комиссию.

При этом запрещается изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда.

Органы местного самоуправления по предложению соответствующей избирательной комиссии не позднее чем за 30 дней до дня голосования обязаны выделить специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка. Такие места должны быть удобны для посещения избирателями и располагаться таким образом, чтобы избиратели могли ознакомиться с размещенной там информацией.

Печатные агитационные материалы могут вывешиваться (расклеиваться, размещаться) в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах только с согласия и на условиях собственников, владельцев указанных объектов. Размещение агитационных материалов на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности организации, имеющей на день официального опубликования решения о назначении выборов в своем уставном (складочном) капитале долю (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, превышающую (превышающий) 30%, осуществляется на равных условиях для всех кандидатов, избирательных объединений. При этом за размещение агитационных материалов на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности, плата не взимается.

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

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

Ограничения при проведении предвыборной агитации. Одним из ключевых положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» является норма о том, что предвыборные программы кандидатов, избирательных объединений, иные агитационные материалы (в том числе размещаемые в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет), выступления кандидатов и их доверенных лиц, представителей и доверенных лиц избирательных объединений граждан на публичных мероприятиях, в СМИ (в том числе размещаемые в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет) не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых Федеральным законом от 25 июля 2002 года №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм. Также запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающая национальное достоинство, пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения. При этом не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости.

Также запрещается агитация, нарушающая законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности.

Кандидатам, избирательным объединениям, их доверенным лицам и уполномоченным представителям и их уполномоченным представителям, а также иным лицам и организациям при проведении предвыборной агитации, запрещается осуществлять подкуп избирателей:

- вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности, кроме как за выполнение организационной работы (за сбор подписей избирателей, агитационную работу);
- производить вознаграждение избирателей, выполнявших указанную организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещать произвести такое вознаграждение;

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

В период избирательной кампании не допускается проведение лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от итогов голосования, результатов выборов либо которые иным образом связаны с выборами.

Оплата коммерческой рекламы и иной не связанной с выборами деятельности с использованием фамилии или изображения кандидата, а также рекламы с использованием наименования, эмблемы, иной символики избирательного объединения, выдвинувшего кандидата, список кандидатов, в период избирательной кампании осуществляется только за счет средств соответствующего избирательного фонда. В день голосования и в день, предшествующий дню голосования, такая реклама, в том числе оплаченная за счет средств соответствующего избирательного фонда, не допускается.

Кандидаты, избирательные объединения, выдвинувшие кандидатов, списки кандидатов, их доверенные лица и уполномоченные представители, а также зарегистрированные после начала избирательной кампании организации, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами органов управления которых (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, – членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций) являются указанные лица и (или) организации, в период избирательной кампании не вправе заниматься благотворительной деятельностью. Иные физические и юридические лица в период избирательной кампании не вправе заниматься благотворительной деятельностью по просьбе, поручению или от имени кандидатов, избирательных объединений, их доверенных лиц и уполномоченных представителей, а также проводить одновременно

с благотворительной деятельностью предвыборную агитацию. Кандидатам, избирательным объединениям, их доверенным лицам и уполномоченным представителям запрещается обращаться к иным физическим и юридическим лицам с предложениями об оказании материальной, финансовой помощи или услуг избирателям.

Новым является запрет на размещение рекламы во всех агитационных материалах. До принятия Федерального закона от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации»[1] данный запрет не распространялся на агитационные материалы, размещаемые на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях.

Еще одним положением указанного выше Федерального закона, вызвавшим жаркие дискуссии, явилась норма, согласно которой зарегистрированный кандидат, избирательное объединение не вправе использовать эфирное время на каналах организаций, осуществляющих телевещание, предоставленное им для размещения агитационных материалов, в целях:

1) распространения призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов, списков кандидатов;
2) описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов;
3) распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями;
4) распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Особенно острую критику данное положение получило со стороны оппозиционных движений. Вместе с тем именно политическая партия «ЯБЛОКО» больше всех пострадало на выборах депутатов Московской городской Думы четвертого созыва в декабре 2005 года от оскорбительных агитационных роликов партии «Свободная Россия». Рассматривая данное положение, очень важно учитывать,

[1] Российская газета. – 2006. – 7 декабря. № 275 (4241).

что не вводится полный запрет критики оппонентов в период избирательной кампании. Так по-прежнему кандидаты и избирательные объединения могут это делать во время дебатов, а также в печатных и аудиовизуальных агитационных материалах.

Организации, осуществляющие выпуск СМИ, в случае обнародования ими агитационных и информационных материалов (в том числе содержащих достоверную информацию), способных нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидата, деловой репутации избирательного объединения, обязаны предоставить соответствующему кандидату, избирательному объединению возможность до окончания агитационного периода бесплатно обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту своих чести, достоинства или деловой репутации.

Для обнародования указанного опровержения или иного разъяснения эфирное время должно быть предоставлено кандидату, избирательному объединению в то же время суток, в которое была обнародована первоначальная информация, и его объем не должен быть меньше, чем объем эфирного времени, предоставленного для изложения первоначальной информации, но не менее двух минут. При опубликовании указанного опровержения или иного разъяснения его текст должен быть набран тем же шрифтом, помещен на том же месте полосы и по объему должен быть не меньше, чем опровергаемый текст.

Непредоставление кандидату, избирательному объединению возможности обнародовать указанное опровержение или иное разъяснение до окончания агитационного периода является основанием для привлечения таких организаций, осуществляющих выпуск СМИ, и их должностных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Избирательные комиссии обязаны контролировать соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации и должны принимать меры по устранению допущенных нарушений законодательства о выборах.

При изучении темы № 4 необходимо:

Работать с законодательными актами:[1], [6], [16], [28], [32], [36], [37], [49].

Читать научную и учебную литературу:[29], [40], [58], [59], [62], [66], [110].

Контрольный тест

1. Запрет на предвыборную агитацию вводится:
а. за неделю до выборов;
б. за два дня до выборов;
в. за один день до выборов;
г. в день выборов.

2. Опубликование результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами запрещается публиковать:
а. за 10 дней до выборов;
б. за 5 дней до выборов;
в. за 3 дня до выборов;
г. за 1 день до выборов;
д. в день голосования.

3. Агитационный период начинается:
а. со дня выдвижение кандидата;
б. со дня создания соответствующего избирательного фонда;
в. со дня регистрации кандидата избирательной комиссией;
г. варианты ответа верны;
д. нет верных вариантов.

4. Органы государственной власти и местного самоуправления не вправе информировать избирателей:
а. о кандидатах;
б. об избирательных объединениях;
в. о дне выборов;
г. о месте выборов;
д. о достижениях района;
е. о дежурных администрации на «горячей линии».

5. Кому разрешается проводить предвыборную агитацию?
а. органам государственной власти;
б. органам местного самоуправления;
в. выборным должностным лицам;
г. представителям политической партии;
д. избирательным комиссиям;
е. представителям воинских частей;
ж. средствам массовой информации при осуществлении ими профессиональной деятельности.

Контрольные вопросы

1. Чем отличается понятие «информирование» от понятия «информирование избирателей»?
2. В чем заключается информационное обеспечение выборов?
3. Кто может осуществлять информирование избирателей?
4. Кто не может осуществлять информирование избирателей?
5. Каковы основные принципы проведения предвыборной агитации?
6. В какие сроки проводится предвыборная агитация?
7. Дайте характеристику агитационного периода.
8. В чем заключаются особенности проведения предвыборной агитации на каналах телерадиовещания?
9. Кто управомочен проводить опросы общественного мнения во время подготовки выборов?
10. Каковы основные ограничения при проведении предвыборной агитации?

План семинарского занятия:

1. Информационное обеспечение выборов.
2. Агитационный период и предвыборная агитация.
3. Условия проведения предвыборной агитации.
4. Ограничения при проведении предвыборной агитации

Тема 5.

Методики подсчета голосов и определения результатов выборов

Целью изучения *темы выступают отношения, связанные с методиками подсчета голосов и определения результатов выборов.*

Изучив тему 5, студент должен
знать:

- основные методики определения результатов голосования и методику применяемую в избирательной системе России;

уметь:

- определять результаты голосования по различным методикам применяемым в современной электоральной практике;

приобрести навыки:

- расчета результатов голосования в России на выборах различного уровня, анализа нормативных актов, закрепляющих методики определения результатов голосования.

акцентировать внимание на понятиях:

- подсчет голосов, методика, методики определения результатов голосования, методика В. Д`Ондта, методика Империалли, датский метод, методика Т. Хэйра, методика Г. Друпа, методика Г. Бишофа, метод Сент-Лагуе, метод наибольшей средней, метод наибольшего остатка, заградительный барьер, личное голосование, потери голосов избирателей, избирательное частное, избирательная квота.

5.1. Понятие методики определения результатов голосования.
5.2. Особенности определения результатов голосования по пропорциональной избирательной системе.
5.3. Виды методик определения результатов голосования на основе современной электоральной практики.
5.4. Делительные методики.
5.5. Квотные методики.
5. 6. Метод наибольшей средней.
5.7. Метод наибольшего остатка.
5.8. Методики определения результатов голосования в избирательной системе России.
5.9. Потеря голосов избирателей.
5.10. «Заградительные барьеры» и их влияние на результаты выборов.

Методике подсчета и определению результатов выбора посвящены статьи 67–70 статьи Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ и статьи 78–83 Федерального закона РФ от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации»[1].

В кампанию 2003 года впервые на практике в масштабе всей страны были применены требования закона о том, чтобы данные протокола любой и каждой участковой комиссии в течение суток были размещены на сайте избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.[2]

Стоит обратить внимание и на тот факт, что ни в одном нормативном документе ранее не наблюдалось такого обилия статей с правилами подсчета. С одной стороны это, наверное, плюс, но с другой, открывается возможность растворить необходимую информацию по проблеме определения результатов голосования в массе около главных позиций, что, при необходимости, не составит большого труда. Но, оставим эту сторону проблемы, обратимся к одной лишь ее грани – методике пропорционального распределения депутатских мандатов (ст. 83 Федерального закона «О выборах депутатов

[1] СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2006. № 29. Ст. 3124, 3125; № 31 (1 ч.). Ст. 3427.
[2] *Вешняков А.А.* «О задачах избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва» // Вестник ЦИК РФ. – 2003. – № 10 (148). – С. 142.

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 г.). Насколько она оправдана и будет ли способствовать формированию представительства, адекватного волеизъявлению избирателей?

Как известно, одно из достоинств пропорциональной системы выборов заключается в наиболее широкой представительности, меньшей потере голосов, по сравнению с мажоритарной системой. Из этого и надо исходить при разработке конкретной методики расчета. Тем более что за 100 с лишним лет существования пропорциональной системы наработаны десятки методик определения результатов голосования и распределения мандатов. Здесь возникает первый вопрос: почему из такого богатого спектра методик выбрана именно эта, наиболее простая, которая была апробирована в выборах 1993 года и получила позднейшее законодательное закрепление (хотя авторы учебника считают, что конкретная методика не обязательно должна закрепляться нормами закона: хватило бы и юридической силы подзаконного акта, это ведь проверяется практикой).

Увы, на фоне значительного абсентеизма данная методика, как и правила выборности в целом, по нашему мнению, не обеспечили максимального пропорционального представительства. Вспомним, например, что в выборах 1999 года приняло участие 6 6 840 638 избирателей, а 41 232 958 избирателей из 108 073 596 зарегистрированных и включенных в списки избирателей на момент окончания голосования и обладающих активным избирательным правом в федеральном избирательном округе, не приняли участия в голосовании. По ситуации выборов 2003 года всего избирателей, включенных в списки, было 108 906 244, приняло участие в голосовании 60 712 299 избирателей, т.е. 55,75%. Как видим, и в выборах 2003 года не приняло участие 48 193 945 избирателей. По сравнению с тем же 1999 годом не принявших участие в голосовании оказалось больше на 6 960 987 избирателей.

Можно выделить несколько причин такого явления: несовершенство самой избирательной системы[1], неумелая работа с электо-

[1] Затрагивая эту проблему, Председатель ЦИК А.А. Вешняков сказал, что такое явка избирателей на выборах – это своего рода показатель доверия к избирательной системе. См.: Вешняков А.А. «О задачах избирательных комиссий по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва // Вестник ЦИК РФ. – 2003. – № 10 (148). С. 145.

ратом в изменившихся условиях, аполитизм избирателей, неверие их в эффективность представительной власти в целом.

И еще на один факт нельзя не обратить внимание. Это постоянное возрастание количества избирателей, которые голосуют против всех. Так, если в 1999 году их было – 2 198 702, то в 2003 году – уже 2 851 600! Тенденция, безусловно, тревожная[1]. В окончательном протоколе результаты выборов 1999 года по федеральному избирательному округу выглядели так (табл. 6).

Таблица 6

№ избирательного объединения, избирательного блока	**Наименование избирательных объединений, блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов**	**Число проголосовавших**	**Число проголосовавших в процентах**
5	Сталинский блок, за СССР	404274	0,61
6	Объединение «ЯБЛОКО»	3955611	5,93
7	Коммунистическая партия труда России, за Советский союз	1481890	2,22
8	Мир, труд, май	383332	0,57
9	Блок генерала Николаева, академика Федорова	371938	0,56
11	Конгресс русских общин и движение Ю.Бондера	405298	0,61
12	Партия мира и единства	247041	0,37
13	Российская партия защиты женщин	536022	0,8
14	Международное движение «Единство» («Медведь»)	15549182	23,32
15	Социал-демократы	50498	0,08
16	Общероссийское политическое движение «В поддержку армии»	384404	0,58
17	Блок Жириновского	3990038	5,98
18	За гражданское достоинство	402754	0,6

[1] Тенденция, к сожалению, остается. Так, на состоявшихся в июле 2004 года выборах мэра г. Владивостока, кандидат «Против всех» набрал более 37% голосов избирателей. Своеобразный рекорд, свидетельствующий о тяжелой болезни нашей избирательной системы. В 2006 году графа «Против всех» была отменена.

Таблица 6 (окончание)

№ избирательного объединения, избирательного блока	**Наименование избирательных объединений, блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов**	**Число проголосовавших**	**Число проголосовавших в процентах**
19	Отечество вся Россия	8886753	13,33
20	КПРФ	16196024	24,23
21	Русское дело	111802	0,17
22	Всероссийская политическая партия народа	59695	0,1
23	СПС	5677247	8,52
25	ВОПД «Наш дом Россия»	790983	1,19
26	Социалистическая партия России	61689	0,09
27	Партия пенсионеров	1298971	1,95
28	Русская социалистическая партия	156709	0,24
Против всех		2198702	3,30

Напомним, что всего в выборах приняло участие 66 840 638 избирателей. Однако 5%-ный барьер тогда преодолело только 6 избирательных объединений и блоков (см. табл. 7).

Таблица 7

№ объединения и блока в протоколе	**Название объединения и блока**	**Число проголосовавших**	**Число проголосовавших в процентах**	**Число мандатов**
6	Объединение «ЯБЛОКО»	3955611	5,93	16
14	Межрегиональное движение единство («Медведь»)	15549182	23,32	66
17	Блок Жириновского	3990038	5,98	16
19	Отечество – вся Россия	8886753	13,33	37
20	КПРФ	16196024	24,23	67
23	СПС	5677247	8,52	23
В с е г о		54254855	81,31	225

В выборах 2003 года эти данные выглядели так. Данные окончательного протокола (см. табл. 8).

Таблица 8

№ избирательного объединения, избирательного блока	**Наименование политических партий избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов**	**Число проголосовавших**	**Ччисло проголосовавших в процентах**
18	1. Единение	710538	0,61
19	2. Союз правых сил	2408356	5,93
20	3. Российская партия пенсионеров и партия социальной справедливости	1874739	2,22
21	4.Российская демократическая партия «Яблоко»	2609823	0,57
22	5. «За Русь Святую»	298795	0,56
23	6. Объединенная Российская партия «Русь»	147423	0,61
24	7. «Новый курс Автомобильная Россия»	509241	0,37
25	8. Народно-республиканская партия России	80416	0,8
26	9. Российская экологическая партия «Зеленые»	253983	23,32
27	10. Аграрная партия России	2205704	0,08
28	11. «Истинные патриоты России»	149144	0,58
29	12. «Народная партия Российской Федерации»	714652	5,98
30	13. Демократическая партия России	136294	0,6
31	14. «Великая Россия – Евразийский Союз»	170 786	13,33
32	15. «Партия СЛОН»	107444	24,23
33	16. «Родина» (народно-патриотический союз)	5469556	0,17
34	17. «Партия Мира и Единства (ПМЕ)»	148948	0,1
35	18. ЛДПР	6943885	8,52
36	19. «Партия возрождения России – Российская партия ЖИЗНИ»	1140333	1,19

Таблица 8 (окончание)

№ избирательного объединения, избирательного блока	**Наименование политических партий избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов**	**Число проголосовавших**	**Ччисло проголосовавших в процентах**
37	20. Политическая партия «Единая Россия»	22779279	0,09
38	21. Российская Конституционно-демократическая партия «	113184	1,95
39	22. « Развитие предпринимательства «	212825	0,24
40	23. Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)	7647820	3,30
Против всех		2851600	

Как известно, на выборах 2003 года 5%-ный заградительный барьер преодолели только три партии и один блок (см. табл. 9).

Таблица 9

№ партии и блока в строке итогового протокола	**Название объединения и блока**	**Число проголосовавших**	**Число проголосо вавших в процентах**	**Число мандатов**
33	16. «Родина» (народно-патриотический союз)	5469556	9,02	29
35	18. ЛДПР	6943885	11,45	36
37	20. «Политическая партия «Единая Россия»	22779279	37,57	120
40	23.Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)	7647820	12,61	40
В с е г о		42840540	70,65	225

Вместе с тем, следует отметить, что на выборах в Госдуму в 1999 и в 2003 году – презентативность избранных депутатов была

значительно выше, чем у депутатов избранных в 1993 и 1995 годах. Естественно оказался и более высоким уровень их легитимности. Из 66 840 038 избирателей, принявших участие в выборах в 1999 году по федеральному округу за объединения и блоки, не прошедшие 5%-ный барьер, а их было 17, голосовало всего 12 585 183 избирателя, т.е. 18,82 процента, тогда как более 81% избирателей отдали голоса за 6 избирательных объединений. Налицо фактор становления многопартийности с группой лидирующих партий. Эта же тенденция в целом была подтверждена и в 2003 году. Из 60 712 299 избирателей, принявших участие в выборах по федеральному округу, за данные объединения отдали голоса 42 840 540 избирателей, т.е. 70,65%. Этот результат хотя и несколько уступает показателю 1999 года, но, тем не менее, является стабильным.

Правда, от численности всего совокупного электората, например, 1999 года за данные 6 объединений и блоков по различным причинам не проголосовало 49,79% – почти половина граждан, обладающих активным избирательным правом.

То же мы наблюдаем и в 2003 году: из 108 906 244 зарегистрированных и включенных в списки избирателей за данные три партии и один избирательный блок, прошедшие в Госдуму, отдали голоса 42 840 540 избирателей, т.е. 65 065 704 (более 60%) избирателей, обладающих активным избирательным правом, не голосовали за них. Как видим, в выборах и 2003 года, и 1999 года проблема повышения уровня легитимности депутатского корпуса, его презентативности не снималась с повестки дня.

Но, тем не менее, согласно принятой методике, результаты голосования определяются от числа избирателей, принявших участие в выборах, а эти результаты выборов, особенно в 1999 году, прямо скажем, оказались внушительными (см. табл. 10).

Таблица 10

№ объединения и блока в протоколе	**Название объединения и блока**	**Число проголосовавших**	**Число мандатов**	**Наибольший остаток**	**Исходные данные**
6	Объединение «ЯБЛОКО»	3955611	16	4771998	16

Таблица 10 (окончание)

№ объединения и блока в протоколе	Название объединения и блока	Число проголосовавших	Число мандатов	Наибольший остаток	Исходные данные
14	Межрегиональное движение единство «Медведь»	15549182	66	77051928	64
17	Блок Жириновского	3990038	16	62060636	17
19	«Отечество – вся Россия»	8886753	37	1799918	37
20	КПРФ	16196024	67	46495634	67
23	СПС	5677247	23	64871903	24

При определении результатов голосования в 1999 и 2003 годах, как уже отмечалось, законодатель фактически использовал ту же методику, что и при выборах 1993 и 1995 годов. Напомним, что в новейшее время пропорциональная избирательная система была впервые введена в 1993 году[1]. Для определения результатов выборов использовалась методика английского барристера[2] Томаса Хэйра, хотя ни в «Положении о выборах…» от 1 октября 1993 года, ни в более поздних выборных законах, он не был отмечен. Как известно, квотная методика не может сразу определить все депутатские мандаты, требуется дополнительное действие. У нас дораспределение мандатов происходило по методу наибольшего остатка.

Но вернемся к вопросу, почему была выбрана именно эта методика, и насколько она исключает приоритеты и создает равные условия для субъектов избирательного процесса. Чтобы вести дальнейший анализ, нам надо посмотреть, какие методики вообще общеприняты в мировой электоральной практике и какие бы результаты выборов дали они.

Вначале рассмотрим *делительные методики*. Метод делителей – это один из способов определения числа причитающихся спискам

[1] Как известно, в истории России, пропорциональная система выборов впервые была введена при выборах в Учредительное собрание 12 ноября 1917 года.
[2] От английского barrister – адвокат высшего ранга.

мест при применении пропорциональной избирательной системы. Метод делителей позволяет сразу распределить все места в округе или на национальном уровне (без второго распределения, как часто бывает при методе квоты). Метод состоит в последовательном делении полученных списками голосов на серию делителей. Предложены различные серии делителей: по методу профессора Гентского университета *Виктора д'Ондта* (предложен в 1882 г.) делители составляют ряд: 1-2-3-4-5 и т.д.; по методу итальянца *Империалли* -2-3-4-5 и т.д.; по методу французского ученого *А. Сент-Лагюе* (предложен в 1910 г.)-1-3-5-7 и т.д. Применяется также «умеренный» метод или модифицированный метод *Сент-Лагюе* делители образуют следующий ряд – 1,4-3-5-7 и т.д. При *датском методе* делители выражаются цифрами 1-4-7-10 и т.д.

Во всех случаях при использовании метода делителей места передаются спискам (партиям), имеющим наибольшие цифры в числе, равном количеству причитающихся округу мест.

Сошлемся на некоторые получившие распространение примеры, связанные с подсчетами результатов голосования[1]. Если в округе с восемью местами списки получили: «А» – 126 тыс. голосов, «В» – 94 тыс., «С» – 88 тыс., «Д» – 65 тыс., «Е» – 27 тыс., то по методу д'Ондта места будут распределены следующим образом:[2]

Делители	«А»	«В»	«С»	«Д»	«Е»
1	126000[1]	94000[2]	88000[3]	65000[4]	27000
2	63000[5]	47000[6]	44000[7]	32500	13500
3	42000[8]	31333	29333	21250	9000
4	31500	23500	22000	16250	6750

При применении метода Империалли места будут распределены так:

Делители	«А»	«В»	«С»	«Д»	«Е»
2	63000[1]	47000[2]	44000[3]	32500[5]	13500
3	42000[4]	31333[7]	29333[8]	21250	9000
4	31500[7]	23500	22000	16250	6750
5	25200	18800	17600	13000	5400

[1] Вестник государственной службы. Специальный выпуск / Отв. за выпуск Х.А. Беков; сост. С.А. Модестов. – М.: РОСКАДРЫ, 1993. – № 10.

[2] Инднесами обозначены полученные партиями мандаты

При применении метода Сент-Лагюе места будут распределены так:

Делители	«А»	«В»	«С»	«Д»	«Е»
1	126000[1]	94000[2]	88000[3]	65000[4]	27000[8]
3	42000[5]	31333[6]	29333[7]	21250	9000
5	25200	18800	17600	13000	5400

При применении модифицированного метода Сент-Лагюе распределение мест будет таким:

Делители	«А»	«В»	«С»	«Д»	«Е»
1,4	90000[1]	67142[2]	62857[3]	46428[4]	27000[8]
3	42000[5]	31333[6]	29333[7]	21250	9000
5	25200	18800	17600	13000	5400

При применении датского метода распределение мест будет таким:

Делители	«А»	«В»	«С»	«Д»	«Е»
1	126000[1]	94000[2]	88000[3]	65000[4]	27000[6]
4	31500[5]	23500[7]	22000[8]	16250	6750
7	18000	13428	12571	9285	3857

Замечено, что правило д'Ондта несколько благоприятствует крупным политическим партиям, а правило Сент-Лагюе и датский метод – небольшим партиям. Принято считать, что модифицированный метод Сент-Лагюе слегка усиливает «средние» партии на выборах.

Теперь рассмотрим квотные метды. Квота (от лат.guota – сколько) – часть, доля, норма или мера чего-либо; количественное ограничения; избирательная к. – кол-во голосов, необходимое для избрания депутата в данном избирательном округе при пропорциональной системе представительства;

В основе квотных методов[1] лежит квота (частное), получаемая от деления поданных голосов на число причитающихся мест или на

[1] См. также Вестнике государственной службы. Специальный выпуск / Отв. за выпуск Х.А. Беков; сост. С.А. Модестов. – М.: РОСКАДРЫ, 1993. – № 10.

число мест, увеличенное на одну или несколько единиц в зависимости от применяемого метода. При применении метода избирательной квоты обычно все места сразу не распределяются, и после первой передачи нужно привлечь еще один способ распределения оставшихся мест. Им может быть *метод наибольшего остатка, метод делителей, метод наибольшей средней* или др.

Квота может быть определена путем деления; увеличивая знаменатель на 1, 2, 3 и т.д., получаем все более мелкие значения квоты. Квота Хэйра, названная по имени предложившего ее английского барристера Томаса Хэра в 1855 г., выражается формулой x/y, – где x – число голосов, а y – число мест. Наиболее распространена квота, предложенная профессором Базельского университета Эдуардом Гогенбахом-Бишофом в 1888 г. Она выражается формулой $\frac{x}{y+1}$. Квота Друпа (по имени английского барристера Генри Друпа, предложившего ее в 1868 г.) выражается формулой $\frac{x}{y+1} + 1$.

Обратимся опять к вышеприведенной численности голосов, набранных партиями. Напомним: список «А» набрал 126 тыс. голосов, «В» – 94 тыс., «С» – 88 тыс., «Д» – 65 тыс., «Е» – 27 тыс. В округе распределяются 8 мест. Если применяется метод Т. Хэйра, то избирательная квота (частное) составит

$$\frac{x}{y} = \frac{400000}{8} = 50 \text{ тыс}$$

Таблица 11

Список	«А»	«В»	«С»	«Д»	«Е»
Число полученных голосов	126000	94000	88000	65000	27000
Полученные места	2	1	1	1	0
Остатки	26000	44000	38000	15000	27000

Если для второго распределения применяется метод наибольшего остатка, то нераспределенные три места получат списки «В», «С» и «Е». В данном случае список «А» потеряет 26 тыс. голосов, а список «Д» – 15 тыс.

При применении метода Гогенбаха-Бишофа квота равняется

$$\frac{x}{y+1} = \frac{400000}{8+1} = 44444$$

Таблица 12

Список	«А»	«В»	«С»	«Д»	«Е»
Число полученных голосов	126000	94000	88000	65000	27000
Полученные места	2	2	1	1	0
Остатки	37112	5112	43556	20556	27000

В этом случае распределяются уже 6 мест; седьмое и восьмое, если опять-таки применяется правило (метод) наибольшего остатка, передаются спискам «С» и «А».

Теперь для сравнения посмотрим, как бы распределились мандаты в 1999 году, если бы определение результатов выборов производилось по данной методике (квота Гогенбаха-Бишофа)

Таблица 13[1]

№ избирательных объединений и блоков по протоколу	**Название избирательных объединений и блоков**	**Число проголосовавших**	**Число мандатов по методике Гогенбаха - Бишофа**	**Наибольший остаток**	**Число мандатов – официальные данные**
6	Объединение «ЯБЛОКО»	3955611	16	4771998	16
14	Межрегиональное движение «Единство» («Медведь»)	15549182	**66**	77051928	**64**

[1] Выделенные данные показывают несовпадения.

Таблица 13 (окончание)

№ избирательных объединений и блоков по протоколу	**Название избирательных объединений и блоков**	**Число проголосовавших**	**Число мандатов по методике Гогенбаха - Бишофа**	**Наибольший остаток**	**Число мандатов – официальные данные**
17	Блок Жириновского	3990038	**16**	62060636	**17**
19	«Отечество – вся Россия»	8886753	37	1799918	37
20	КПРФ	16196024	67	46495634	67
23	СПС	5677247	**23**	64871903	**24**

Замечено, что правило наибольшего остатка (особенно при применении квоты Т. Хэйра) в некоторой мере благоприятствует небольшим партиям, имеющим возможность «подбирать» оставшиеся места после первого распределения. Впрочем, как уже говорилось, после первого распределения по методу квоты могут применяться и другие правила, например, рассчитанные по методике Генри Друпа.

$$\frac{x}{y+1} + 1 = \frac{400000}{8+1} + 1 = 4444$$

Как видим, результаты голосования определенные мо методике Генри Друпа, дают примерно те же значения, что и результаты, рассчитанные по методике Гогенбаха-Бишофа.

Теперь мы можем заключить: в нашей избирательной системе применяется наиболее простой метод Т. Хэйра. Но наш законодатель обезличил этот метод, не назвав имя автора.

Если мы посмотрим на распределение результатов голосования в Государственную Думу 1993 г. по другим квотным методам, то получим следующие результаты:

Таблица 14

Метод	ЛДПР	ДВР	КПРФ	Жен РФ	АПР	ЯБЛ	ПРЕС	ДПР
Т. Хэйра	59	40	32	21	20+1	20	17+1	14
Г. Друпа	59+1	40	32	21	20+1	20	17	14
Э. Гоген-баха	59+1	40	32	21	20+1	20	17	14

Приплюсованные единицы – это мандаты по вторичному распределению. Оно дает преимущество аграриям. При методе Т. Хэйра дополнительный мандат получила партия С. Шахрая, при других – партия В. Жириновского.

В нашей стране меньше известен *метод наибольшей средней*, т.е. способ распределения мандатов, при котором места передаются спискам, имеющим наибольшую среднюю величину (наибольшее среднее частное), получаемую путем деления числа голосов, полученных списком, на число уже завоеванных этим списком мест, увеличенное на единицу. Это одна из разновидностей пропорциональной избирательной системы. Обратимся опять к нашему примеру распределения на основе указанных голосов набранных партиями. При применении метода наибольшей средней[1] возможны два варианта определения результатов: 1. Распределение сначала на основе квоты Т. Хэйра, а остатки распределяются по правилу наибольшей средней. 2. Распределение мандатов сразу по правилу наибольшей средней. Оба варианта дают одинаковый конечный результат. После первого распределения партия «А» получила два места и имела 26 тыс. непредставленных голосов в остатке; «В» – одно место и 44 тыс. голосов в остатке; «С» – одно место и 38 тыс. голосов; «Д» – одно место и 15 тыс. голосов; «Е» – 27 тыс. голосов. Оставшиеся три мандата распределяются в результате последовательного трехразового деления (с учетом того, что распределяются три дополнительных мандата). Первое деление (определение первого дополнительного мандата):

Список «А»: 126000 / (2 + 1) = 42000
Список «В»: 94000 / (1 + 1) = **47000** (наибольшая средняя)
Список «С»: 88000 / (1 + 1) = 44000
Список «Д»: 65000 / (1 + 1) = 32500
Список «Е»: 27000 / (0 +1) = 27000

[1] См. Вестник государственной службы. – 1993. – № 10.

В результате место (шестой мандат) отдается списку «В». Такие же подсчеты делаются и для двух последних мест. Итак, определим принадлежность *седьмого* мандата (*второго дополнительного* мандата). Второе деление:

Список «А»: 126000 / (2 + 1) = 42000
Список «В»: 94000 / (2 + 1) = 31333
Список «С»: 88000 / (1 + 1) = **44000 (**наибольшая средняя)
Список «Д»: 65000 / (1 + 1) = 32500
Список «Е»: 27000 / (0 +1) = 27000

В результате место (седьмой мандат) отдается списку «С». Такие же подсчеты делается и для определения последнего места – *восьмого* (*третьего дополнительного*) мандата. Третье деление:

Список «А»: 126000 / (2 + 1) = **42000** (наибольшая средняя)
Список «В»: 94000 / (2 + 1) = 31333
Список «С»: 88000 / (2 + 1) = 29333
Список «Д»: 65000 / (1 + 1) = 32500
Список «Е»: 27000 / (0 +1) = 27000

Таким образом восьмое место передается – списку «А». Окончательный итог: «А» – три места, «В» – два, «С» – два, «Д» – одно, «Е» – ноль мест. Тот же результат будет получен, если сразу будет применен метод наибольшей средней. Первое место отдается «А», получившему наибольшее число голосов, или

Список «А» – 126000 / (0 + 1) = **126000** (наибольшая средняя)
Список «В» – 94000 / (0 + 1) = 94000 и т.д.

Для отыскания обладателя второго места подсчитываем:
Список «А»: 126000 / (1 + 1) = 63000
Список «В»: 94000 / (0 + 1) = **94000** (наибольшая средняя)
Список «С»: 88000 / (0 + 1) = 88000
Список «Д»: 65000 / (0 + 1) = 65000
Список «Е»: 27000 / (0 + 1) = 27000

Второе место отдается списку «В» и т.д. Окончательный итог тот же, что и при предыдущем подсчете. Если в данном случае применяется ограниченная пропорциональная избирательная система, то список «Е» теряет в округе 27 тыс. голосов, «Д» – более 30 тыс. и т.д. В то же время, списку «А» для получения одного места потребо-

валось 126 тыс.: 3 = 42 тыс. голосов, «В» – 47 тыс. голосов, «С» – 44 тыс. голосов, «Д» – 65 тыс. голосов.

Отмечено, что метод наибольшей средней благоприятствует крупным политическим партиям. Аналогичный результат дает применение метода Виктора д'Ондта. Часто в зарубежной литературе правило наибольшей средней и метод д'Ондта отождествляются.

Теперь рассмотрим этот же пример с применением правила наибольшей средней в рамках системы блокировки. Такое распределение мест сохранится (как и по методу д'Ондта), если ни один список не блокировался.

В случае, если списки «С», «Д» и «Е» блокируются, вместе они получают 88 тыс. + 65 тыс. + 27 тыс. = 180 тыс. голосов. Абсолютное большинство в округе составляет 200 001 голос, которого блок не набрал. Места распределяются по пропорциональной системе с правилом наибольшей средней, но блокированные списки рассматриваются как отдельный список. В результате он выигрывает, поскольку:

Первый подсчет:
Блок 180 тыс. – наибольшая средняя
«А» – 126 тыс.
«В» – 94 тыс.

Наибольшая средняя у блока, т.е. при первом подсчете с правилом наибольшей средней первое место предоставляется списку, получившему наибольшее число голосов.

Второй подсчет: Блок 180 тыс.: (1 + 1) = 90 тыс.
«А» 126 тыс. / (0+1) = 126 тыс.
«В» 94 тыс. / (0+1) = 94 тыс.;

Т.е. второе место передается списку «А» и т.д. В результате блок получает четыре места, «А» – два, «В» – два. Другими словами, блоком было получено дополнительное место за счет списка «А». Распределение мест внутри блока (распределяются завоеванные блоком четыре места) по правилу наибольшей средней:

«С» – 88 тыс., «Д» – 65 тыс. ,»Е» – 27 тыс. и т.д.

Итого: «С» – два места, «Д» – два места, «Е» – ноль мест. Партия «Д» выиграла дополнительное место, отобранное у «А».

3. Предположим, что в блок вступили списки «В», «С» и «Е»; он набрал 94 тыс. + 88 тыс. + 27 тыс. = 209 тыс. голосов. Поскольку блок получил абсолютное большинство голосов, то все восемь мест распределяются внутри блока по правилу наибольшей средней.

В результате окончательное распределение мест в округе в этом случае будет:

Список «А» – 126 тыс. голосов – ноль мест;
Список «В» – 94 тыс. голосов – четыре места;
Список «С» – 88 тыс. голосов – три места;
Список «Д» – 65 тыс. голосов – ноль мест;
Список «Е» – 27 тыс. голосов – одно место.

Теперь обратимся к опыту выборов депутатов Госдумы 1993 года, и посмотрим насколько оправдана была методика 1993 года и в какой степени она способствовала формированию представительства адекватному волеизъявлению избирателей.

Вспомним: 52,45 млн. избирателей из 106,2 млн. зарегистрированных не приняли тогда участия в голосовании.

Кроме этого, пресловутый заградительный 5%-ный барьер, а это еще 4,07 млн. потерянных голосов, о которых говорил тогда первый председатель ЦИК Н.Т. Рябов, в июле 1994 года, опровергая ряд публикаций, в которых авторы обвиняли в фальсификации выборов. 5%-ный барьер также явился источником значительных потерь голосов избирателей. Так, при существующей тогда расчетной квоте участвующее в выборах 1993 года Российское Движение Демократических Реформ, например, могло бы иметь 10 мандатов, но не получили ни одного, поскольку не преодолело 5%-ный барьер, а всего «пятипроцентники» (избирательные объединения и блоки, не преодолевшие пятипрцентный барьер) потеряли 26 мандатов. Представляется, что такой высокий барьер, вряд ли был оправдан в нашей стране, которая только что нащупывала путь к возрождению многопартийности

Попробуем определить результаты выборов 1999 года по методике В. д'Ондта. Получим следующие результаты (см. табл. 15):

Таблица 15

№ избират. объединения, блока	**Наименование избирательных объединений, зарегистрированных в федер. списках**	**Результаты выборов**		
		По методу В. Донта без 5% барьера	**По методу В. Донта с 5% барьером**	**Официальные результаты**
5	Сталинский блок, за СССР	1	нет	

Таблица 15 (окончание)

№ избират. объединения, блока	Наименование избирательных объединений, зарегистрированных в федер. списках	Результаты выборов		
		По методу В. Донта без 5% барьера	По методу В. Донта с 5% барьером	Официальные результаты
7	Коммун. Партия труда России, за Сов.Союз	5	нет	
8	Мир, Труд, Май	1	нет	
9	Блок ген. Николаеваб, академика Федорова	1	нет	
11	Конгресс руских общин и движен. Ю. Бондера	1	нет	
12	Партия мира и единства		нет	
13	Российская партия защиты женщин		нет	
14	Межд. движение «Единство»(Медведь)	59	65	64
15	Социал-демократы		нет	
16	Общест. полит. движ.» В поддержку армии»	1	нет	
17	Блок Жириновского	15	16	17
18	За гражданское достоинство	1	нет	
19	Отечество вся Россия	34	37	37
20	КПРФ	62	68	67
21	Русское дело		нет	
22	Всероссийская полит. партия народа		нет	
23	СПС	21	23	24
25	ВОПД «Наш дом Россия»	3	нет	
26	Социалистическая партия России		нет	
27	Партия пенсионеров	5	нет	
28	Русская социалистическая партия		нет	

Если бы при распределении мандатов не использовали 5%-ный барьер, то мандаты получили бы такие избирательные объединения и блоки, как Сталинский блок за СССР; Мир, Труд, Май; Блок ген. Николаева и академика Федорова; Конгресс русский общин и движение Ю. Бондера; Обществ. полит. движение «В поддержку армии»; За гражданское достоинство – по 1 мандату; Коммун. партия труда России за Сов. Союз и Партия пенсионеров – по 5 мандатов; ВОПД «Наш дом Россия» – 3 мандата. При этом 7 партий не получили ни одного мандата: Партия мира и единства; Российская партия защиты женщин; Социал-демократы; Русское дело; Всероссийская политическая партия народа; Социалистическая партия России и Русская социалистическая партия.

Если расчет произвести без *5%-ного* барьера, например, по квотной методике Гогенбаха-Бишофа и используемого у нас метода наибольшего остатка для вторичного распределения (дораспределения), то мы получили бы следующие данные

Таблица 16

№ избирательного объединения, блока	**Наименование зарегистрированных избирательных объединений, блоков**	**Число проголосовавших**	**Число распределенных мандатов по методике Гогенбаха – Бишофа**	**Наибольший остаток**	**Официальные данные по распределению мандатов**
5	Сталинский блок за СССР	404274	0	487749844	
6	Объединение «ЯБЛОКО»	3955611	14	55685908	16
7	Коммунисты, трудящиеся России – за Сов. Союз	1481890	3	453434097	
8	Мир. Труд. Май	383332	1	410682169	
9	Блок генерала А.Николаева, академика С.Федорова	371938	0	368751642	

Таблица 16 (продолжение)

№ избирательного объединения, блока	**Наименование зарегистрированных избирательных объединений, блоков**	**Число проголосовавших**	**Число распределенных мандатов по методике Гогенбаха – Бишофа**	**Наибольший остаток**	**Официальные данные по распределению мандатов**
11	Конгресс русских общин и движение Ю.Балдарова	405298	1	491518218	
12	Партия мира и единства	247041	0	909124033	
13	Российская партия защиты женщин	536022	1	972589498	
14	Межрегиональное движение «Единство» («Медведь»)	15549182	64	22181761	64
15	Социал-демократы	50498	0	185835329	
16	Общероссийская политическое движение «В поддержку Армии»	384404	1	414627186	
17	Блок Жириновского	3990038	15	68355227	17
18	За гражданское достоинство	402754	0	482156163	
19	Отечество – вся Россия	8886753	34	70372417	37
20	КПРФ	16196024	63	6022306	67
21	Русское дело	111802	0	411437312	
22	Всероссийская политическая партия народа	69695	0	256481311	

Таблица 16 (окончание)

№ избирательного объединения, блока	Наименование зарегистрированных избирательных объединений, блоков	Число проголосовавших	Число распределенных мандатов по методике Гогенбаха – Бишофа	Наибольший остаток	Официальные данные по распределению мандатов
23	СПС	5677247	24	89257122	24
25	ВОПД «Наш Дом Россия»	790983	1	910859552	
26	Социальная партия России	61689	0	227018804	
27	Партия пенсионеров	1298971	3	780282438	
28	Русская социалистическая партия	156709	0	576697463	

Вместе с тем, стоит отметить, что не во всех странах на выборах законодательно устанавливается заградительный барьер, а в некоторых он, если и существует, то на низком уровне. Допустим в Израиле – 1%, в Мексике – 1,5%, Дании – 2%, Аргентине, Румынии – 3% и т.д. В некоторых странах к проблеме заградительного барьера подходят дифференцировано. Например, в Словакии для политических партий и движений он вводится на уровне 5%, но избирательная комиссия может его понижать до 4% и даже 3%, если партии не набирают первоначально отмеченный уровень[1]

Однако в России пятипроцентный барьер последовательно законодательно вводился на всех выборах (ст. 62 Федерального закона «О выборах депутатов Госдумы 1995 года»[2], ст.70 закона 1999 года[3]). Этот заградительный барьер закреплен и в ст. 84 действующего ны-

[1] См.: Институты конституционного права иностранных государств. – М.: Городец-издат, 2002. – С 107.
[2] СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2398.
[3] СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3178.

не закона 2002 года[1], а в соответствии со ст. 99 этого же закона к распределению депутатских мандатов на следующих выборах в Госдуму в (в этом году) будут допускаться зарегистрированные федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 7 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, что уже закреплено в законе 2005 года[2].

Непонятно, от чего так усердно хочет отгородить законодатель Думу, возведя пяти и даже в перспективе семипроцентный барьер. Что это: боязнь фрагментации нашего представительного органа, недопущение мелких партий к управлению? Если так, то вряд ли это путь к демократизации. Заградительные барьеры не только лишают партий и избирательных объединений мандатов в представительные органы власти, но и игнорируют волеизъявление значительных масс избирателей, проголосовавших за эти партии. Кстати, такие движения, как «Демократические реформы», или «Гражданский союз» (1993 года), «Выбор России», «Трудовая Россия» (1995 года), Коммунистическая партия труда России за Советский союз, ВОПД «Наш дом Россия» (1999 год), СПС, «ЯБЛОКО» (2003 года), вряд ли можно назвать маленькими. А свободная парламентская фракционность, порой игнорирующая партийный императив, фактически сводит на нет опасения законодателя, что в Думу прорвутся маломощные партии и подорвут основы думского единства. Дело не в этом. И правильно отмечает А.С. Автономов, что, несомненно, такие барьеры в определенной степени содействуют объединительным тенденциям в партийной системе, но не являются решающим фактором при всех обстоятельствах. Количество партий в парламентах с заградительным барьером и без него не приводит к кардинальным различиям[3].

Как отмечалось, во многих странах такой барьер вообще отсутствует, например, в Австрии, Швейцарии и ряде других. В Португалии, в действующей Конституции содержится даже специальное положение, которое запрещает вводить подобные ограничения[4].

---

[1] СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982.

[2] СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2006. № 29. Ст. 3124, Ст. 3125; № 31 (1 ч.). Ст. 3427.

[3] Сравнительное избирательное право: Учебное пособие. – М.: НОРМА, 2003. – С. 148.

[4] См.: Там же.

В Швеции «окружные мандаты» не представляют партиям, если они не прошли 12-типроцентный барьер, но зато «уравнивающие мандаты» в рамках страны можно получить, перешагнув 4-хпроцентный барьер. И мы должны заметить, что здесь налицо две попытки, которые может использовать партия для того, чтобы пробиться в представительные органы.

Таким образом, (с декабря 2006 г. – 7-мипроцентный), закрепленный в Российском законодательстве, нам не представляется демократическим достижением. Если говорить о заградительном барьере, то он должен, вероятнее всего, относиться к тем партиям, которые при первом (квотном) распределении не получили ни одного мандата. Например, в Австрии при вторичном распределении мандатов участвуют партии, которые при первом распределении мандатов в избирательных округах не получили ни одного мандата[1]. Ко второму распределению там допускаются партии, уже завоевавшие мандаты, а суммируя свои остатки, можно попытаться заполучить и дополнительное место.

Анализируя результаты выборов в России за 1993 год, необходимо отметить, что при существующей у нас методике, потери голосов были не только среди избирательных объединений и блоков, не преодолевших пятипроцентный порог, но и среди объединений и блоков его прошедших. Так, например, их потери составили.

Таблица 17

Избирательное объединение, блок	**Число голосов, потерянных на выборах**
Аграрная партия России (Лапшин)	132 557
Блок Явлинский, Болдырев, Лукин	63 252
Выбор России (Гайдар)	19 427
Демократическая партия России (Травкин -Глазьев)	57 553
КП РФ (Зюганов)	10 462
ПРЕС (Шахрай)	84 072
«Женщины России» (Лахова)	I 995

[1] Институты конституционного права иностранных государств. – М.: Городец-издат, 2002. – С. 111.

В целом же потери составили более 400 тыс. голосов избирателей, и они являлись как бы запрограммированными (ожидаемыми). В 1999 году большие потери голосов были у:

Яблоко – 134643 чел.
Единство – 105312 чел.
КПРФ – 28222,5 чел.

С учетом выбранной методики (как мы отмечали – 1993 года), при вторичном распределении (по методу наибольшего остатка) два нераспределенных мандата достались тогда «аграриям» и ПРЕС. В 1999 году три нераспределенных мандата достались Блоку Жириновского, СПС и ОВР. Вроде бы все правильно, но если мы посмотрим на весомость мандата, то увидим, что для одного мандата Деократическойпартии, в 1993 году, например, пришлось собирать почти на 11 тыс. голосов избирателей больше, чем ПРЕСу. (см. табл. 18):

Таблица 18

Избирательные объединения, блоки	**Количество голосов избирателей, необходимое для получения 1-го мандата в Госдуму 1993 г.**
Избирательное частное (квота)	**207997**
Аграрная партия России	204405
ПРЕС	201113
Демократическая партия России	2I2I09
«ЯБЛОКО»	211160
ЛДПР	208789

На выборах же 1999 года, например, для одного мандата движению «ЯБЛОКО» пришлось собирать почти на 15 тыс. голосов больше, чем тому же блоку Жириновского.

Официальная квота: **241310** голосов избирателей
Яблоко: 249725 голосов избирателей
Единство: 242955 голосов избирателей
Блок Жириновского: 234708 голосов избирателей

И тем не менее, сегодня мы имеем ту методику пропорционального распределения депутатских мандатов, которая была апро-

бирована на выборах 1993 года. Впервые она подробно была регламентирована в Положении о выборах депутатов Госдумы в 1993 г.

Итак, каков ее механизм. Общее число действительных голосов, поданных по общефедеральному избирательному округу, делится на общее число депутатских мандатов. Полученный результат есть избирательное частное (квота). Теперь остается простая операция. Число действительных голосов, полученное каждым общефедеральным списком кандидатов, разделить на избирательное частное. Целая часть в результате деления укажет вам на число полученных мандатов.

Поскольку при этом остаются голосов (в количестве, не дотягивающем до квоты), тогда наступает этап вторичного распределения (дораспределения) по методу наибольшего остатка (рассматриваются те результаты и значения, у которых оказывается наибольшей дробная часть). Рассмотрим пример (табл. 19). Распределяются 15 мандатов. Избирательное частное (по указанной методике) – 67,6. Делим число голосов, набранных партиями, на избирательное частное и получаем результат (графа 4).

Таблица 19

Партия	**Число голосов, набранных партиями**	**Избирательное частное**	**Результат**	**Кол-во получен мандатов**	**Вторичное распределение мандатов**	**Итого**
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**
А	85	67,6	1,26	1 мандат		1м
Б	190	67,6	2,81	2 мандата	1	3м
В	310	67,6	4,58	4 мандата	1	5 м
Г	105	67,6	1,55	1 мандат		1м
Д	215	67,6	3,18	3 мандата		3м
Е	65	67,6	0,96	0 мандата	1	1м
Ж	45	67,6	0,66	0 мандата	1	1м

В данном случае, наверное, было бы справедливо из второго этапа распределения мандатов исключить списки партий Е и Ж, как не переступивших порог избирательной квоты. Однако авторы методики исходили из того, что оставшиеся 4 мандата должны распре-

делить тому, у кого наибольшая дробная часть (остаток). По данной методике мандаты распределены (графа 6), обратим внимание, что вместе с партиями Б и В дополнительные мандаты получили и партии Е, Ж, которые при первом распределении мест не получили, поскольку набранные ими голоса не «дотягивали» до избирательного частного (квоты).

В связи с этим у студентов может возникнуть вопрос, если правильно распределены – значит, справедливость восторжествовала. Какая же это справедливость, когда список Ж получает мандат при 45 тыс., а тот же мандат списка Г обходится в 105 тыс. голосов избирателей, т.е. в 2,33 раза больше. И это официальная методика подсчета голосов по Положению о выборах 1993 года.

Попробуем рассчитать вышеуказанный пример по другому методу: наибольшей средней, или системе В. д'Ондта (для краткости, приведем только результаты). Эти два метода в зарубежной литературе, как правило, отождествляются. Посмотрим на результаты в сравнении (таблица 20):

Таблица 20

Списки партий	Результаты выборов	
	По официальной методике 1993 г	По методу наибольшей средней, или методу д'Ондта
А	1	2
Б	3	3
В	5	3
Г	1	2
Д	3	3
Е	1	1
Ж	1	1

Как видим, разница есть, и значительная. Так, список В лишился двух мандатов. Зато приобрели дополнительные мандаты списки А и Г. Но, как заметит проницательный читатель, справедливость и здесь мы не найдем. Так, один мандат списку В обошелся в 103 тыс. голосов избирателей, а пресловутый описок Ж получил мандат всего за 45 тыс. голосов избирателей. Но в «лидеры» вышел даже не он, а список А. Ему мандат достался всего лишь за 42,5 тыс.

голосов избирателей или в 2,43 раза меньше. Итак, мы понимаем, что абсолютно справедливых методик нет.

Теперь представим, что рассчитать правильно по конкретной методике можно любой результат выборов, но будет ли это справедливый результат? Более того, выбором той или иной методики можно подыграть тому или иному списку, партии, объединению, допустим из-за симпатий личных, политических, государственных, др. И все при этом сделать правильно, по закону. Но система приоритетов будет налицо.

Посмотрим теперь, как распределились бы голоса избирателей по результатам выборов 1993 года по разным методикам (табл. 21)

Таблица 21

Методы делителей	**ЛДПР**	**ДВР**	**КПРФ**	**Женщины России**	**АПР**	**ЯБЛОКО**	**ПРЕС**	**ДПР**
д'Ондта	60	40	32	21	21	20	17	14
Империалли	61	41	32	21	20	20	17	13
Сент-Лагюе	60	40	32	21	21	20	17	14
Датский	59	40	32	21	21	20	18	14

Из таблицы видно, что распределение мандатов 1993 года соответствовало датскому методу. При других методиках ситуация менялась бы в пользу крупных партий. А при методе расчета Империалли партия Жириновского, например, дополнительно получила бы 2 мандата! Не остался бы в обиде и гайдаровский «Выбор России». Все другие методы возвращали бы мандат аграриям и демократам Глазьева. ПРЕС дополучила бы «свой» мандат при датском методе. Позиции коммунистов, женщин России и ЯБЛОКА не меняются при всех методах делителей.

Если бы мы применили в 1999 году, например, делительный метод определения результатов выборов Виктора д'Ондта, который, как известно, отдает приоритет крупным партиям, то Международное движение «Единство» получившее, по официальным данным, 64 мандата, могло бы рассчитывать на 65 мандатов. КПРФ, по официальным данным получившая 67 мандатов, – 68. При этом Блок Жириновского и СПС потеряли бы по 1 мандату.

Действующий пока закон о выборах депутатов Госдумы, принятый в 2002 году, сохранил методику определения результатов голосования и распределения депутатских мандатов по пропорциональной системе по формуле Т. Хэйра и вторичное «дораспределение» по методу наибольшего остатка. По этой же методике происходило определение голосов и при выборах депутатов Госдумы в 2003 году. 5%-ный барьер преодолели, как известно четыре списка: «Единая Россия» – 22 779 279 голосов избирателей, КПРФ – 7 647 820, ЛДПР – 6 943 885 и «Родина» – 5 469 556[1], сумма голосов избирателей, поданных на выборах за списки, допущенные к распределению мандатов, – 42 840 540. Места были распределены по *методике Хэйра*: Q = x / y = 42 840 540 / 225 = **190402.** На первом этапе распределения: «Единая Россия» – 22 779 279 / 190402 = 119 мандатов; КПРФ – 7 647 820 / 190402 = 40 мандатов; ЛДПР – 6 943 885 / 190402 = 36 мандатов; «Родина» – 5 469 556 / 190402 = 28 мандатов. *Всего – 223 мандата из 225.* Теперь посмотрим результаты по методу наибольшего остатка: «Единая Россия» – 121 441 остаток; КПРФ –31 740 остаток; ЛДПР –89 413 остаток; «Родина» – 138 300 остаток. В итоге «Единая Россия» получила – 120 мандатов, КПРФ – 40, ЛДПР – 36, «Родина» – 29. Такие же результаты были бы при применении метода наибольшей средней при вторичном распределении. При модифицированном методе наибольшего среднего: «Единая Россия» – 119 мандатов, КПРФ – 40, ЛДПР – 37, «Родина» – 29.

Теперь произведем расчеты по *квоте Друпа:* Q = x / (y+1) + 1 = 42 840 540 / (225 + 1) + 1 = 189 560. На первом этапе распределения «Единая Россия» получила 22 779 279 / 189 560 = 120 мандатов; КПРФ – 7 647 820 / 189 560 = 40 мандатов; ЛДПР – 6 943 885 / 189560 = 36 мандатов; «Родина» – 5 469 556 / 189560 = 28 мандатов. *Всего – 224 мандата из 225*. При вторичном дораспределении по методу наибольшего остатка один оставшийся мандат переходит «Родине», поскольку у нее больший остататок – 161 876.

По квоте Гогенбаха-Бишофа Q = x / y + 1 = 42 840 540 / 225 + 1 = **189 559.** На первом этапе распределения получила «Единая Россия» – 22 779 279 / 189 559 = 120 мандатов; КПРФ – 7 647 820 / 189 559 = 40 мандатов; ЛДПР – 6 943 885 / 189 559 = 36 мандатов; «Родина» – 5 469 556 / 189 559 = 28 мандатов. Всего 224 мандата из 225. Оставшийся мандат распределяется в соответствии с наибольшим остатком «Родине» – 161 904.

[1] См.: Вестник ЦИК РФ. 2004. №5. С.15-20

По делительным методикам (*метод Д'Ондта)* «Единая Россия» получила 120 мандатов, КПРФ – 40, ЛДПР – 36, «Родина» – 29.

Метод Империалли: «Единая Россия» – 121 мандат, КПРФ – 40, ЛДПР – 36, «Родина» – 28. *Метод Сент-Лагюе:* «Единая Россия» – 120 мандатов, КПРФ – 40, ЛДПР – 36, «Родина» – 29. *Модифицированный метод Сент-Лагюе:* «Единая Россия» – 120 мандатов, КПРФ – 40, ЛДПР – 36, «Родина» – 29. *Датский метод:* «Единая Россия» – 119 мандатов, КПРФ – 40, ЛДПР – 37, «Родина» – 29.

Приведем сравнительные данные по выборам депутатов Госдумы по пропорциональной избирательной системе. 7 декабря 2003 года (табл. 25).

Таблица 25

	«Единая Россия»	КПРФ	ЛДПР	«Родина»
Квота Хэйра и метод наибольшего остатка	120	40	36	29
Квота Хэйра и метод наибольшей средней	120	40	36	29
Квота Друпа и метод наибольшего остатка	120	40	36	29
Метод д'Ондта	120	40	36	29
Метод Империалли	121	40	36	28
Метод Сент-Лагюе	120	40	36	29
Датский метод	119	40	37	29

Так, если мы видим, что по всем методикам разница в распределении всего один-два мандата, то если мы посмотрим на весомость мандата каждой партии, здесь картина несколько иная. С учетом набранных суммарно голосов всех партий, на один мандат прихо-

дится 190 402,4 голоса избирателей. Однако у партий этот показатель различный:

«Единая Россия» – 189827,32 на 1 мандат
КПРФ – 191195,5 на 1 мандат
ЛДПР – 192885,69 на 1 мандат
«Родина» – 188605,37 на 1 мандат

Таким образом, ЛДПР необходимо было на каждый мандат собрать на 3 тысячи голосов больше, чем партии «Единая Россия», и на 4 тыс. 280 голосов избирателей больше, чем блоку «Родина». Избежать такой «несправедливости» ни одна методика не может. Мы видим, что каждая из существующих методик в той или иной мере корректирует волю граждан, выраженную на выборах, в пользу мелких либо крупных политических партий. Хотя характер и содержание этих корректировок порой и незначительный, тем не менее, необходимо стремиться в идеале выстраивать модель с учетом ее адекватности воле избирателей, интересам государства, хотя идеальной математической точности подсчета, соответствующий волеизъявлению граждан, ни одна методика дать не может.

Порядок голосования

Голосование на выборах в Российской Федерации проводится по измененному законодательству проходит, в субъектах Федерации теперь два раза в год: Второе воскресенье марта и первое воскресенье октября. Не допускается назначение голосования на праздничный день.

О времени и месте голосования территориальные и участковые избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 20 дней до дня его проведения через средства массовой информации или иным способом.

Избиратель, который не будет иметь возможности прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, за 15 дней до дня голосования и в день голосования, вправе получить в участковой избирательной комиссии открепительное удостоверение для голосования на выборах и принять участие в голосовании на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования, в пределах избирательного округа, где этот избиратель обладает активным избирательным правом.

Голосование проводится путем внесения избирателем в избирательном бюллетене какого-либо знака в квадрате (квадратах), относящемся к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого сделан выбор, либо к позиции «против всех кандидатов (списка кандидатов)».

Каждый избиратель *голосует лично,* голосование за других избирателей не допускается. Избирательные бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предъявлении паспорта или иного документа, удостоверяющего их личность. Участковая избирательная комиссия обязана обеспечить всем избирателям возможность участвовать в голосовании, в том числе лицам, которые по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не могут прибыть в помещение для голосования. В этих целях у участковой избирательной комиссии должно быть необходимое число (но не более трех) переносных избирательных ящиков, которое определяется решением окружной избирательной комиссии. Заявление о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования должно быть подтверждено избирателем в письменной форме по прибытии к нему членов участковой избирательной комиссии. Члены этой комиссии, выезжающие по заявлениям, получают под роспись избирательные бюллетени в количестве, соответствующем числу заявлений. Число заявлений избирателей, использованных и возвращенных избирательных бюллетеней отмечается в отдельном акте. Данные об избирателях, проголосовавших вне помещения для голосования, дополнительно вносятся в список. При проведении голосования вне помещения для голосования вправе присутствовать наблюдатели. Организация голосования вне помещения должна исключать возможность нарушения избирательных прав гражданина, а равно искажение волеизъявления избирателя.

Как уже отмечалось ранее, избирательные бюллетени заполняются избирателем в *специально оборудованной кабине или комнате,* в которой не допускается присутствие иных лиц. Избиратель, не имеющий возможности самостоятельно заполнить бюллетень, вправе воспользоваться для этого помощью другого лица, не являющегося членом участковой избирательной комиссии, кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока, доверенным лицом кандидата, избирательного объединения или блока, наблюдателем. Избирательный бюллетень должен содержать печать участковой избирательной комиссии или подписи не менее двух

ее членов. Получение избирательного бюллетеня избиратель удостоверяет своей подписью в списке избирателей.

Заполненные избирательные бюллетени опускаются избирателями в ящики для голосования.

Член участковой избирательной комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель удаляется из помещения для голосования, если они нарушают тайну голосования или пытаются повлиять на волеизъявление избирателя. Решение об этом принимается участковой избирательной комиссией.

Подсчет голосов избирателей осуществляется членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса на основе поданных избирателями избирательных бюллетеней. При подсчете голосов избирателей участковая избирательная комиссия признает недействительными избирательные бюллетени, по которым невозможно установить волеизъявление избирателей, а также избирательные бюллетени не установленной формы. Члены участковой избирательной комиссии подсчитывают и заносят в протоколы результаты подсчетов бюллетеней.

Чтобы исключить возможность фальсификации итогов голосования, подсчет голосов избирателей начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой избирательной комиссии, а также наблюдатели, представляющие кандидатов, избирательные объединения и блоки, иностранные (международные) наблюдатели.

После подсчета голосов избирателей участковая избирательная комиссия заполняет протокол об итогах голосования.

На основании протоколов участковых, территориальных (районных, городских и других) избирательных комиссий путем суммирования содержащихся в них данных окружная избирательная комиссия устанавливает результаты выборов по избирательному округу. Об этом составляется протокол, который подписывается всеми присутствующими членами окружной избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Избирательная комиссия признает выборы недействительными, если допущенные при проведении голосования или определении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей, а также если они признаны недействительными не менее чем на 25% избирательных участков или по решению суда.

Вся документация избирательных комиссий всех уровней, включая избирательные бюллетени, подлежит хранению в течение сроков, предусмотренных законодательством. При этом устанавливаемые сроки хранения избирательных бюллетеней не могут быть менее одного года, а протоколов избирательных комиссий – менее одного года со дня объявления даты следующих выборов того же уровня.

При изучении темы № 5 необходимо:

Работать с законодательными актами: [1], [28], [32], [37], [49].

Читать научную и учебную литературу: [29], [40], [57], [58], [59], [62], [92], [126], а также:

Авакьян С.А. Выборы 1993-1994 гг. в Российской Федерации: правила и процедуры. – М., 1993.

Контрольный тест

1. По какой методике определяются результаты голосования при выборах по пропорциональной системе в Госдуму Федерального Собрания РФ:

а. В. д`Ондта;
б. Империалли;
в. датской методу;
г. Т. Хэйра;
д. Г. Друпа;
е. Г. Бишофа.

2. Возможность указать предпочтение одному из кандидатов в списке партии относится к системе:

а. закрытого списка;
б. жесткого списка;
в. гибкого списка;
г. панашированного списка;
д. соединенного списка.

3. Каким нормативным актом закрепляется методика определения результатов голосования при выборах депутатов Госдумы РФ?

а. Указом Президента РФ;
б. Постановлением Правительства РФ;
в. Постановлением ЦИК;
г. Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;
д. Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

4. Внутрисписочное распределение мандатов избирательных объединений происходит:

а. по той же методике, что и распределение мандатов между федеральными списками кандидатов избирательных объединений;
б. по оригинальной методики, применяемой только для распределения депутатских мандатов внутри федеральных списков кандидатов избирательных объединений;
в. распределение депутатских мандатов внутри списка определяется самостоятельно по усмотрению лидеров избирательных объединений.

5. ***Устанавливается ли по действующему на сегодня законодательству заградительный барьер при выборах депутатов Госдумы РФ?***

а. не устанавливается?
б. устанавливается в 1%;
в. устанавливается в 3%;
г. устанавливается в 5%;
д. устанавливается в 7%;
е. устанавливается в 10%.

Контрольные вопросы

1. Кто автор методики определения результатов голосования, которая применяется в России при выборах депутатов Госдумы?
2. Применялась ли в России методика определения результатов голосования В. д`Ондта, если да то когда?

3. Какие существуют методики определения результатов голосования при выборах по пропорциональной системе?
4. Делительные или квотные методики определения результатов голосования при выборах по пропорциональной системе применяются в России?
5. Какая методика используется в России при дораспределении депутатских мандатов?
6. Охарактеризуйте особенности методики внутрисписочного распределения депутатских мандатов.
7. Как рассчитать избирательную квоту при выборах депутатов Госдумы?
8. Может ли методика определения результатов голосования при выборах по пропорциональной системе обеспечить равное распределение голосов избирателей на один депутатский мандат?
9. В чем особенности делительных методик определения результатов голосования при выборах по пропорциональной системе?
10. В чем особенности квотных методик определения результатов голосования при выборах по пропорциональной системе?

План семинарского занятия:

1. Понятие методики определения результатов голосование и основные их разновидности.
2. Особенности делительных методик определения результатов голосования при выборах по пропорциональной системе.
3. Особенности квотных методик определения результатов голосования при выборах по пропорциональной системе.
4. Методика определения результатов голосования при выборах депутатов Госдумы РФ.

Тема 6.

Финансовое обеспечение выборов в Российской Федерации

Целью изучения *темы является рассмотрение порядка финансирования выборов и избирательных кампаний кандидатов в депутаты.*

Изучив тему 6, студент должен
знать:

- механизм финансирования выборов и избирательных кампаний депутатов, законодательство, регулирующее финансовое обеспечение выборов;

уметь:

- анализировать создание финансовых фондов кандидатов в депутаты, источники поступления средств в избирательные фонды, порядок расходования средств и финансовой отчетности по избирательным фондам;

приобрести навыки:

- анализа нормативных актов, регулирующих финансирование выборов и избирательных кампаний депутатов;

акцентировать внимание на понятиях:

- финансирование, финансирование политических партий, финансирование выборов, финансирование избирательных кампаний кандидатов, источники финансирования, избирательные фонды, открытие специальных финансовых счетов, порядок расходования средств избирательного фонда, финансовая отчетность кандидата, порядок закрытия финансовых счетов, избирательный залог, контрольно-ревизионные службы.

6.1. Понятие финансирования выборов.
6.2. Понятие финансирования избирательных кампаний депутатов.
6.3. Избирательные фонды кандидатов.
6.4. Открытие финансовых счетов кандидатов.
6.5. Структура избирательных фондов кандидатов.
6.6. Требования к образованию избирательного фонда кандидатов.
6.7. Источники финансирования избирательных фондов кандидатов.
6.8. Избирательный залог.
6.9. Финансовые отчеты кандидатов в депутаты.
6.10. Финансирование политических партий как субъектов избирательного процесса.

Одной из сложных и до конца не урегулированных проблем на сегодня является механизм, связанный с финансированием выборов и референдума. Не уточнен категориальный аппарат: в литературе до сих пор употребляют разные понятия, характеризуя данный институт, например «финансирование избирательных кампаний», «финансирование предвыборной агитации», «политическое финансирование» и т.д.[1]

Недостаточно проработаны вопросы с финансовым обеспечением подготовки выборов, порядком создания избирательных фондов и фондов референдума, порядком расходования средств избирательных фондов, нуждается в совершенствовании механизм деятельности контрольно-ревизионных служб и т.д. Нет федерального закона, устанавливающего единые правила финансирования выборов, пока нормы по финансированию разбросаны по многим избирательным законам и не всегда наблюдается соответствие между ними.

[1] См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. *А.А.Вешняков*. – М.: НОРМА, 2003. – С. 391; *Пшизова С.Н.* Финансирование политического рынка: теоретические аспекты практических проблем //Полис. – 2002. – № 1. – С. 18-29.

На сегодня отсутствуют фундаментальные комплексные разработки проблемы в научной литературе[1], в т.ч. в диссертационных исследованиях[2], хотя на уровне статей все больше авторов заявляют свои позиции[3]. Несколько компенсируют недостатки в научных разработках проблем финансирования выборов публикации соответствующих глав в комментариях к избирательным законам, а также в фундаментальных изданиях ЦИК по итогам избирательных кампаний (в рамках серии «Электоральная статистика»[4]).

---

[1] Как исключение можно отметить монографию *Карманова А.Б., Шапошникова А.В.* Правовое обеспечение финансирования выборов в Российской Федерации. – М.: Социум, 2004. – 226 с.; научно-практические – пособия: *Е.И. Колюшина* Право и финансирование выборов: Научно-практическое пособие. – М.: Юридическая литература, 1998; *Постников А.Е.* Финансирование выборов: законодательное регулирование: Научно-практическое пособие. – М.: Российский центр избирательных технологий, 1995; работы: *Колюшин Е.И.* Финансирование выборов (правовые вопросы)// Вестник ЦИК РФ. 1998. № 1 (55); *Лапаева В.В.* Финансовая деятельность российских политических объединений: проблемы правовой регламентации// Право и экономика. 1977, № 17/18; *Лысенко В.И.* Финансирование выборов и избирательный залог в зарубежном законодательстве и практике // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 7 (49); *Постников А.Е.* Финансирование выборов// Выборы в Государственную Думу: Правовые проблемы: Сб. ст. и инициативный проект закона. – М., 1995; *Постников А.В.* Финансирование выборов: сочетание государственного и общественного начал// Правовая культура, электоральная активность и телевидение. – М., 1996; *Пшизова С.Н.* Финансирование политического рынка: теоретические аспекты практических проблем //Полис. 2002. № 1; Романенко О.В. Российское законодательство о финансировании выборов // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 9.; *Юрьева Т.* Управление финансовыми ресурсами избирательной кампании// Бизнес и политика. 1995. № 11; *Юрьева Т.* Финансовый менеджмент избирательной кампании и экономическая власть// Бизнес и политика. 1996. № 10.

[2] Редкое исключение – диссертация А.В. Шапошникова Правовые основы финансирования и финансового контроля избирательных кампаний и деятельности избирательных комиссий (М., 2003).

[3] См.: Институт выборов в истории России: библиографический указатель. – Калуга: Фонд «Символ», 1999.

[4] См. серии «Электоральная статистика» труды В.С. Карпунова, Е.И. Колюшина, Т.А. Петронавичус, А.Н. Платэ, И.Н Кочеткова, Т.А. Сенцовой, А.Н. Чуркина, О.Ю. Вельяшева, Э.Л. Ермаковой, С.С. Комарова, И.Н. Кочеткова, А.Г. Трофимова, В.Е. Помаскина и др.; в комментариях избирательных законов – А.Е. Постникова, Е.И. Колюшина, С.В. Юсова, Т.А. Петронавичус и др.,

Соответствующие главы имеются в учебной литературе[1].

Жесткая опека со стороны администраций и парткомов и не менее жесткое курирование со стороны местных райсполкомов и облисполкомов – вот характерные черты в деятельности избирательных комиссий в 1998–1990 гг., которые даже не имели своих банковских счетов (например, окружные комиссии на выборах народных депутатов РСФСР в 1990 году). Незначительные средства, которые переводились им ЦИК, шли на счета райсполкомов, правда, особой строкой.

Союзным и республиканским законодательством предусматривалось, что предприятия, учреждения, организации и государственные органы бесплатно предоставляют в распоряжение избирательных комиссий помещения и оборудование, необходимое для организации выборов (см., например, ст. 12 Закона СССР «О выборах народных депутатов СССР[2]). В РСФСР эти органы должны были выделять еще и транспорт. Но реальное участие предприятий и организаций в финансово-материальном обеспечении выборов было еще большим, достаточно назвать широко распространенное выделение сотрудников в их рабочее время для помощи избирательным комиссиям[3], а в день выборов формировались бригады дежурных «на буквах», которые регистрировали избирателей и выдавали им бюллетени. Поскольку выборы проходили в воскресенье, то за выход

---

[1] См.: *Выдрин И.В.* Избирательное право Российской Федерации. – М.: Норма, 2004 (гл. 6); *Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б.* Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – Ростов-н/Д.: Феникс, 2004 (р. 5.8. гл. 5) Высшее образование; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. *А.В. Иванченко*. – М.: Издательство НОРМА, 1999 (тема 17); Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. *А.А.Вешняков*. – М.: НОРМА, 2003 (гл. 15); *Катков Д.Б., Корчиго Е.В.* Избирательное право. Учебное пособие / Под ред. д.ю.н. *Ю.А. Веденеева*. – М.: Юриспруденция, 2001(гл. 3); *Пылин В.В.* Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-практич. пособие. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003 (§ 6 гл. 10); Сравнительное избирательное право: Учебное пособие / Науч. ред. *В.В.Маклаков*. – М.: НОРМА, 2003 (гл.8) и др.

[2] Закон Союза Советских Социалистических Республик "О выборах народных депутатов СССР" от 1 декабря 1988 г.// Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 729.

[3] См.: Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы / Под ред. проф. *В.Н. Васильева* – М.: Манускрипт 1993. – С. 87.

на эту работу (например, дежурство «на буквах» в участковой избирательной комиссии) данные лица получали двойную оплату. Кроме этого, бесплатно предоставлялось медицинское обслуживание, средства коммуникации, канцелярские товары, питание членов избирательной комиссии, их доставка на участок и развоз после подведения итогов голосования. Предприятия оплачивали работу плотников, сантехников, электриков, а также работу агитаторов и пропагандистов, дежурных от предприятий и их парткомов, которые осуществляли свои функции не в рабочее время, а в день выборов и в выходной.

Примерно схожая ситуация была и в вышестоящих избирательных комиссиях, где добавлялись еще организационные моменты, связанные с обучением, совещаниями, заседаниями, командировочными, расходами почтово-телеграфными и т.д. Несмотря на то, что отчасти эти расходы закладывались и в смету государственного финансирования организации выборов[1], основная часть этих услуг производилась все-таки на безвозмездной основе, за счет тех же предприятий и организаций, в том числе и райисполкомов, облисполкомов. И неслучайно такая практика безвозмездности в финансово-материальном обеспечении выборов вызывала много вопросов, а некоторые авторы указывали, что нормы законов о безвозмездной помощи избирательным комиссиям в немалой степени устарели[2].

Но, тем не менее, денежные средства на расходы, связанные с организацией выборов и предвыборной агитацией выделялись из бюджета союзных республик. В то же время в некоторых республиках бывшего СССР, например в Грузии, Эстонии, вводился особый порядок финансирования предвыборной агитации, заключавшийся в том, что граждане вместе с трудовыми коллективами предприятий, организаций и общественные движения могли вносить свои средства (Эстония) и наряду с государственным финансированием, самостоятельно участвующие в выборах партии, избирательные блоки и независимые кандидаты могли создавать свои избирательные фонды, используя свои средства, пожертвования граждан, трудовых коллективов, общественных организаций и движений (Грузия). Кроме этого, впервые в СССР ЦИК Грузии своим Постановлением от 12 октября 1990 г. утвердил Положение об избирательном фонде

[1] Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 декабря 1989 года, № 13182-II.

[2] См.: Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы. – С. 87.

политической партии (блока партий)[1]. Как показал опыт, это имело дальнейшее значение не только для Грузии, но и для совершенствования избирательных систем, в части финансирования выборов, всех бывших союзных республик, в том числе и РСФСР, теперь самостоятельных государств.

Стоит отметить, что впервые в электоральной практике нашего государства тех лет наметился различный порядок финансирования организации выборов и предвыборной агитации.

Организационные расходы по выборам имели традиционные источники финансирования, как это сложилось в предшествующий период советских выборов, и регулировались соответствующим государственным актом[2]. Эти средства включали расходы на функционирование участковых, районных, городских избирательных комиссий, а также окружных избирательных комиссий (территориальных и национально-территориальных), в т.ч. и на выплату в этих комиссиях заработной платы освобожденному члену комиссии на 3 месяца, выплаты заработной платы кандидатам в народные депутаты, их доверенным лицам. Так же предусматривалось выделение средств исполкомам различного уровня. Интересно, что данные расходы предусмотрены были и для изготовления кабин и ящиков (урн) для голосования, но они поступали только на каждый третий избирательный участок и то при соответствующем оформлении необходимых документов и по согласованию с окружной избирательной комиссией.

Важными оказались вопросы финансирования самой предвыборной агитации. Как отмечал А.Е. Постников, до 1989 года вопросы финансирования агитации, как и сама агитация, мало тревожили умы избирателей. В самом деле, агитация при отсутствии альтернативных кандидатов так же бессмысленна, как реклама товаров при их распределении по карточкам[3]. Естественно предвыборная агитация альтернативных кандидатов потребовала дополнительных средств, которые во многом превосходили те незначительные средства, которые закладывались в орграсходы избирательных комиссий на печатание листовок и плакатов, поэтому складывалась практика опять же безвозмездных расходов со стороны предприятий и

[1] Заря Востока. 1990. 21 сентября.
[2] Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 декабря 1989 года, № 13182-II.
[3] См.: Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы. – С. 88.

организаций на ведение предвыборной агитации альтернативных кандидатов, правда с одним уточнением, что такая помощь оказывалась предприятиями и организациями конкретным кандидатам в народные депутаты, в которых они были заинтересованы. Безусловно, расхождение нормы закона с фактической практикой приводило ко многим конфликтным ситуациям, которые рассматривали как сами избирательные комиссии, так и впервые судебные органы. В некоторых союзных республиках были введены нормы о запрете негосударственного финансирования предвыборной агитации (Белорусская ССР, Казахская ССР, Киргизская ССР).

Однако уже при выборах народных депутатов СССР в 1989 году наметилась явная коллизия норм закона о выборах народных депутатов СССР[1]. С одной стороны, действовала норма статьи 47, по которой трудовым коллективам, избирателям по месту жительства и общественным организациям, выдвинувшим кандидатов в депутаты, предоставлялось право беспрепятственной агитации за своих кандидатов. С другой стороны, в соответствии со ст. 12, расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов народных депутатов СССР, производятся за счет государства. Сами же кандидаты в народные депутаты СССР и избиратели не несут расходов, связанных с подготовкой и проведением выборов.

Таким образом, получалось, что «право беспрепятственной агитации за своих кандидатов» на самом деле ограничивалось невозможностью финансировать эту агитацию. Данное противоречие было характерно и для закона о выборах народных депутатов РСФСР[2] (коллизия норм ст. 13 и 40) на что обращал внимание А.Е. Постников.

Это противоречие не было разрешено и созданием единых фондов окружных избирательных комиссий, в которых должны были быть аккумулированы как государственные средства, так и средства тех предприятий и организаций, которые хотели оказать финансовую помощь «своему» кандидату. Но распорядителем этого фонда являлась сама избирательная комиссия, которая, в соответствии с разъяснением ЦИК РСФСР, должна была расходовать допол-

---

[1] Закон Союза Советских Социалистических Республик «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 г.// Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. № 49. Ст. 729.

[2] Закон РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР» от 27 октября 1989 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР.1989. № 44. Ст. 1035.

нительные средства так, чтобы были созданы одинаковые условия для каждого кандидата. Естественно, это касалось и тех кандидатов, в адрес которых средства не поступали. Конечно же, такая практика была абсурдна с самого начала и фактически средства от предприятий в т.н. «единые фонды окружных избирательных комиссий» так и не поступали.

Электоральный опыт избирательных кампаний 1989/1990 гг. показал, что система исключительного государственного финансирования предвыборной агитации себя изживает и что источники ее финансирования станут более разнообразными. Естественно в повестку дня были поставлены и вопросы нормативного совершенствования порядка финансирования и выборов, и предвыборной агитации, в том числе и путем создания избирательных фондов.

В межвыборной период (с кампании 1989/1990 г. до октября 1993 г.) была проделана значительная работа по осмыслению опыта избирательных кампаний 1989/1990 г. в том числе и в части финансирования выборов. Законодатель взял курс на различие понятий «финансирование выборов» и «финансирование предвыборной кампании», в т.ч. предвыборной агитации, через специально созданные избирательные фонды кандидатов. Вначале эти нормы появились в ряде инициированных авторских проектов законов[1], а затем получили легальное закрепление в избирательных актах[2]. Так, например, в ч. 2 ст. 6 Положения о выборах депутатов Государственной Думы появилась норма, по которой для финансирования предвыборной кампании кандидаты в депутаты и избирательные объединения вправе использовать собственные средства и добровольные пожертвования[3]. Аналогичная норма была закреплена и в Положении о выборах Совета Федерации (ч.2 ст. 6)[4]. Однако в этих нормах ничего не говорилось об избирательных фондах, порядке их

[1] Выборы в Государственную Думу: правовые проблемы /Отв. ред. *В.И Васильев*, *А.Е. Постников*. – М.: БЕК, 1995. – С. 65.

[2] Положение о выборах депутатов Государственной думы в 1993 г., утвержденное Указом Президента РФ от 1 октября 1993 года № 1557 // САПиП РФ. 1993. № 41. Ст. 3907; Положение о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрании Российской Федерации в 1993 г., утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 года № 1626 // САПиП РФ. 1993. № 42. Ст. 3994.

[3] САПиП РФ. 1993. № 41. Ст. 3907;

[4] САПиП РФ. 1993. № 42. Ст. 3994.

организации, источниках финансирования, учете поступлений и расходования денежных средств. Этот пробел был восполнен инструкциями ЦИК по вопросам финансирования выборов[1].

Так, Постановлением ЦИК от 27 октября 1993 года были утверждены два инструктивных письма о денежных средствах избирательных комиссий и фондов по выборам в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания РФ в 1993 году, где впервые закреплялось и понятие избирательных фондов[2]. В первом письме регламентировались вопросы, связанные с денежными расходами избирательных комиссий, в том числе: открытие счетов, расходование средств, контроль, учет средств, выделенных на проведение выборов, отчетность. В соответствии с Указом Президента РФ от 7 декабря 1993 года, на денежные средства, использовавшихся при организации выборов и проведении предвыборной агитации, были распространены налоговые льготы[3].

При анализе данного Письма ЦИК РФ обращал на себя внимание тот факт, что, в соответствии с п. 1 первого раздела, средства на финансовое обеспечение выборов направлялись ЦИК РФ не в избирательные комиссии, а в соответствующие исполнительные органы[4], как это собственно было в предыдущие избирательные кампании. Исполнительные органы перечисляли средства для окружных избирательных комиссий. Но, как следовало из абз. 2 п. 4, исполнительные органы могли как увеличить размер выделяемых средств окружной комиссии, так и уменьшить[5] его, т.е. финансовое

---

[1] См.: Сборник законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования (сентябрь 1993 – декабрь 1994) /Отв. за вып. *Т.В. Лазарева;* ЦИК РФ. – М.: Известия, 1994.

[2] Постановлением ЦИК от 27 октября 1993 г. № 13 «О денежных средствах избирательных комиссий и фондов по выборам в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году» // Сборник законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования (сентябрь 1993 – декабрь 1994). – С. 160–169.

[3] Указ Президента РФ от 7 декабря 1993 г. № 2119 «О некоторых особенностях налогообложения при проведении избирательной кампании 1993 года и всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» // Бюллетень ЦИК РФ. 1993. № 9. – С. 3-4.

[4] Формулировке Письма, «главам исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

[5] Правда, по согласованию с ЦИК РФ.

обеспечение работы избирательных комиссий ставилось под жесткий контроль исполнительной власти, как это было при советской власти, правда, тогда избирательные комиссии не имели даже самостоятельных счетов. В этом плане не совсем можно согласиться с оценкой А.Е. Постникова, по которой все-таки удалось отойти от прежней практики, когда роль избирательных комиссий в распределении и контроле за использованием денежных средств была незначительна, а соответствующими бюджетными средствами по утвержденным нормативам фактически распоряжались финансовые органы[1]. Наверное, такой вывод выглядит очень оптимистичным.

Чтобы изменить ситуацию, надо было формировать органы избирательной власти как самостоятельные, придав им статус юридического лица и наделив соответствующими полномочиями, что собственно и начало внедрятся в электоральную практику со становлением обновленного избирательного законодательства на основе Конституции РФ 1993 года[2].

Во втором письме впервые в электоральной практике России вводился институт избирательных фондов[3]. В нем шла речь непосредственно об избирательных фондах избирательных объединений и кандидатов в депутаты; закреплялись вопросы источников формирования фондов; устанавливались запреты на пожертвования от отдельных юридических лиц; оговаривались:

- суммы пожертвования от физических и юридических лиц;
- порядок открытия временного счета в банке для формирования и использования своего избирательного фонда;
- полномочия лиц, уполномоченных распоряжаться средствами избирательного фонда;
- целевое использование денежных средств избирательных фондов, выделяемых из средств избирательных комиссий;
- ведение учета поступления средств избирательного фонда;
- реестр расходов;
- порядок закрытия счетов в банке, представления информации в избирательные комиссии о поступивших на счет средствах и их расходовании;
- возврат средств, полученных и не использованных;

---

[1] Выборы в Государственную Думу: правовые проблемы /Отв. ред. *В.И Васильев, А.Е. Постников*. – М.: БЕК, 1995. – С. 67.

[2] СЗ РФ. 1994. № 1. Ст. 1.

[3] Выборы в Государственную Думу: правовые проблемы. – С. 74.

- ответственность за правильность перечислений и целевое расходование средств;
- порядок предоставления, структура и форма финансового отчета.

Вместе с тем, как следовало из абз. 1 п. 4 Письма ЦИК РФ «приобреталось право» на открытие избирательного фонда, а в соответствии с п. 5 кандидат в депутаты «может открыть» избирательный фонд. Таким образом, создание избирательных фондов первоначально было правом, а не обязанностью, а финансирование предвыборной агитации могло проходить и помимо избирательных фондов с использованием собственных средств и добровольных пожертвований (п. 2 Положения о выборах депутатов Государственной Думы)[1].

Ситуация была изменена с принятием первого фундаментального акта в избирательном законодательстве на основе новой Конституции РФ Закона «Об основных гарантиях избирательных прав»[2]. В соответствии с абз. 7 ст. 28, в целях предвыборной агитации допускается использование только денежных средств, перечисленных в избирательные фонды.

Законом устанавливались источники формирования избирательных фондов. Это:

1. средства, выделенные избирательному объединению или кандидату в равных размерах на предвыборную агитацию соответствующей избирательной комиссией;
2. собственные средства избирательного объединения или кандидата, за исключением случаев, когда указанные средства имеют иностранные источники;
3. средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
4. добровольные пожертвования физических и юридических лиц.

Законодатель счел необходимым закрепить и перечень субъектов, которые не допускались к добровольному пожертвованию средств. Это:

– иностранные государства, организации и граждане;

---

[1] САПиП РФ. 1993. № 41. Ст. 3907;

[2] Федеральный закон Российской Федерации от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

– российские юридические лица с иностранным участием, если доля иностранного капитала превышает 30%;
– международные организации;
– государственные организации и учреждения, органы местного самоуправления и религиозные объединения.

По сравнению с аналогичными запретами Инструктивного письма ЦИК РФ 1993 года[1], законодатель скорректировал данный перечень. Во-первых, смягчил запрет по второй позиции, т.е. не допускались к добровольным пожертвованиям не все российские юридические лица с иностранным участием (что закреплялось в Инструктивном письме ЦИК РФ 1993 года), а только те, где доля иностранного капитала превышала 30%. Во-вторых, из третьей позиции исключены были международные общественные объединения. В-третьих, была введена новая, четвертая позиция с перечнем субъектов, которым запрещалось делать пожертвования в избирательные фонды – государственные организации и учреждения, органы местного самоуправления и религиозные объединения.

В законе в бланкетной форме нормы закреплялось положение, связанное с установлением предельных размеров средств, перечисляемых в избирательные фонды, что должно быть урегулировано соответствующими федеральными законами. Так, например, по Закону «О выборах депутатов Госдумы» 1995 года[2], размер пожертвования физического лица в избирательный фонд кандидата в депутаты не мог превышать более чем в 20 раз минимальный размер оплаты труда, установленный на день назначения выборов, в фонд избирательного объединения – в 30 раз. А размер пожертвования юридического лица не мог превышать МРОТ соответственно 200 и 2000 раз (ст. 52).

Законом «О гарантиях избирательных прав» 1997 года, в редакции 1999 года[3], подтверждалось исключительное бюджетное

[1] Сборник законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования (сентябрь 1993 – декабрь 1994). – С. 166 – 169.
[2] Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2398.
[3] Федеральный закон Российской Федерации от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

финансирование всех расходов по подготовке выборов и референдума. Законом впервые было предусмотрено финансирование в межвыборный период. Так, допустим, в федеральном бюджете за 1999 год в строке «Прочие расходы» были предусмотрены позиции по обеспечению деятельности ЦИК РФ и ее аппарата, обеспечению деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, проведению выборов и референдумов, а также на целевые программы[1]. Также водилась норма об обязанности избирательных комиссий представлять законодательным (представительным) органам государственной власти и представительным органам местного самоуправления финансовые отчеты о расходовании бюджетных средств на выборы и референдум (п. 6 ст. 46). Кроме того, избирательные комиссии, имеющие статус юридического лица, обязаны были представлять отчетность в соответствии с требованиями гражданского законодательства.

Значительной регламентации подверглись статьи об избирательных фондах. Законом была подтверждена обязанность кандидатов в депутаты[2], избирательных объединений и блоков создавать избирательные фонды (п. 1 ст. 47). Вместе с исчерпывающим перечнем источников средств избирательного фонда, законодатель значительно расширил список лиц (физических и юридических) которым запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды, в том числе и лицам, не достигших, совершеннолетия (п. 3 ст. 47). Дано определение «анонимное пожертвование». Обращает на себя внимание и запрет на внесение юридическими лицами пожертвования, если они зарегистрированы менее, чем за год до дня голосования. Законодатель счел необходимым подчеркнуть необходимость целевого назначения средств избирательного фонда. Впервые в электоральной практике современной России был введен институт избирательного залога, который должен выплачиваться только из средств избирательного фонда; он вносится на специальный счет,

---

С изменениями и дополнениями, внесенных в него Федеральным законом от 30 марта 1999. // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1653.

[1] См.: Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ / Под ред. *В.И. Васильева, А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко*. – М.: НОРМА, 1999. – С. 377-378.

[2] За исключением тех, кто входил в списки кандидатов от избирательных объединений и блоков.

открываемый ЦИК РФ. Значительной регламентации подверглась также деятельность контрольно-ревизионной службы (ст. 48).

В действующем ныне Законе «Об основных гарантиях избирательных прав»[1] законодатель пошел по пути еще более значительной регламентации финансирования выборов. Тщательно прописаны многие позиции финансового обеспечения подготовки и проведения выборов и референдума. Правда, и в новом законе отсутствует легальное закрепление понятия финансирования выборов. В этом плане мы можем согласиться Е.И. Колюшиным, что финансирование выборов – широкое по содержанию понятие, включающее в себя финансовое и материальное обеспечение организации и проведения выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий и избирательных объединений[2].

Но мы не стали бы исключать из определения и процессуальное обеспечение, а также гарантированности и ответственности при обеспечении финансирование выборов. В этом плане нами и рассматриваются проблемы финансирования выборов по действующему законодательству.

Так, в соответствии со ст. 57 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав», расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов соответствующего уровня в Российской Федерации, эксплуатацией и развитием средств автоматизации и обучением организаторов выборов и избирателей, производятся избирательными комиссиями за счет средств, выделенных на эти цели из соответствующего бюджета (федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета).

Расходы, связанные с проведением референдума Российской Федерации, осуществляются за счет средств, выделенных из федерального бюджета на указанные цели[3]. Расходы, связанные с прове-

---

[1] Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 30, (Ч.I). Ст.3104; 2006. № 29. Ст. 3124, 3125; № 31 (1 ч.). Ст. 3427.

[2] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. *А.А.Вешняков*. – М.: НОРМА, 2003. – С. 392.

[3] См. Инструкцию о порядке открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из федерального бюджета

дением иных референдумов, – за счет средств, выделенных соответственно из бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета на указанные цели. При этом за счет средств, выделенных комиссиям соответственно из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации или местного бюджета, до официального опубликования решения о назначении референдума производятся только расходы комиссий, связанные с проведением проверки подписей, собранных в поддержку инициативы проведения референдума. В законе впервые с учетом потребностей практики определяется, что расходы соответствующих комиссий, связанные с проведением проверки подписей, собранных в поддержку инициативы проведения референдума, могут производиться до официального опубликования решения о назначении референдума за счет средств, выделяемых этим комиссиям в текущем году из соответствующего бюджета.

Стоит обратить внимание, что ассигнования на подготовку и проведение выборов и референдумов предусматриваются отдельной строкой в соответствующем бюджете на очередной финансовый год. Главными распорядителями средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах на проведение выборов и референдумов, являются комиссии, организующие выборы и референдумы, финансирование которых осуществляется в десятидневный срок со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов, официального опубликования решения о назначении референдума. Т.е. законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти обязаны осуществлять финансирование комиссий, организующих выборы и референдумы, в десятидневный срок со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, официального опубликования решения о назначении референдума.

Вместе с тем финансовая помощь со стороны этих органов оказывается и кандидатам, и избирательным объединением. Причем она может быть как в денежной, так и в натуральном форме: предоставление бесплатного эфирного времени в государственных СМИ, бесплатная или льготная почтовая рассылка, бесплатное использование залов или иных помещений для проведения встреч с

ЦИК РФ, другим избирательным комиссиям, комиссиям референдума, утвержденную постановлением ЦИК РФ от 25 августа 2003 г. №21/151-4

избирателями, предоставление неоплачиваемого места в СМИ для политической рекламы, использование уличных щитов[1] и т.д. В нашей литературе принято в этом случае говорить о прямом и косвенном финансировании выборов[2]

Законодатель уделил особое внимание отчетам ЦИК РФ, избирательных комиссий субъектов РФ, избирательных комиссий муниципальных образований о расходовании бюджетных средств на выборы, референдум. Они представляются соответственно в палаты Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ представительные органы местного самоуправления. Председатели комиссий распоряжаются денежными средствами, выделенными на подготовку и проведение выборов, референдума, и несут ответственность за соответствие финансовых документов решениям комиссий по финансовым вопросам и за представление отчетов о расходовании указанных средств в том порядке и те сроки, которые установлены законом.

Что касается порядка открытия и ведения счетов[3], учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из федерального бюджета ЦИК РФ, другим комиссиям на подготовку и проведение выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации, эксплуатацию и развитие средств автоматизации, обучение организаторов выборов и избирателей и обеспечение деятельности избирательных комиссий, то он устанавливается ЦИК РФ по согласованию с Центральным банком РФ. Порядок открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из бюджета субъекта РФ, местного бюджета избирательной комиссии субъекта РФ, другим комиссиям на подготовку и проведение выборов в органы государственной власти субъекта РФ, в органы местного самоуправления,

---

[1] Сравнительное избирательное право: Учебное пособие / Научный ред. В.В. Маклаков. – М.: НОРМА, 2003. – С. 123.

[2] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации.: Учебник для вузов / Отв. ред. *А.А.Вешняков*. – М.: НОРМА, 2003. – С. 391, 396.

[3] См. Инструкцию о порядке открытия, ведения и закрытия специальных счетов фондов референдума инициативной группы по проведению референдума, инициативной агитационной группы при проведении референдума РФ, утвержденную постановлением ЦИК РФ от 22 февраля 2005 г. №38/950-4

референдума субъекта РФ, местного референдума, эксплуатацию и развитие средств автоматизации, обучение организаторов выборов и избирателей и обеспечение деятельности комиссий устанавливается избирательной комиссией субъекта РФ по согласованию с главным управлением (национальным банком) ЦИК РФ в субъекте РФ.

Необходимо обратить внимание, что участковые избирательные комиссии не имеют собственных счетов, получая только наличные средства в территориальных либо окружных избирательных комиссиях. Но вышестоящими избирательными комиссиями расходуются значительные средства на обеспечение деятельности участковых избирательных комиссий[1]. Хотя во многом деятельность участковых избирательных комиссий осуществляется на безвозмездной основе[2].

Таким образом, комиссии, организующие выборы, референдум, устанавливают для комиссий всех уровней порядок распределения средств, выделенных им на выборы, референдум, сроки перечисления средств и утверждения расходов по видам в соответствии с бюджетной классификацией РФ. В инструкции также устанавливается порядок учета денежных средств и формы отчетности для комиссий каждого уровня по утвержденным видам расходов.

Что касается порядка создания избирательных фондов, фондов референдума[3], то законодатель уже традиционно дает его подробную характеристику, при этом расширяя диапазон правовой регламентации. Однако стоит отметить, что легальное понятие избирательного фонда отсутствует. В литературе избирательный фонд определяется как публично-правовое образование, имеющее строго целевое назначение и временный характер. Это денежные средства на специальном избирательном счете кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, которые

---

[1] См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. – С. 399.

[2] См.: *Белоновский В.Н.* Проблемы совершенствования правового статуса участковых избирательных комиссий в системе избирательной власти России // Проблемы регионального и муниципального управления: Доклады и сообщения III Международной научной конференции. – М.: Изд. центр РГГУ, 2001.

[3] Инструкция о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов.

аккумулируются и расходуются в установленном избирательным законодательством порядке[1].

Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до их регистрации этой избирательной комиссией. При этом было подчеркнуто, что законом субъекта РФ может быть установлено, что на выборах в органы местного самоуправления при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более 5 тысяч избирателей) создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится. В этом случае кандидат уведомляет соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах. Избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать избирательные фонды после регистрации их уполномоченных представителей, в том числе по финансовым вопросам, соответствующими избирательными комиссиями.

Стоит обратить внимание на то, что в России не так жестко определяется статус уполномоченного представителя по финансовым вопросам, в сравнении, например, с институтом доверенных лиц при финансировании избирательных кампаний в большинстве зарубежных стран или с институтом специального «казначея» в ряде стран. На таких лицах лежит полная ответственность за финансовую сторону предвыборной кампании и кандидат фактически не участвует в регулировании расхода денежных средств, поскольку от его имении этим вопросом занимается его доверитель, или «казначей», что, впрочем, не снимает ответственности и с самого кандидата. В некоторых странах принята концепция представительства кандидатов (Австралия, Великобритания, Канада, Ирландия США) с довольно развитой нормативной частью регулирования деятельности доверенных лиц по финансовым вопросам («казначеев»), которые, кстати, могут назначать своих уполномоченных. Никто кроме «казначея» или уполномоченного им не может осуществлять платежи, в

[1] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. – С. 401.

том числе и сам кандидат, минуя доверенное лицо кандидата («казначея» или им уполномоченного) по финансовым вопросам[1].

Впервые в законе закрепляется положение, что инициативная группа по проведению референдума обязана создать собственный фонд для финансирования своей деятельности по выдвижению инициативы проведения референдума, организации сбора подписей в поддержку этой инициативы, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на референдуме. Законом субъекта Российской Федерации может быть установлено, что при выдвижении инициативы проведения местного референдума при определенном числе участников референдума на территории соответствующего муниципального образования (но не более 5 тысяч участников референдума) создание инициативной группой референдума фонда референдума необязательно при условии, что ею не производится финансирование подготовки и проведения референдума.

Предельный размер расходования средств фонда референдума, источники его формирования и предельный размер пожертвований и перечислений в фонд референдума устанавливаются законом. Закон субъекта Российской Федерации, регулирующий подготовку и проведение референдума, должен предусматривать возможность создания фондов референдума иными группами участников референдума, в том числе для агитации против проведения референдума, участия в референдуме, против вопросов, выносимых на референдум. На указанные фонды распространяются правила, установленные Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав» для фонда референдума, созданного инициативной группой по проведению референдума.

Следует отметить, что сейчас кандидаты вправе, а избирательные объединения, инициативная группа по проведению референдума обязаны назначать уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Регистрация уполномоченных представителей по финансовым вопросам осуществляется комиссиями в порядке, установленном законом. Для кандидатов, баллотирующихся только в составе списка кандидатов, выдвинутого избирательным

---

[1] См.: Сравнительное избирательное право: Учебное пособие / Науч. ред. В.В. Маклаков. – М.: НОРМА, 2003. – С. 123. См. также: Canadian Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing Electoral Democracy: Final Report. – Ottawa, 1991. – P. 3.

объединением, законодатель вместо прежнего пояснения ввел императивное правило, по которому они не вправе создавать собственные избирательные фонды. Законодатель несколько скорректировал источники формирования избирательных фондов, отметив, что избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений могут создаваться за счет:

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

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

в) добровольных пожертвований граждан;

г) добровольных пожертвований юридических лиц;

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

Зато значительно расширен список физических и юридических лиц, которым запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, в фонды референдума. В этом праве отказано:

а) иностранным государствам и иностранным юридическим лицам;

б) иностранным гражданам, за исключением случая, когда иностранец наделяется, в соответствии с законом или договором, активным и пассивным избирательным правом;

в) лицам без гражданства;

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

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

е) международным организациям и международным общественным движениям;

ж) органам государственной власти и органам местного самоуправления;

з) государственным и муниципальным учреждениям и организациям;

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

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

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

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

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

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

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

П.7 ст.58 впервые фиксирует единый для всех выборов перечень сведений о гражданине-жертвователе. Ранее Федеральный закон «О гарантиях избирательных прав» не содержал позитивного перечня, он закреплялся путем перечисления тех сведений о жертвователе, отсутствие которых влечет его анонимность. Однако указание только фамилии, имени и отчества, адреса места жительства и даты рождения не позволяло выявить, например, пожертвования со стороны иностранцев, а законодатели субъектов РФ не могли возлагать на жертвователя обязанность указывать не предусмотренные федеральным законом сведения. Необходимо также отметить, что, во-первых, все сведения указываются при внесении пожертвования, и это исключает временные разрывы в предоставлении отдельных сведений; во-вторых, сведения должны содержаться в одном платежном документе,

разумеется, составленном в момент внесения пожертвования; в-третьих, сведения указываются самим гражданином, в подтверждение достоверности этих сведений он расписывается[1].

Стоит обратить внимание, что законодатель четко определил в каком документе, когда и какие сведения указываются при добровольном пожертвовании со стороны юридического лица. Такие сведения, как следует из п. 8 ст. 58, могут указываться только в платежном поручении при представлении этого поручения в банк.

При внесении пожертвования юридическим лицом в платежном поручении указываются следующие сведения: идентификационный номер налогоплательщика, название, дата регистрации, банковские реквизиты, отметка об отсутствии государственной или муниципальной доли в уставном (складочном) капитале либо о наличии такой доли с указанием ее размера, отметка об отсутствии иностранного участия в уставном (складочном) капитале либо о наличии такого участия с указанием доли этого участия, сведения об отсутствии в числе учредителей государственных и муниципальных органов, а также российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов, официального опубликования решения о назначении референдума (для открытых акционерных обществ на день составления списка акционеров за предыдущий год) и юридическим лицам, имеющим государственную и (или) муниципальную долю в уставном (складочном) капитале, превышающую 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов, официального опубликования решения о назначении референдума.

Законодатель делит неправомерные пожертвования на две группы: подлежащие возврату жертвователю и подлежащие перечислению в доход соответствующего бюджета (п. 9 ст. 58). К первой группе относятся:

а) пожертвования, которые внесены физическими и юридическими лицами, не имеющими на это права;

---

[1] 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;* науч. ред. *В.И. Лысенко*. – М.: Типография «Новости», 2003. – С. 478.

б) пожертвования, внесенные правомочными субъектами, но с нарушением требований к оформлению платежных документов;

в) часть пожертвования, превышающая установленный законом размер.

Вторую группу составляют пожертвования, которые внесены анонимными жертвователями. Следует подчеркнуть, что в отличие от ранее действовавшего Федерального закона, не всякое нарушение или неполное указание реквизитов в платежном документе влечет признание жертвователя анонимным. Поэтому, выяснив отсутствие или недостоверность в платежном документе того либо иного сведения, необходимо ответить на вопрос о том, какие с этим связаны правовые последствия для пожертвования. Если, например, в платежном поручении отсутствуют или недостоверно указаны индивидуальный налоговый номер (ИНН) юридического лица либо его название, либо банковские реквизиты, то такое пожертвование как анонимное подлежит перечислению в доход соответствующего бюджета. Неуказание наличия или отсутствия доли соответственно государственного, муниципального, иностранного капитала в уставном капитале либо сведений об учредителях, либо даты регистрации или указание недостоверных сведений влечет возврат средств жертвователю. Как в том, так и в другом случаях пожертвования зачисляются на специальный избирательный счет, и лишь затем определяется их дальнейшая судьба[1].

Законом устанавливаются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов. Допускается увеличение до 20% предельных размеров расходования средств избирательного фонда зарегистрированных кандидатов, включенных в избирательный бюллетень при повторном голосовании. Сводная таблица предель-

[1] Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». – 479.

ных размеров денежных средств, перечисляемых в избирательные фонды, дается в работе В.В. Пылина[1].

Стоит обратить внимание на то, что впервые решается вопрос о предельных размерах избирательных фондов при одновременной баллотировке одного и того же лица на выборах в разные выборные органы, если к тому же имеется территориальное совпадение. Так, кандидат, выдвинутый одновременно в нескольких избирательных округах на разных выборах, если эти выборы проводятся на одной и той же территории либо на территориях, одна из которых включена в другую, создает избирательные фонды, так как это предусмотрено п. 1 ст. 58, однако, предельные размеры расходования средств этих избирательных фондов исчисляются в совокупности, по наибольшему из указанных предельных размеров.

Все денежные средства, образующие избирательный фонд, фонд референдума, перечисляются на специальный избирательный счет, специальный счет референдума, открытый с разрешения соответствующей комиссии кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума в филиалах Сберегательного банка РФ, а при их отсутствии – в других кредитных организациях, расположенных на территории избирательного округа, территории проведения референдума. Таким образом, охранив принцип аккумулирования всех средств избирательного фонда на одном счете, законодатель унифицировал название этого счета – специальный избирательный счет. В случае отсутствия на территории избирательного округа, территории проведения референдума кредитных организаций кандидат, избирательное объединение, инициативная группа по проведению референдума определяют по согласованию с соответствующей комиссией кредитную организацию, в которой открывается специальный избирательный счет, специальный счет референдума.

При выборах в федеральные органы государственной власти, референдуме Российской Федерации порядок открытия и ведения указанных счетов, учета средств избирательных фондов, фондов референдума и отчетности по этим средствам устанавливается ЦИК

[1] *Пылин В.В.* Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-практическое пособие. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 355–356.

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

Рассматривая порядок расходования средств избирательных фондов, фондов референдума законодатель еще раз подтвердил положение, по которому право распоряжаться средствами избирательных фондов, фондов референдума принадлежит создавшим их кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе по проведению референдума, иным группам участников референдума. Но в то же время средства избирательных фондов, фондов референдума имеют целевое назначение, и могут использоваться кандидатами, избирательными объединениями только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании, на:

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

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

в) оплату других работ (услуг), выполненных (оказанных) гражданами или юридическими лицами, а также на покрытие иных расходов, непосредственно связанных с проведением кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками своей избирательной кампании, инициативной группой по проведению референдума своей деятельности, направленной на выдвижение инициативы проведения референдума, сбор подписей в поддержку этой инициативы и получение определенного результата на референдуме, иными группами участников референдума своей деятельности, направленной на получение определенного результата на референдуме;

г) внесение избирательного залога.

При этом, договоры (соглашения) с гражданами и юридическими лицами о выполнении определенных работ (об оказании услуг), связанных с избирательной кампанией кандидата, избирательного объединения, с кампанией референдума, заключаются лично кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума.

Как видим, здесь законодатель вводит серьезные ограничения по кругу лиц, правомочных заключать сделки (соглашения и договоры) на выполнение работ (оказание услуг), связанных с избирательной кампанией кандидата, избирательного объединения, кампанией референдума. Расчеты между кандидатом, избирательным объединением, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума и юридическими лицами за выполнение указанных работ (оказание услуг) осуществляются только в безналичном порядке.

Как известно, граждане и юридические лица вправе оказывать финансовую (материальную) поддержку кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума только через соответствующие избирательные фонды, фонды референдума. Законодатель тем самым подтвердил принципиальное положение о том, что исключается любая финансовая (материальная) поддержка, которая минует избирательные фонды.

Запрещаются без письменного согласия кандидата или его уполномоченного представителя по финансовым вопросам, уполномоченного представителя по финансовым вопросам избирательного объединения, избирательного блока, инициативной группы по проведению референдума и без оплаты из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума выполнение оплачиваемых работ, реализация товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами, референдумом и направленных на достижение определенных результатов на выборах, на выдвижение инициативы проведения референдума, получение определенного результата на референдуме.

Запрещаются бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным расценкам юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями работ, оказание услуг, реализация товаров, прямо или косвенно связанных с выборами, референдумом и направленных на достижение опреде-

ленных результатов на выборах, на выдвижение инициативы проведения референдума, получение определенного результата на референдуме. Допускаются добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов, референдума без привлечения третьих лиц.

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

Как видим, если запреты раннее были адресованы тем, кто финансирует избирательную кампанию конкретного кандидата, избирательного объединения, кампанию референдума, то здесь (п. 6 ст. 59) запрет адресован тем, кого финансируют, и запрещает им на всех стадиях выборов и референдума использовать средства, минуя фонд.

В то же время, кредитная организация – держатель специального избирательного счета, специального счета референдума по требованию соответствующей комиссии, кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, инициативной группы по проведению референдума – обязана периодически предоставлять им информацию о поступлении и расходовании средств, находящихся на избирательном счете данного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, специальном счете референдума инициативной группы по проведению референдума: в трехдневный срок, а за три дня до дня голосования – немедленно представить заверенные копии первичных финансовых документов, подтверждающих поступление и расходование средств избирательных фондов, фондов референдума. Таким образом несколько расширен круг получателей от кредитной организации информации о движении средств на специальном избирательном счете.

Законодатель ввел обязанность избирательных комиссий направлять в СМИ сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, фондов референдума, а также обязанность редакций государственных и муниципальных СМИ публиковать эти сведения. В соответствии с этим соответствующая комиссия до дня голосования на выборах, референдуме периодически направляет

в СМИ для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, фондов референдума. Редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий соответственно уровню выборов, референдума обязаны публиковать указанные сведения, передаваемые им комиссиями для опубликования, в течение трех дней со дня получения. Объем подлежащих опубликованию сведений устанавливается законом.

В отличие от предыдущих этапов развития современного избирательного законодательства, сейчас кандидат, избирательное объединение, инициативная группа по проведению референдума обязаны представить в соответствующую комиссию не менее двух финансовых отчетов (в том числе один из них – не позднее чем за 10 дней до дня голосования на выборах, референдуме, а итоговый не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов, референдума) о размерах своего избирательного фонда, фонда референдума, обо всех источниках его формирования, а также обо всех расходах, произведенных за счет средств соответствующего фонда. К итоговому финансовому отчету прилагаются первичные финансовые документы, подтверждающие поступление и расходование средств избирательного фонда, фонда референдума. Копии указанных отчетов передаются комиссиями СМИ не позднее чем через 5 дней со дня их поступления.

Практика выборов показала необходимость нескольких финансовых отчетов по средствам фондов. На федеральных выборах таких отчетов, как видим, три. Норма, закрепленная в п. 9 ст. 59, позволяет решать этот вопрос в других законах применительно к конкретным выборам, референдумам при условии закрепления не менее двух финансовых отчетов (один – до дня голосования, другой – после выборов, референдума). На уровне закона закреплено требование представления первичных финансовых документов как приложения к итоговому финансовому отчету. Формулировка последнего предложения пункта такова, что из нее вытекает только обязанность комиссий передать в СМИ копии финансовых отчетов[1].

Кандидаты, избирательные объединения, инициативная группа по проведению референдума обязаны перечислить неизрас-

[1] 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;* Науч. ред. *В.И.Лысенко*. – М.: Типография Новости, 2003. – 488.

ходованные денежные средства, находящиеся на специальном избирательном счете, специальном счете референдума после дня голосования, гражданам и юридическим лицам, осуществившим пожертвования либо перечисления в их избирательные фонды, фонды референдума, пропорционально вложенным средствам. По истечении 30 дней со дня голосования с остатками неизрасходованных денежных средств на специальном избирательном счете, специальном счете референдума кредитная организация обязана поступить следующим образом: в бесспорном порядке по письменному указанию соответствующей комиссии перечислить на счет комиссии причитающиеся ей денежные средства, а оставшиеся денежные средства – в доход соответствующего бюджета.

Законодатель, как и раньше, использовал бланкетный способ изложения нормы о порядке налогообложения. В соответствии с ней, порядок налогообложения средств избирательных фондов, фондов референдума, добровольных пожертвований и перечислений в указанные фонды, а также расходования средств указанных фондов устанавливается федеральными законами.

Здесь стоит отметить, что данная норма относит к ведению федерального законодателя регулирование налогообложения избирательных фондов, фондов референдума. Действующее федеральное налоговое законодательство не предоставляет гражданам и организациям, которые вносят средства в избирательные фонды, фонды референдума, каких-либо льгот по налогам и сборам. Сами средства избирательных фондов, фондов референдума не считаются доходом, полученным налогоплательщиком, поэтому они не являются объектом налогообложения по налогу на доходы физических лиц. Избирательные объединения не состоят на учете в налоговых органах. В соответствии с п. 30 ст. 217 НК РФ, не подлежат налогообложению суммы, выплачиваемые физическим лицам из средств избирательных фондов на выборах всех уровней. Это правило не распространяется на суммы, выплачиваемые из средств фондов референдума[1].

Кроме этого законодательно установлено, что избирательные комиссии осуществляют контроль за порядком формирования и расходования средств избирательных фондов, фондов референдума.

[1] См.: Научно – практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». – 489.

Государственные органы и уполномоченные органы и организации, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц, по представлениям комиссий обязаны в пятидневный срок осуществить проверку достоверности сведений, указанных юридическими лицами – жертвователями в избирательные фонды, фонды референдума, и сообщить о результатах проверки в соответствующие комиссии.

Таким образом, в целях обеспечения равноправия кандидатов, избирательных объединений (избирательных блоков[1]) контроль со стороны комиссий должен был распространяться на все избирательные фонды, фонды референдума. Рассматриваемый п. 13 обязывал МНС России[2], его территориальные органы осуществлять проверку достоверности сведений, указанных юридическими лицами – жертвователями, и сообщать комиссии о результатах проверки. Государственная регистрация юридических лиц, в соответствии со ст. 2 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц» (вступил в силу с 1 июля 2002 г.), осуществляется уполномоченным на то федеральным органом исполнительной власти. Постановлением Правительства РФ от 19 июня 2002 г. «О Едином государственном реестре юридических лиц» таким органом определено МНС России. Министерство и его территориальные органы ведут Единый государственный реестр юридических лиц в соответствии с Правилами, которые утверждены названным Постановлением Правительства РФ. Юридические лица, зарегистрированные до 1 июля 2002 г., были обязаны до 31 декабря 2002 г. представить в регистрирующий орган сведения о себе, что позволит МНС России иметь информацию обо всех без исключения юридически лицах[3].

Информация о движении средств избирательных фондов, поступившая в избирательную комиссию, должна изучаться и проверяться, поэтому законодатель требует контроля за источниками поступления средств в избирательные фонды, правильностью их учета и расходования, проверки финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений[4].

---

[1] Среди субъектов избирательного процесса ныне отсутствуют.

[2] Мин-во РФ по налогам и сборам – до 09.03.2004, после ФНС России.

[3] Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». – 489.

[4] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. *А.А. Вешняков*. – М.: НОРМА, 2003. – С. 423.

Для осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на подготовку и проведение выборов, референдума, а также за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов, фондов референдума, для проверки финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, инициативной группы по проведению референдума, для организации проверок достоверности представленных кандидатами сведений об имуществе, о доходах и об их источниках, контроля за возвратом бюджетных средств, выделенных соответствующими избирательными комиссиями в избирательные фонды зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, *создаются контрольно-ревизионные службы (КРС)*.

Порядок реализации полномочий КРС определяется постановлением соответствующей избирательной комиссии. Методические рекомендации по организации деятельности избирательных комиссий и созданных при них контрольно-ревизионных служб были утверждены ЦИК РФ 24 сентября 2002 года[1].

КРС создаются при ЦИК РФ, избирательных комиссиях субъектов РФ[2], окружных избирательных комиссиях по выборам в федеральные органы государственной власти, а в случаях, предусмотренных законом, и при иных комиссиях – с привлечением руководителей и специалистов из государственных и иных органов и учреждений, включая Центральный банк РФ, Сберегательный банк РФ, главные управления (национальные банки) Центрального банка РФ в субъектах РФ.

Указанные органы и учреждения по запросу соответствующей избирательной комиссии не позднее чем через один месяц со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов, референдума обязаны откомандировать специалистов в распоряжение комиссий. При этом в распоряжение ЦИК РФ, избирательной комиссии субъекта РФ специалисты откомандировываются на срок не менее 5 месяцев, а в распоряжение окружной избирательной комиссии – на срок не менее 3 месяцев[3].

---

[1] Вестник ЦИК РФ. 2002. №8 (134). С. 5 – 62.

[2] См. Примерное положение о контрольно-ревизионной службе при избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, утвержденное постановлением ЦИК РФ от 28 мая 2003 г. №9/82-4

[3] См. Положение о Контрольно-ревизионной службе при ЦИК РФ, утвержденное постановлением ЦИК РФ № от 29 апреля 2003 г. №5/38-4

Некоторые исследователи вводят разбивку полномочий КРС на группы, в зависимости от субъекта финансирования и целей такого финансирования[1]

Таким образом, мы можем констатировать факт значительно дифференцированной правовой регламентации отношений, связанных с финансированием выборов и референдумов.

При изучении темы № 6 необходимо:

Работать с законодательными актами: [1], [6], [28], [32, [36], [49].

Читать научную и учебную литературу: [29], [40], [57], [58], [59], [62], [110], [114], [127], а также:

Карманов А.Б., Шапошников А.В. Правовое обеспечение финансирование выборов в Российской Федерации. – М.: Социум, 2004.

Колюшин Е.И. Право и финансирование выборов: Научно-практич. пособие. – М.: Юридическая литература, 1998.

Контрольный тест

1. Кто финансирует проведение референдума Российской Федерации?

а. Президент РФ;
б. Правительство РФ;
в. Центральный банк РФ;
г. ЦИК;
д. коммерческие банки;
е. инициативная группа по проведению референдума.

2. В какой Центральная комиссия референдума Российской Федерации срок должна представить финансовый отчет о расходовании средств на проведение референдума Российской Федерации?

а. в течение недели со дня официального опубликования результатов референдума Российской Федерации;
б. в течение месяца со дня официального опубликования результатов референдума Российской Федерации;

[1] *Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б.* Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – Ростов-н/Д.: Феникс, 2004. –С. 616-618. Высшее образование.

в. в течение трех месяцев со дня официального опубликования результатов референдума Российской Федерации;
г. в течение полугода со дня официального опубликования результатов референдума Российской Федерации;
д. в течение года со дня официального опубликования результатов референдума Российской Федерации.

3. Какой процент составляет от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда политической партии размер избирательного залога политической партии?:
а. 5%;
б. 10%;
в. 15%;
г. 20%;
д. 25%.

4. Политическая партия обязана представить в ЦИК:
а. один финансовый отчет;
б. два финансовых отчета;
в. три финансовых отчета;
г. четыре финансовых отчета.

5. Избирательный залог обращается в пользу государства если партия, участвующая в выборах набрала:
а. менее 1% голосов избирателей от общего числа принявших участие в голосовании;
б. менее 2% голосов избирателей от общего числа принявших участие в голосовании;
в. менее 3% голосов избирателей от общего числа принявших участие в голосовании;
г. менее 4% голосов избирателей от общего числа принявших участие в голосовании;
д. менее 5% голосов избирателей от общего числа принявших участие в голосовании;
е. менее 7% голосов избирателей от общего числа принявших участие в голосовании;
ж. менее 10% голосов избирателей от общего числа принявших участие в голосовании.

Контрольные вопросы

1. Какими нормативными актами регулируется финансирование выборов?
2. Когда впервые введено внебюджетное финансирование избирательной кампании депутата?
3. Когда впервые были введены избирательные фонды?
4. Каков порядок образования избирательного фонда?
5. Назовите источники формирования избирательного фонда.
6. Кто является субъектом добровольных пожертвований в избирательный фонд?
7. Кто не может осуществлять добровольные пожертвования в избирательный фонд?
8. Каковы формы, сроки финансовой отчетности по расходованию средств из избирательных фондов.
9. Каковы особенности внесения избирательного залога, условия его возврата и обращения в пользу государства?
10. Каковы особенности работы контрольно-ревизионных служб в части контроля за обеспечением финансирования выборов?

План семинарского занятия:

1. Понятия финансирования выборов и финансирования избирательной кампании политической партии.
2. Порядок образования избирательных фондов и источники их финансирования.
3. Финансовая отчетность по финансовому обеспечению выборов.
4. Избирательный залог.
5. Контрольно-ревизионная служба.

Тема 7

Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы»

Целью изучения *темы выступают отношения, связанные с использованием в избирательном процессе Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы».*

Изучив тему 7, студент должен
знать:

- механизм использования в избирательном процессе ГАС РФ «Выборы».

уметь:

- анализировать функционирование информационных технологий в избирательном процессе, организацию работы ГАС РФ «Выборы».

приобрести навыки:

- работы с нормативными актами, регулирующими использование ГАС «Выборы», в получение соответствующей информации о ходе выборов; через ГАС «Выборы» использования аналитических данных по избирательному процессу в учебном курсе и реальной электоральной практике.

акцентировать внимание на понятиях:

- информационные технологии, Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы», ресурсы системы, многоканальная информационная структура, общегосударственная система регистрации (учета) избирателей, системный администратор, конфиденциальная информация, совокупность комплексов средств автоматизации, функциональные комплексы задач, порядок размещения данных ГАС «Выборы» в сети Интернет, режим on-line, информационный ресурс, защита информации, информационная безопасность.

7.1. Информационные технологии в избирательном процессе.
7.2. Понятие ГАС «Выборы».
7.3. Нормативная база функционирования ГАС «Выборы»
7.4. Становление ГАС «Выборы».
7.5. Функции ГАС «Выборы».
7.6. Организационно-технологические параметры ГАС «Выборы».
7.7. Финансирование ГАС «Выборы».
7.8. Контроль за использованием средств автоматизации в избирательном процессе.
7.9. Обеспечение режима on-line.
7.10. Порядок размещения данных ГАС «Выборы» в сети Интернет.

Все большую роль в электоральном праве России играют современные технологии, особенно в совершенствовании избирательного процесса. Среди них использование Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». В настоящее время работу Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (далее ГАС «Выборы») регламентируют более 150 различных нормативно-правовых актов: Конституция РФ, законы РФ, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, постановления ЦИК РФ и нормативные акты субъектов федерации.

Данная информационная система, с одной стороны, является крупнейшей территориально-распределенной многоуровневой автоматизированной системой, которая применяется для автоматизации информационных процессов и обеспечения деятельности избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов и референдумов. С другой стороны, это объективная база данных информационного общества, обеспечивающая народовластие, гарантирующая каждому гражданину оперативное и достоверное получение данных о подготовке и проведении выборов.

При изучении влияния ГАС «Выборы» на информационно-правовое пространство затрагивается несколько отраслей правовой науки, и во многом нормы, регламентирующие функционирование ГАС «Выборы», имеют двойную отраслевую природу. Принятый закон о ГАС «Выборы»[1] является первым комплексным правовым

[1]Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ "О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»"// СЗ РФ. 2003. № 2. Ст.172.

актом высшей юридической силы, регулирующим вопросы автоматизации и системы информационного обеспечения в ходе проведения избирательной компании.

Принятие закона стало итогом десятилетней работы[1], связанной с реализацией Указа Президента РФ от 23 августа 1994 г. № 1723 «О разработке и создании государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»[2]. Общество получило универсальный инструмент контроля за ходом подготовки и проведения выборов с помощью компьютерных технологий.

ГАС «Выборы» создавалась вместе с становлением самой системы избирательной власти на основе Конституции Российской Федерации 1993 года, со учетом Президентского указа № 1400 «О поэтапной конституционной реформе»[3] первых положений о выборах депутатов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания России[4], а также первого закона «Об основных гарантиях избирательных прав» 1994 года[5]. Именно тогда проходило становление концепции ГАС «Выборы», ее нормативное обеспечение и непосредственная разработка, создание ГАС «Выборы», включая первое эксперементальное и опытное использование отдельных элементов системы на дополнительных выборах депутата Госдумы по Мытищинскому одномандатному избирательному округу № 109 еще 30 октября 1994 года и на федеральных выборах депутатов Госдумы 17 декабря 1995 года.

Сегодня развитие ГАС «Выборы», как уже отмечалось, происходит на основе Федерального закона от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» и с учетом перспективного плана совершенствования системы. Осуществляется проведение работ по конвертированию данных всех комплексов средств автоматизации старой версии системы в единую базу данных ГАС «Выборы», перевод передачи данных ГАС «Выборы» на каналы цифровой связи, использование

---

[1] «Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы»: Разработка. Использование в избирательных кампаниях 1995–2001 годов. Перспективы развития. – М., 2002. – С. 11.

[2] СЗ РФ. 1994. № 18. Ст. 1723.

[3] САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 3597; № 52. Ст. 5086; 2003. № 3. Ст. 206.

[4] САПиП РФ. 1993. № 41. Ст. 3907; САПиП РФ. 1993. № 42. Ст. 3994.

[5] СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

совместно с Правительством РФ ресурсов системы при решении задач, не связанных с выборами, в том числе и на конкурсной основе.

Официальное закрепление идеи использования ГАС «Выборы» состоялось в разработанной Концепции создания Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», утвержденной Постановлением ЦИК РФ 12 июля 1994 года «О предложениях по внедрению Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»[1]. Генеральным заказчиком ГАС «Выборы» выступила ЦИК РФ (п. 3), что позже и было закреплено в Указе Президента РФ от 23 августа 1994 года «О разработке и создании государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»[2] (п. 2). Использование ГАС «Выборы» стало одной из гарантий реализации избирательных прав граждан РФ на основе обеспечения гласности, достоверности, оперативности и полной информации о выборах[3].

Однако стоит отметить, что общественность страны неоднозначно восприняла факт разработки системы ГАС «Выборы»[4]. С одной стороны, все понимали необходимость введения системы в условиях значительно возросшего объем информации, обрабатываемой в период избирательной кампании и проведения референдумов. С другой стороны, юристы, политологи, специалисты и общественность задавались вопросом, насколько данная система обеспечит достоверность результатов голосования, несмотря на то что ЦИК РФ сразу ориентировала общественность на прозрачность и контролируемость как разработки, так и введения системы в действие и ее функционирования.

Поэтому в прессе порой появлялись публикации, в которых авторы утверждали, что работа системы ГАС «Выборы» закрыта для

---

[1] Бюллетень ЦИК РФ. 1994. № 8 (19). – С. 13.

[2] СЗ РФ. 1994. № 18. Ст. 1723.

[3] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А.А. Вешняков. – М.: НОРМА, 2003. – С. 562.

[4] *Собянин А.А., Суховольский В.Г.* Демократия, ограниченная фальсификациями: Выборы и референдумы в России в 1991–1993 гг. – М., 1995; *Чугаев С.П.* Электронная система "ВЫБОРЫ" не исключает манипуляции с выборами в России // Известия. 1995. 10 февраля; Интернет-мониторинг выборов 2003–2004 годов в России. Гражданская инициатива Проекта «Информатика для демократии – 2000+». Итоговые материалы. – В 2-х т. Т. 2. Проект и выборы 2003–2004 годов. – М.: Фонд ИНДЕМ, 2004. – 308 с.

доступа сторонних наблюдателей и что она лишь формально контролируется ЦИК, что данные системы поверхностны и практически не дают представления о ходе выборов и проверить их достоверность никак нельзя.

Тем не менее, концепцией ГАС «Выборы» предусматривалось создание иерархической многоуровневой и многоканальной информационной структуры в рамках действующей системы избирательных комиссий в РФ. Комплексами средств автоматизации оснащались российские посольства и генконсульства. К 1997 году, например, это было сделано в 40 из них[1]. Технические ресурсы системы ГАС «Выборы» используются при проведении социологических исследований состояния и динамики электоральной культуры и активности избирателей.

Важным для становления ГАС «Выборы» стал Указ Президента РФ от 28 февраля 1995 г. № 227 «Об обеспечении создания, функционирования и развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»[2]. В нем решались важные задачи, связанные с материальным обеспечением, в том числе предоставлением служебных помещений на условиях безвозмездной аренды для установки программно-технических комплексов ГАС «Выборы», штатного обеспечения системы. Кроме этого устанавливались конкретные сроки подготовки сведений для составления списков избирателей по состоянию на 1 июля 1995 года, т.е. получала одобрение организация Общегосударственной системы регистрации (учета) избирателей.

Важное место уделялось правовому обучению организаторов избирательного процесса организационно-технологическим основам избирательного процесса на всех его этапах и уровнях, включая внедрение ГАС «Выборы». Такое же обучение проводили и при эксплуатации ГАС «Выборы» на региональных и местных выборах, особое внимание уделялось обучению методам правовой защиты этой системы, организационной стыковки всех звеньев технологического процесса и контроля за всеми операциями, прежде всего по учету избирателей и определению итогов голосования. С 1995 года в системе избирательных комиссий вводится должность системного

---

[1] Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы»: Разработка. Использование в избирательных кампаниях 1995 – 2001 годов. Перспективы развития. – М., 2002. – С. 11.

[2] СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 3443.

администратора как должностного лица, обслуживающего программно-технический комплекс автоматизированной системы. Были разработаны положения об уровне квалификационных требований, обязанностях системного администратора, его правах, о порядке утверждения должностных инструкций системного администратора, а также устанавливались меры ответственности за ненадлежащее выполнение своих обязанностей, за нарушение порядка по сохранности принимаемой информации и, что особенно важно – за ее достоверность, а также за сохранение принятых на ответственное хранение программных и технических средств.

Персональные данные об избирателях, находящихся в базе ГАС «Выборы», относились к категории конфиденциальной информации. Избиратель имел право на доступ к документированной информации только о себе.

В середине 90-х годов при ЦИК РФ начал создаваться Федеральный центр информатизации для организационного, информационного и методического обеспечения ГАС «Выборы». Находящийся в федеральной собственности имущественный комплекс системы ГАС «Выборы» передавался в оперативное управление созданному Федеральному Центру. ФЦИ являлся государственным учреждением, имел самостоятельный баланс, обладал обособленным имуществом, имел расчетный и иные счета в банковских учреждениях, печать и бланки со своим наименованием, а также мог выступать истцом и ответчиком в суде, от своего имени заключать договора, контракты, приобретать и осуществлять имущество и личные неимущественные права, нести обязанности, отвечать по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами.

Головным исполнителем работ по созданию первой очереди ГАС «Выборы» являлось Федеральное государственное унитарное предприятие «Научно-исследовательский институт «Восход». В разработке специального программного обеспечения принимали участие АОЗТ «Ланит-Систем», ЗАО «Аргуссофт Компании», 27-й Центральный научно-исследовательский институт Минобороны России, ООО «Пальминтех». В разработке общего программного обеспечения и технических средств участвовали ООО «Фактор-ТС», ЗАО «Диалог-Наука», ЗАО НИП «Информзащита» и некоторые другие[1].

[1] Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы»: Разработка. Использование в избирательных кампаниях 1995–2001 годов. Перспективы развития. – М., 2002. – С. 11.

17 декабря 1995 года на федеральных выборах депутатов Госдумы второго созыва была впервые задействована система ГАС «Выборы». Ко дню выборов было оборудовано около трех тысяч терминалов ГАС «Выборы», установленных в территориальных избирательных комиссиях в большинстве регионов России. 87 субъектов РФ были оснащены комплексными средствами автоматизации. 79 субъектов Федерации обеспечили сбор и передачу информации по ГАС «Выборы», остальные передавали информацию традиционным способом. Информационное табло было установлено в здании Совета Федерации на Цветном бульваре, на которое в оперативном визуальном режиме передавалась предварительная информация, поступающая из регионов об активности избирателей и о предварительных итогах голосования[1].

Система создавалась в кратчайшие сроки. По словам главного конструктора ГАС «Выборы» Ю.С. Ломова, «Мало кто верил, что такая задача в принципе выполнима, потому что за два года нужно было сконструировать систему аналогов, которой в мире не было. Уникальность системы состояла, в частности, в том, что она проектировалась не только как электронный счетчик голосов избирателей, но и как контролер правильности их подсчета, причем в соответствии с нормами избирательного законодательства»[2].

В опытную эксплуатацию ГАС «Выборы» была введена в 1996 г. Проводились поэтапные доработке специального программного обеспечения – функциональных комплексов задач (ФКЗ). Значительное внимание обращалось доработки системы для проведения выборов в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления. Внедренные на комплексах средств автоматизации ГАС «Выборы» ФКЗ позволили обеспечить разноуровневое проведение выборов.

Реализованная как совокупность комплексов средств автоматизации (КСА), развернутых в информационных центрах избирательных комиссий и связанных между собой коммутируемыми и выделенными каналами связи и персонала, обеспечивающих эксплуатацию этих комплексов, система действовала на трех уровнях:

---

[1] Выборы депутатов Государственной Думы. 1995: Электоральная статистика. – М.: Изд-во «Весь Мир», 1996. – С. 18.

[2]Интернет-мониторинг выборов 2003-2004 годов в России. Гражданская инициатива Проекта «Информатика для демократии – 2000+». Итоговые материалы. – С.372.

КСА ЦИК, КСА информационных центров избирательных комиссий субъектов РФ (88, кроме Чеченской республики) и КСА при информационных центрах территориальных избирательных комиссии (2715). Для автоматизации процессов обработки информации при проведения голосования были разработаны ФКЗ: «Избиратель», «Территория», «Кандидат», «Картография», «Итоги». Для контроля за использованием средств автоматизации в каждой избирательной комиссии образовывалась специальная группа (контрольная группа) из числа членов комиссии с правом решающего и совещательного голоса. Но стоит отметить, что важный принцип функционирования ГАС «Выборы» «один КСА на одну избирательную комиссию» выдержать не удалось. Иногда на одном КСА обслуживалось до пяти окружных избирательных комиссий, поэтому требовалось срочно разработать ряд организационно-технических мероприятий[1].

Большое внимание уделялось разработке и опытному использованию функционального комплекса задач (ФКЗ) «Право» и других, например «Итоги». При подготовке к выборам Госдумы третьего созыва был разработан новый комплекс задач «Контроль финансов», который обеспечивал информационную поддержку процесса контроля специальных избирательных фондов кандидатов[2].

Последовательная работа по развитию функциональных возможностей ГАС «Выборы» приводила к совершенствованию специального программного обеспечения (СПО). Например, в конце 1998 года в систему начало внедряться СПО версии 5.0. Новая версия позволяла в едином информационном процессе осуществлять все основные работы по подготовке и проведению выборов. Как свидетельствует статистика, с применением в региональных выборах системы ГАС «Выборы», прошли в 1997 году 57 (62,6%) избирательных кампаний из 91; в 1998 – 68 (94,4%) из 72; в 1999 – 69 (95,8%) из 72; в 2000 – 199 (97%) из 206, которые не совмещались с выборами Президента РФ[3].

---

[1] См. об этом более подробно: *Выборы* глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997. Электоральная статистика. – М.: Изд. «Весь Мир», 1997. – С. 25-29.

[2] Выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1997–2000. Электоральная статистика: В 2 т. Т. – 1. – М.: Изд. «Весь Мир», 2001. – С. 153.

[3] Там же. – С. 154.

Функционирование системы показало ее возможность обеспечивать автоматизацию избирательных процессов и при проведении более сложных, совмещенных избирательных кампаний. На это было обращено внимание и проводилось соответствующее обучение членов избиркомов. В целом система действовала без сбоев при приеме и обработке информации[1].

К выборным кампаниям 1999/2000 гг. было доработано специальное программное обеспечение, в том числе ФКЗ ГАС «Выборы»: «Территория», «Планирование», «Кандидат/Депутат», «Итоги», версии 5.1, получившие сертификат Госстандарта России. В целях совершенствования работы электронной почты была произведена замена версии программного обеспечения хостов «Дионис» и т.д.

Необходимо отметить, что проведенные мероприятия позволили эффективно и качественно получать соответствующую информацию. Все звенья ГАС «Выборы» работали в штатном режиме. Данные после поступления на КСА ЦИК России представлялись в ФЦИ «Выборы», в высшие государственные органы и в международную сеть Интернет на сайтах ЦИК России (где информация о предварительных итогах выборов обновлялась в оперативном режиме каждый час, начиная с 23 часов 26 марта 2000 года до 15 часов следующего дня). В каждом случае было отконвертировано более 10 тыс. документов, содержащих информацию о предварительных результатах выборов с нарастающим итогом. Тогда на сайте ЦИК РФ в разделе «Окончательные итоги выборов» было размещено более 10,5 тысяч файлов[2].

В мае 2000 года актом государственной комиссии ГАС «Выборы» введена в постоянную эксплуатацию[3].

Вместе с тем сегодня в некоторых публикациях снова возвращаются к проблеме возможных фальсификаций выборов. Например, нормативные акты только в общих чертах дают представление о ГАС «Выборы», документы не образуют стройной системы норм, существенно затруднен контроль общественности за автоматизиро-

---

[1] Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2000. № 4 (94). – С.66.

[2] Выборы Президента Российской Федерации. 2000: Электоральная статистика. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2000. – С. 298.

[3] Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы»: Разработка. Использование в избирательных кампаниях 1995–2001 годов. Перспективы развития. – М., 2002. – С. 12.

ванной обработкой результатов.[1]. Другие исследователи отмечают, что такие суждения вводят избирателей в заблуждение, внушают мысль о том, что результаты голосования якобы предрешены и не зависят от волеизъявления избирателей[2].

Восьмилетний опыт эксплуатации ГАС «Выборы» (1995 года) показывал полное отсутствие возможностей фальсификации результатов выборов самой системой. За весь этот период, как отметил конструктор ГАС «Выборы», не было даже исков такого рода в суды. Разработчики полностью исключили, а потому не реализовали возможность корректировки данных в компьютерах территориальных и окружных избирательных комиссий вышестоящими комиссиями и Федеральным центром информатизации при ЦИК РФ[3].

Стоит отметить, что подробные параметры разработки системы, ее функционирования и средств контроля за использованием были даны в фундаментальных учебных пособиях, которые выходили под эгидой ЦИК[4] и могли бы служить ориентиром известным исследователям в подаче соответствующего материала.

На современном этапе произошла доработка и модификация системы, (о ней сообщалось еще в 2000 году[5]) и которая теперь стала называться ГАС «Выборы-М». У модернизированной системы появились новые функциональные и эксплуатационные возможности, позволяющие отобразить данные о ходе и итогах голосования по каждому избирательному участку; расширен объем передаваемых данных; увеличена скорость передачи и обработки информации;

---

[1] *Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б.* Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – Ростов-н/Д.: Феникс, 2004. – С. – 674–675. Высшее образование

[2] *Волкова О.Н.* Выборы Президента Российской Федерации и Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» // Вестник ЦИК РФ. 2000. № 13 (103). – С.113.

[3] Интернет-мониторинг выборов 2003-2004 годов в России. Гражданская инициатива Проекта «Информатика для демократии – 2000+». Итоговые материалы: В 2-х т. – Т. 2: Проект и выборы 2003–2004 годов. – М.: Фонд ИНДЕМ, 2004. – С. 375.

[4] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. д.ю.н. А.В. Иванченко. – М.: НОРМА, 1999. – С. 656–676; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. *А.А.Вешняков*. – М.: НОРМА, 2003. – 562–581.

[5] Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2000. № 10 (100). – С.106.

созданы подсистема цифровой связи и подсистема информационной безопасности, защищенный Интернет-портал, подсистемы видеоконференцсвязи, отображения и представления информации в Интернет и телерадиокомпаниям из здания ЦИК России.

В системе расширены возможности обеспечения открытости и гласности при подготовке и проведении выборов, референдума, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума. Впервые в мировой практике информация о предварительных итогах голосования представляется СМИ в режиме online, в течение суток протоколы участковых избирательных комиссий об итогах голосования размещаются в сети Интернет.

Обновленная система показала свою высокую эффективность в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва в конце 2003 года и выборов Президента РФ в марте 2004 года.

Между тем, вопросы работы ГАС «Выборы», ее нормативной базы по-прежнему были важным направлением работы ЦИК РФ и ФЦИ РФ[1]. Как отмечал А.А. Вешняков на совещании председателей избирательных комиссий субъектов РФ 26 августа 2003 года, техническими средствами модернизированной ГАС «Выборы» было оснащено полностью 97% комплексов средств автоматизации и полностью завершено их развертывание в 81 субъекте РФ. Проложено 46 наземных каналов цифровой связи, из них 15 уже подключено. Разворачиваются работы по организации 16 космических каналов связи, которые в России будут применяться впервые[2].

12 сентября 2003 года был утвержден Порядок размещения данных ГАС «Выборы» в сети Интернет, где вместе с общими положениями, регламентировались порядок работ при размещении информации в сети Интернет, обязательная информация для размещения на сайте ЦИК РФ, в разделах сайтов избирательных комиссий субъектов РФ, утверждались адреса их сайтов в Интернет-портале ЦИК России[3].

---

[1] Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. – М.: Изд. «Весь Мир», 2004. – С. 242-248; Выборы Президента Российской Федерации.2004: Электоральная статистика. – М.: Изд. «Весь Мир»,2004. – С. 171-178.

[2] Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 4 (142). – С.5-6.

[3] Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 12 (150). – С.77-86.

Со вступлением в силу Федерального закона «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» система законодательно приобрела статус федеральной автоматизированной информационной системы.

Модернизированная ГАС выборы позволила еще более успешно провести избирательную кампанию 2003 года. В субъекты федерации было поставлено 105 тыс. единиц оборудования. За четыре месяца до выборов прошли переобучение 3 тыс. системных администраторов, а до этого (с февраля по ноябрь) проводилось их очное обучение по новому специальному программному обеспечению: 3029 – в сервисных центрах, 162 – в НИИ «Восход». Это был самый крупный информационный проект в Европе. За счет создания единой базы данных на всех объектах ГАС «Выборы», расширения объема передаваемых данных (например, по комплексу задач «Контроль избирательных фондов – в 100 раз, задаче по «Итоги» – в 30 раз), увеличения в 45 раз скорости передачи и обработки информации впервые в мировой практике были реализованы принципиально новые решения[1].

Стоит отметить значительное развитие нормативной бызы ГАС «Выборы». Вместе с принятым в 2003 году Федеральным законом «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»[2], ее составляют Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 10 октября 1995 г. № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ст. 39)[3]; Федеральный закон Российской Федерации от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 74)[4]; Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (ст. 80)[5]; Федеральный

---

[1] Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. – М.: Изд. «Весь Мир», 2004. – С. 243, 244.

[2] СЗ РФ, 2003, № 2, Ст.172

[3] СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3921; 2002. № 39. Ст. 3641.

[4] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 30, (Ч.I). Ст.3104; 2006. № 29. Ст. 3124, 3125; № 31 (1 ч.). Ст. 3427.

[5] СЗ РФ, 2003, № 2, Ст.171.

закон Российской Федерации от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 90)[1]. Как известно, принят новый Федеральный закон РФ от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» где регламентируются вопросы ГАС «Выборы» (ст. 87)[2]. Важными источником остается Федеральный закон РФ от 20 февраля 1995 г. № 24 – ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»[3].

В базе данных ФКЗ «Право» ЦИК России в электронном виде содержится более 16 тыс. законодательных и иных нормативных правовых актов. Из них 3,5 тыс. – федеральные акты, в том числе постановления ЦИК России, и 12,5 тыс. – региональные: конституции республик, уставы краев, областей, автономных округов, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ о выборах и референдумах, решения судов в субъектах РФ по делам об избирательных спорах, постановления избирательных комиссий субъектов РФ, постановления окружных и территориальных избирательных комиссий.

При подготовке и проведении избирательных кампаний 2003/2004 гг. большое внимание было уделено вопросам обеспечения защиты и информационной безопасности ГАС «Выборы». Основными угрозами информационной безопасности ГАС «Выборы» были раскрытие, утечка и разглашение конфиденциальной информации, несанкционированное нарушение работоспособности системы, нарушение целостности связанное с уничтожением, подменой и модификацией информации, нарушение правил разграничения доступа к информации, программным и аппаратным ресурсам[4].

И все-таки масштабы компьютерных атак на ГАС «Выборы» поражали воображение. Как отмечал А.А. Вешняков, принятые меры по обеспечению безопасности информации ГАС «Вы-

[1] СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982; 2003. № 26. Ст. 2571 – 2574.
[2] СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2006. № 29. Ст. 3124, Ст. 3125; № 31 (1 ч.). Ст. 3427.
[3] СЗ РФ. 1995. № 8. Ст.609; 2003. № 2. Ст. 167.
[4] См.: Постановление ЦИК России от 9 июля 1999 года № 7/41- III.

боры» позволили только в дни выборов отразить 1800 компьютерных атак на Интернет-комплекс, 20% из которых были предприняты из-за рубежа[1].

Работа системы ГАС «Выборы» в период подведения итогов голосования получила положительную оценку в отчете Миссии ОБСЕ/БДИПЧ, осуществлявшей наблюдение за состоявшимися 7 декабря 2003 года выборами в Государственную Думу РФ. В частности, было отмечено, что электронная система подсчета голосов ГАС «Выборы» работала эффективно и позволила опубликовать предварительные результаты в течение суток после закрытия избирательных участков. Международные наблюдатели получили исчерпывающую информацию о ГАС «Выборы», посетили зал управления ГАС «Выборы» в период подведения итогов голосования[2].

При изучении темы № 7 необходимо:

Работать с законодательными актами: [1], [9], [16], [32], [36], [37], [49].

Читать научную и учебную литературу:

Волкова О.Н. Использование Государственной автоматизированной системы «Выборы» //НТИ. Организация и методика информационной работы. 1996. № 8. (Сер. 1).

Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы»: Разработка, использование в избирательных кампаниях 1995 – 2001 годов. Перспективы Развития. – М., 2002.

Копылов В.А. Информационное право: Учеб. пособие. – М.: Юрист, 1997.

---

[1] См.: Вешняков А.А. Об итогах работы по подготовке и проведению федеральных выборов в 2003–2004 годах и задачах по совершенствовантию организации избирательного процесса в Российской Федерации // Итоги прошедших в 2003–2004 годах федеральных избирательных кампаний и задачи по совершенствованию подготовки и проведению выборов, референдумов: Материалы совещания с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (Москва, 6 мая 2004 года). – М.: ЦИК, 2004. – С. 4.

[2] Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. – М.: Изд. «Весь Мир», 2004. – С. 305–310.

Контрольный тест

1. В коком году была начата разработка системы ГАС «Выборы»?

а. в 1985 г.;
б. в 1990 г.;
в. в 1994 г.;
г. в 1997 г.;
д. в 2000 г.;
е. в 2003 г.

2. Технические ресурсы ГАС «Выборы» используются:

а. при проведении выборов;
б. при проведении социологических исследований;
в. для регистрации избирателей;
г. для исследования активности избирателей;
д. в других отраслях права;
е. в первую очередь при проведении выборов, а также могут использоваться и по другим направлениям и отраслям права.

3. Должностное лицо, обслуживающее программно-технический комплекс автоматизированной системы:

а. оператор;
б. инженер;
в. наладчик;
г. член избирательной комиссии;
д. системный администратор;
е. эксперт;
ж. информационный инструктор.

4. Обновление информации в оперативном режиме о предварительных итогах выборов на Интернет-странице ЦИК России происходит:

а. каждую минуту;
б. в 5 минут;
в. в 15 минут;
г. в 30 минут;
д. каждый час;
е. каждые 2 часа;
ж. каждые 3 часа.

5. Комплекс обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) является:

а. системой контроля;
б. системой финансирования;
в. корпоративным информационным ресурсом;
г. системой обработки избирательных бюллетеней;
д. комплексом технических средств отображения информации.

Контрольные вопросы

1. Какими нормативными актами регулируется функционирование системы ГАС «Выборы»?
2. В какое время происходило становление ГАС «Выборы»?
3. Кто выступал Главным заказчиком ГАС «Выборы»?
4. рамках какой системы функционирует ГАС «Выборы»?
5. Что в себя включают методы правовой защиты ГАС «Выборы»?
6. Каков правовой статус ФЦИ?
7. В чем заключаются функции системного администратора?
8. В чем суть конфиденциальной информации в системе ГАС «Выборы»?
9. акие функциональные комплексы задач заключены в ГАС «Выборы»?
10. чем состоят основные характеристики модернизированной системы ГАС «Выборы-М»?
11. Каковы особенности юридической ответственности за нарушение режима функционирования ГАС «Выборы»?

План семинарского занятия:

1. Становление системы ГАС «Выборы».
2. Правовой статус ФЦИ.
3. Функциональная деятельность системных администраторов.
4. Особенности использования комплексов обработки избирательных бюллетеней.
5. Безопасность информации в ГАС «Выборы».
6. Ответственность за нарушения работы ГАС «Выборы».

Раздел II, Тема 8.

Юридическая ответственность в избирательном праве

Теоретические представления о сущности юридической ответственности

Целью изучения *темы являются отношения связанные с установлением юридической ответственности в избирательном праве, ее теоретические проблемы.*

Изучив тему 8, студент должен

знать:

- основные параметры юридической ответственности в избирательном праве, состояние теории юридической ответственности, позиции исследователей по тем или иным вопросам юридической ответственности.

уметь:

- различать виды юридической ответственности, рассматривать сущностно-содержательные аспекты юридической ответственности, характеризующие ее природу и формы реализации;

приобрести навыки:

- работы с нормативными актами, регулирующими вопросы установления и реализации юридической ответственности, в работе с литературой по данной проблематике.

акцентировать внимание на понятиях:

- ответственность, социальная ответственность, юридическая ответственность, конституционная ответственность, уголовная ответственность, административная ответственность, санкция, обязанность, запрет, формы реализации ответственности, виды ответственности, негативные (ретроспективные) формы ответственности, позитивные (перспективные) формы ответственности, статутная ответственность, функции юридической ответственности, принципы юридической ответственности.

8.1. Понятие юридической ответственности.
8.2. Юридическая ответственность как разновидность социальной ответственности.
8.3. Статутная ответственность и ее позитивные и негативные формы реализации.
8.4. Развитие теоретических представлений о сущности ответственности в избирательном праве.
8.5. Юридическая ответственность и обязанность.
8.6. Юридическая ответственность и санкция.
8.7. Некоторые вопросы ответственности по КоАП РФ.
8.8. Особенности уголовной ответственности в избирательном праве.
8.9. Регулятивная функция уголовной ответственности.
8.10. Социальная сущность запретов.

Обращаясь к проблеме юридической ответственности, отметим, что более широким понятием является сама категория ответственности как философско-социологическое понятие, отражающее объективный, исторически конкретный характер взаимоотношений между личностью и обществом или его частью, выражающийся в сознательном осуществлении предъявляемых к ним взаимных требований. У индивидуума ответственность формируется как результат тех внешних требований, которые предъявляет к нему общество. Воспринятые им, они становятся основой мотивации его поведения (ответственного поведения).

Таким образом, ответственность выступает широкой социальной категорией социальной ответственности, которая связана с воспитанием личности.

Ответственность – социальный феномен, имеющий двойственную природу, выступающий как социальное отношение и как качество личности. Будучи с необходимостью опосредованной государством и правом она получает политические и правовые признаки[1].

Соотношение социальной и юридической ответственности неоднозначно. Некоторые исследователи считают, что это соотношение можно представить как диалектическую связь общего и целого[2]. В то же время авторы «Юридической энциклопедии» считают

[1] См.: Шабуров А.С. Политические и правовые аспекты социальной ответственности личности / Дисс. – Екатеринбург, 1992. – С. 14.
[2] См.: Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. – СПб., 2003. – С. 9. Впрочем, автор употребляет и понятие видовой ответственности (с. 11).

юридическую ответственность видом социальной ответственности[1]. В литературе по теории государства и права обычно понятие юридической ответственности в основном рассматривается как совокупность признаков, которые в целом сводятся к пониманию юридической ответственности как меры государственного принуждения, предусмотренной санкцией правовой нормы, основанной на государственном осуждении виновного в правонарушении и выражающейся в форме лишений личного, организационного или имущественного характера[2]. Конечно, такое распространенное понятие нуждается в уточнении.

В первую очередь необходимо отметить, что в любом случае юридическая ответственность несет в себе сущностные характеристики социальной ответственности и вместе с тем добровольную форму реализации. Исследователи отмечают, что юридическая ответственность – явление целостное, но имеет различные формы реализации[3], реально существующие связи субъекта с правовыми предписаниями, обязанностями, выражающимися в поведении субъекта и юридически значимых последствиях этого поведения (поощрение, одобрение или наказание, осуждение, судимость). Таким образом, форма предстает как тождественный содержанию способ выражения (реализации)[4].

В данном случае речь идет о так называемой статутной ответственности, которая устанавливает управомоченное и обязательное поведение, запреты или веления совершать деяния или нет. Статутная ответственность выступает объективно обусловленной, установленной законом и охраняемой государством необходимостью (обязанностью) осознанного и добровольного выполнения правовых предписаний участниками правоотношений. Она выполняет конструктивно-регулятивную функцию, является образцом ответственного и должного поведения[5].

---

[1] Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. – М., 2002. – С. 949.

[2] Общая теория государства и права. Академический курс: В 2 т. – М., 1998. – С. 592.

[3] Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность. – М., 1986. – С. 287.

[4] Липинский Д.А. Указ. соч. – С. 13.

[5] Черных Е.В. О нормативном характере юридической ответственности // Вопросы теории государства и права. – Саратов, 1998. – Вып. 1(10). – С. 80-81.

По отношению к статутной ответственности различаются позитивные и негативные формы реализации юридической ответственности. Еще в советское время исследователи отмечали, что «имея специфические особенности в различных отраслях права, ответственность в ее позитивном и негативном аспектах вместе с тем есть категория общей теории и социологии государства и права, общей теории социального управления и как таковая заслуживает более глубокого анализа»[1].

Обратимся вначале к проблемам позитивной ответственности. Несмотря на то, что проблемы позитивной ответственности разрабатываются в теоретической литературе более 40 лет[2], она до сегодняшнего дня является наиболее спорной формой реализации юридической ответственности[3].

Позитивная (перспективная) или добровольная форма реализации ответственности включает в себя ответственность за будущее поведение, тогда как негативная (ретроспективная) или государственно-принудительная ответственность устанавливает юридическую ответственность за прошлое противоправное поведение[4].

Несколько упрощенную характеристику позитивной ответственности можно встретить в учебной литературе. Это ответственность, когда на какой-то орган или должностное лицо возлагается какая-то функция, он призывается к выполнению определенной задачи и при этом подчеркивается важность задачи, необходимость внимательного отношения к ее решению, а также и то, что только этот орган или должностное лицо выполняет данную функцию во всем объеме, не перекладывая организационных обременений на других лиц. Позитивная ответственность означает понимание ее субъектом того груза, который он несет на своих плечах понимание того, что придется нести определенные лишения, если он не справится с возложенной задачей. [5]

---

[1] Кудрявцев В.Н., Лазарев Б.М. Дисциплина и ответственность: пути укрепления // Советское государство и право. 1981. № 6. – С. 76.

[2] Смирнов В.Г. Уголовная ответственность и наказание // Правоведение. 1963. № 4.

[3] Иванов А.А., Иванов В.П. Правонарушения и юридическая ответственность. Теория и законодательная практика: Учеб. пособие 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. – С. 62–66.

[4] Липинский Д.А. Указ. Соч. – С. 11.

[5] Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов. – М., 1999. – С. 489.

Во-первых, здесь надо отметить, что не совсем верно отожествлять позитивную ответственность только с обязанностью, хотя это и важный элемент ее содержания. Во-вторых, обязанность необходимо понимать не просто как работу, а как правомерное действие с соблюдением требований правовых норм и предписаний. В-третьих, позитивная ответственность вместе с юридической обязанностью – это и осознание долга, воспитание чувства личной ответственности, а не страха. В-четвертых, позитивная ответственность это и реальное правомерное поведение субъекта на основе правовой нормы и юридического факта, в данном случае – юридического факта правомерного поведения. В-пятых, как мы уже подчеркивали, добросовестная и добровольная форма реализации позитивной ответственности. В-шестых, позитивная ответственность имеет поощрительный характер и в этом плане она может реализовываться в различных отраслях права, в том числе и избирательного.

Более того, большинство норм, устанавливающих позитивную ответственность в избирательном праве, связаны с фактами именно правомерного поведения[1], чувством долга, добросовестного действия и добровольности в реализации субъективного права на волеизъявление и реализацию выборного процесса. Здесь наличествует не только обязанность соблюдения правовых норм и закона в целом, это общее требование ко всем членам общества. Наблюдается взаимосвязь соответствующих прав и обязанностей граждан и государства в ходе формирования представительных органов власти, выборов высших должностных лиц различных уровней, а также реализации права на волеизъявление участника референдума. Здесь, речь идет в первую очередь, именно о юридически ответственном поведении субъектов избирательных правоотношений.

Поскольку позитивная ответственность в данном случае формируется избирательной правовой нормой, в которой заложена определенная юридическая конструкция и поведенческая модель, связанная с мерами правовой свободы и мерами правового ограничения, задающих параметры ответственности избирателя, постольку у избирателя определяется должное (ответственное) поведение, корреспондирующее обязанности, сформулированной в избирательной норме. В этом плане мы говорим о субъективном праве и юридиче-

[1] Иванов А.А., Иванов В.П. Правонарушения и юридическая ответственность. Теория и законодательная практика: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. – С. 7–19.

ской обязанности субъектов избирательных правоотношений в рамках позитивной ответственности, которая не может существовать за пределами пространства правовой нормы. Реализация позитивной ответственности характеризуется конкретными действиями субъектов избирательных правоотношений, которые связаны с переводом параметров статики нормативной юридической ответственности в плоскость ее динамики, что и воплощается в юридически значимых правомерных поведенческих действиях.

Однако не все исследователи воспринимают такую классификацию юридической ответственности и вообще наличие данной ответственности в праве или отдельных ее проявлений. Так, например, Н.С. Маленин считает, что при таком подходе смешиваются два качественно различных явления, это приводит к такому положению, когда позитивная ответственность утрачивает конкретность и по существу сливается с самим понятием права[1]. Представляется, что это не так, поскольку нормы, устанавливающие юридическую ответственность, отличаются от других и предметом, и методом регулирования, и содержанием регулятивного воздействия на общественные отношения.

Н.П. Колдаева считает, что теория позитивной ответственности не зашла дальше споров вокруг ее понятия, связанных с ретроспективной, перспективной, конституционной, функциональной, персональной, наказательной, активно позитивной[2] ответственностью. Но стоит отметить, что дискуссии, которые ведутся по этим вопросам, свидетельствуют не об отсутствии позитивной ответственности как таковой, а о более глубоком ее содержании, уточнении содержательных характеристик, регулятивных факторов воздействия и особенностях функционирования.

Такую же позицию по проблемам позитивной ответственности занимает и О.Э. Лейст, считая, что наиболее уязвимым звеном идеи правовой позитивной ответственности является невозможность определить ее юридические свойства и качества, чем-либо отличающиеся от известных понятий «обязанность», «правомерное поведение», «правосубъектность», «деликтоспособность», «выполнение обязательств»[3]. Примерно такой же подход и у В.В. Мальцева[1]. Но

---

[1] Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. – М., 1985. – С. 131, 132.

[2]: Колдаева Н.П. Об ответственности в законотворчестве // Концепции стабильности закона / Под ред. В.П. Казимирчука. – М., 2000. – С. 161-170.

[3] Лейст О.Э. Методологические проблемы юридической ответственности // Проблемы теории государства и права. – М., 1999. – С. 479.

все-таки здесь речь идет о разных институтах. Позитивная ответственность – это добровольная форма реализации юридической ответственности, способ закрепления юридических обязанностей соблюдения требования правовых норм, реализующегося в правомерном поведении субъектов юридической ответственности, одобряемых или поощряемых государством[2]. Естественно, ни к правосубъектности, ни к деликтоспособности понятие добровольности не применимо.

Более разработанными, хотя и не менее дискуссионными являются вопросы ретроспективной юридической ответственности. Неслучайно А.А. Иванов, В.П. Иванов отмечают, что общепризнанного мнения по поводу ретроспективной ответственности так и не сложилось[3], т.е. ответственности за правонарушения – ретроспективные, негативные формы реализации юридической ответственности. Она закрепляется в большинстве учебников и учебных пособий как государственно-принудительная форма реализации юридической ответственности[4]. В этом смысле юридическая ответственность рассматривается как реакция общества на правонарушение, оценка деятельности правонарушителя, как мера государственного принуждения, как реализация санкции, наказание, как обязанность отвечать за деяния, нарушающие нормы права.

Хотелось бы еще раз обратить внимание на дискуссию, которая имеет место по соотношению ответственности и обязанности, особенно в рамках цивилистического подхода. Конечно, это категории не взаимоисключающие, но и не видеть в них различие также неправильно. В свое время С.Н. Братусь предлагал рассматривать юридическую ответственность как исполнение обязанности на основе государственного или общественного принуждения, в том числе и вопреки его воле, в случае ее добровольного неисполнения[5]. Эта

---

[1] Мальцев В.В. Социальная ответственность личности, уголовное право и уголовная ответственность // Правоведение. 2000. № 6. – С. 152-155.

[2] Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. – СПб., 2003. – С. 42.

[3] Иванов А.А., Иванов В.П. Правонарушения и юридическая ответственность. Теория и законодательная практика: Учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. – С. 66.

[4] См., например: Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. – М., 2000. – С. 10–15.

[5] Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. – М., 1976. – С. 85.

точка зрения подверглась активной критике. Близкую позицию занимал Б.Т. Базылев, который видел сущность позитивной юридической ответственности в обязанности соблюдать предписания правовых норм, которая должна реализовываться в реальном правомерном поведении[1].

Конечно, обязанность, как мы уже отмечали, присутствует в любой форме реализации ответственности. Но в литературе тем не менее подчеркивалось, что принуждение к исполнению возложенной на лицо обязанности, например, добровольного возмещения ущерба, не следует рассматривать в контексте ответственности, особенно гражданско-правовой, в противном случае ответственность не будет отличима от просто обязанности, что фактически лишает ответственность юридического значения и практической пользы[2]. В.Н. Кудрявцев, рассматривая эту проблему, отмечал, что ответственность и обязанность как юридические категории тесно переплетены, но не тождественны. Являясь по существу более широким, чем обязанность, понятием, ответственность представляет собой правоотношение, «состоящее из нескольких элементов, а всякое правоотношение имеет по меньшей мере двух субъектов, права и обязанности которых обычно корреспондируются друг другу»[3].

В свою очередь С.С. Алексеев рассматривал ответственность как установление правовой обязанности претерпевать воздействие государственно-принудительного характера и исполнение, реализацию этой обязанности по правоотношению. В другом случае он рассматривает юридическую ответственность с позиции ее осуществления в рамках особого охранительного правового отношения[4].

Таким образом, еще в советское время исследователи отмечали, что юридическая ответственность представляет собой специфический вид общественных отношений, которые являются правоот-

---

[1] Базылев Б.Т. Юридическая ответственность. – Красноярск, 1985. – С. 26

[2] Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям / Науч. ред. К.К. Лебедева. – СПб., 2002. – С 61–62.

[3] Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность. – М., 1986. – С. 286.

[4] Алексеев С.С. Проблемы теории права. – Т.1. – Свердловск, 1972. – С. 377–382.

ношением, в данном случае «правоотношением ответственности», «карательными правоотношениями»[1].

Таких же позиций придерживался и авторский коллектив Института государства и права РАН, отмечая, что юридическая ответственность относится к охранительным правоотношениям, возникающим в случае нарушения права или неисполнения обязанности, когда интересы участников правоотношений или всего общества нуждаются в правовой защите[2].

Но в то же время многие исследователи не считали ответственность правоотношением, хотя и рассматривали его таковым с момента возникновением обязанности[3]. Совершенно справедливо в этой связи отмечал Д.А. Липинский, что если данное правоотношение свести только к обязанностям, то тогда правоотношение становится «усеченным», «неполным»[4].

Превалирующей является и точка зрения, что в правоотношениях приоритетно определяются лишь обязанности, тогда как соответствующее обязанности право только предполагается. Отсюда выводилось и другое понятие, сводящееся к тому, что правоотношение ответственности является одностороннеобязывающим правоотношением, в котором, с одной стороны, с момента совершения правонарушения возникает только обязанность, а у другой – только право. Что же касается «обязанности компетентного органа применить к правонарушителю меры юридической ответственности», то это вообще не следует рассматривать как элемент содержания ответственности, так как эта обязанность не перед правонарушителем, а перед обществом в целом. Данная точка зрения не находит поддержки у ряда известных исследователей. Так, Д.А. Липинский отмечает, что прав без обязанностей не существует, но у уполномоченного субъекта возникает прежде всего обязанность привлечь правонарушителя к юридической ответственности. Он вправе действовать в рамках этой обязанности, она выступает для него в каче-

---

[1]Булатов А.С. Юридическая ответственность (общетеоретические проблемы) /Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – Л., 1985. – С. 12.

[2] Теория государства и права / Под ред. Г.Н. Манова. – М., 1995. – С.133.

[3] Смирнов В.Т., Собчак А.А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. – Л., 1983. – С. 47.

[4] Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. – СПб., 2003. – С. 54.

стве императива. Правоприменитель не вправе выбирать: привлекать или нет нарушителя к юридической ответственности, он обязан привлечь его к ответственности[1]. Представляется, что данная позиция предпочтительнее, хотя и ее не стоит абсолютизировать. В практике все-таки мы встречаемся с фактами, когда именно правоприменитель, в силу законных полномочий, самостоятельно решает вопрос о привлечении или непривлечении нарушителя к ответственности.

Является дискуссионной и проблема соотношения юридической ответственности и санкции. Большинство исследователей рассматривают их в неразрывной связи. Наиболее сфокусированно эти позиции выразил Л.С. Явич, отметив, что юридическая ответственность – это применение соответствующей санкции нарушенной правовой нормы[2].

В то же время высказывалась и другая точка зрения, по которой реализация санкций имеет более широкую сферу применения в сравнении со сферой реализации мер ответственности. Рассматривая ответственность как последствие правонарушения, В.В. Ровный, например, отмечает, что санкция – более широкое понятие: поскольку применение санкций не всегда является следствием правонарушения, то соответственно далеко не все санкции являются и мерами ответственности. К тому же меры ответственности по общему правилу связываются с виновными правонарушениями и с созданием для правонарушителя отрицательных последствий, достаточная серьезность которых производна от виновности[3].

Противоположную позицию по этому вопросу занимает Д.А. Липинский, считая, что «понятие юридической ответственности шире, чем понятие наказания и реализации санкции», поскольку юридическая ответственность не сводится к наказанию или реализации санкции, а вот наказание и реализация санкции всегда основываются на ответственности и не могут существовать без нее[4].

Представляется, что здесь, несмотря на разность позиций, каждый по-своему прав. Если рассматривать данную проблему с точки зрения института санкций, то, разумеется, санкции не ограничива-

---

[1] Там же. – С. 46–47.

[2] Явич Л.С. Право и социализм. – М., 1982. – С. 136.

[3] Ровный В.В. Проблемы единства российского частного права. – Иркутск, 1999. – С. 217–218.

[4] Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. – СПб., 2003. – С. 45

ются полем юридической ответственности и воздействуют на различные предметы правового регулирования. Но если рассматривать эту проблему с точки зрения объема понятия самой юридической ответственности, то он действительно шире, поскольку ответственность включает, кроме санкций, и институты квалификации правонарушения, выяснение объективной истины по делу, применение мер обеспечения (пресечения), права обвиняемого лица, основания освобождения от ответственности или наказуемости при реализации штрафных, карательных санкций и т.д[1].

Юридическая ответственность за нарушения законодательства о выборах является публично-правовым средством обеспечения правопорядка при реализации гражданами избирательных прав, организации и проведении выборов[2]. Стоит отметить, что проблемы ответственности за нарушение избирательных прав известны в правоприменительной практике с древних времен. Постоянно совершенствовались средства правовой защиты и реализации юридической ответственности за нарушение прав участвующих в выборах лиц и выборных производств. Санкции законодателя по отношению к лицам, нарушающим «выбор», получили значительное развитие в XVIII в. В XIX в. мы наблюдаем закрепление специальных составов преступления за нарушение выборных производств, например, в статьях 1425, 1434, 1434[1], 1440, 1441[1] Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года[3], в статье 39, 39[1] Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями[4]. Кроме этого, практика XIX в. представила нам отдельные составы преступления и проступки, например, влекущие за собой лишение или ограничение прав состояния либо исключение из службы, статьи 169 – 177 того же Устава являлись основаниями лишения права участвовать в выборах (ст. 33 Городового положения 1890 г.)[5].

---

[1] Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. – М., 1981. – С. 102–103.

[2] Игнатенко В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс. – М.: РЦОИТ, 2002. – С. 5.

[3] Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. Издание 1885 г. – СПб.,1885.

[4] Устав о наказаниях, налагаемых Мировыми Судьями (по Прод. 1890 г.). – СПб., 1895.

[5] Городовое положение 1890 г. // ПСЗ. Собрание II. Т. XLV. Отделение I. – СПб., 1895. Ст. 8708.

Начало XX в. значительно расширило диапазон юридической ответственности в избирательном праве. Так, в соответствии со ст. 20, 238 Положения о выборах 1907 г.[1], преступные деяния, совершенные при производстве выборов в Государственную думу, подлежали преследованию и наказанию.[2]. Дела о преступных деяниях, предусмотренных ст.ст. 328^{1}-$328^{7,}$ а позднее и ст.ст. 328^{8}, 328^{9}, (по Прод. 1906 г.) Уложения о наказаниях, также возбуждались в общем порядке судопроизводства в соответствии с Продолжениями к Уставу Уголовного судопроизводства начала XX в. [3]

Подсудность и производство в отдельных регионах Российской Империи также устанавливались Уставом Уголовного судопроизводства и включали порядок рассмотрения дел по нарушениям выборного процесса. Так порядок производства выборов в Кавказском крае и губерниях Варшавского судебного округа, Прибалтийских, Олонецкой, Оренбургской и Уфимской губерниях, в соответствии с примечанием к ст. 1260 (прим.)[4] по Продолжению 1906 г., устанавливал, что к ведению окружных судов подлежат также:

1) дела о преступных деяниях, предусмотренных ст. ст. 1359^{3} −1359^{10} (по прод.) Уложения о Наказаниях (а);

2) дела, означенные в статье 384^{2} (ч. 2) уложения о Наказаниях (по прод.) (б);

3) дела о преступных деяниях, предусмотренных ст. 124 Высочайше утвержденного 22 марта 1903 г. Уголовного уложения (в редакции закона 4 марта 1906 г., собр. Узак., 308) (в);

4) дела о преступных деяниях, предусмотренных статьями 328^{1}−328^{9} (по Прод.) Уложения о наказаниях, за исключением дел о должностных лицах, которые подчиняются правилам о подсудности преступлений должности.

---

[1] См.: Российское законодательство X – XX веков. В 9 т.. Т. 9. – М., 1994. – С. 53 -117.

[2] На основании примечания 5 (по Прод. 1906 г.) к ст. 158 и ст. 328 – 328 (по Прод. 1906 г.) Уложения о наказаниях, примечания (по Прод. 1906 г.) к ст. 204, ст. 1101^{1}(по Прод. 1906 г. СЗРИ. Т. XV. – Пг. – 1916.) и примечания (по Прод. 1906 г.) к ст. 1260 Устава Уголовного судопроизводства СЗРИ. Т. XVI. Ч. 1. – СПб. 1911. Свода законов по тому первому (I), части II издания 1906 г., куда вошли все законодательные акты о выборах в Государственную думу, систематизированные Государственной канцелярией, опубликованные под наименованием «Положение о выборах в Государственную думу».

[3] СУ. 1906. № 353. Ст. 11.

[4] В ст. 1260 изложены изъятия из общего правила о подсудности уголовных дел.

В Положении о выборах в Учредительное собрание[1] все составы правонарушений были введены в текст самого Положения (ст. 96–113), нормы, предусматривающие дополнительную ответственность, а также подсудность, устанавливались ст. 114–118, квалификация составов преступлений проводилась с учетом Общей части Уголовного уложения[2].

Кроме того, в продолжение вышеупомянутых санкций, законодатель специальными составами предусматривал особые санкции для военнослужащих в виде лишения их избирательных прав. Так лишались избирательных прав военнослужащие, самовольно оставившие ряды войск[3], и др.

Вопросы юридической ответственности в избирательном праве в той или иной степени привлекали не только законодателя, но и многих ученых, исследователей. Методологическую базу для рассмотрения юридической ответственности в избирательном праве того периода составляли работы таких авторов, как А.С. Алексеев, В.В. Водовозов, В.М. Гессен, Б.А. Кистяковский, Н.М. Коркунов, Г.Ф. Шершеневич, Б.Н. Чичерин.

Вопросы правонарушений и юридической ответственности за них рассматривали историки государства и права: С.А**.** Авалиани, И.Д. Беляев, М.Ф. Владимирский-Буданов, А.Д. Градовский, Ю.В. Готье, И.И. Дитятин, Н.П. Загоскин, Д.И. Иловайский, В.О. Ключевский, В.Н. Латкин, П.Н. Мрочек-Дроздовский, С.Ф. Платонов, В.И. Сергеевич, С.М. Соловьев, А.П. Щапов, А.А. Кизеветтер, а также советские и современные историки А.А. Зимин, Л.В. Черепнин, Е.Д. Черменский, И.Я. Фроянов., С.О.Шмидт, Л.Ф. Писарькова и другие.

В конце XIX и начале XX в. вопросы юридической ответственности в той или иной степени в рамках своих основных курсов рассматривали Н.С. Таганцев, И.Я. Фойницкий, В.В. Есипов. Значительную проработку вопросов юридической ответственности за нарушение выборных производств и мы находим в работах М.М. Ковалевского, Ф.Ф. Кокошкина, С.А. Котляревского, В.Д. Набокова, Н.И. Лазаревского и других исследователей.

Как отмечали исследователи Р.Т. Биктагиров и С.М. Шапиев, юридическая ответственность за нарушение норм избирательного

---

[1] СУ . 1917. № 169. Ст. 915; № 251. Ст. 1801.

[2] СЗРИ. Т. XV. – Пг. – 1916.

[3] Собр. Узак. 1917. Ст. 683; Прик. Армии и флоту от 31 мая 1917 г. № 17

права представляет собой межотраслевой комплексный правовой институт[1].

Сегодня видовой диапазон реализации ответственности значительно расширен. Если в предшествующем реформированию избирательной системы периоде (до середины 80-х годов XX столетия) шла речь только об административной и уголовной ответственности, то с 80-х годов все настоятельнее стали говорить и о государственно-правовой, или конституционно- ответственности правовой, а в 90-е годы и о разновидности конституционно-правовой – юридической ответственности по избирательному праву. С конца 90-х годов видовой диапазон опять расширяется и за нарушение избирательных прав граждан России и избирательного законодательства начал ставиться вопрос о дисциплинарной, гражданско-правовой, а в последнее время и международно-правовой ответственности. Некоторые авторы выделяют еще нормы «соответствующих отраслей процессуального права», которые участвуют в установлении и реализации юридической ответственности за нарушение избирательного права[2].

На сегодня мы констатируем наличие определенного спектра видовой юридической ответственности за нарушения избирательных прав, избирательного законодательства и порядка проведения выборов в стране, включая конституционно-правовую, административную, уголовно-правовую, дисциплинарную, гражданско-правовую и международно-правовую ответственность. В данной учебнике авторами рассматриваются в конституционно-правовом контексте по актам советского периода и действующему законодательству конституционно-правовая, административная и уголовно-правовая ответственность.

Анализируя вопросы *административной ответственности* за нарушение избирательных прав, необходимо отметить, что законодатель основывается на юридико-правовом базисе Российской Конституции, ее фундаментальных положениях, действующих федеральных избирательных законах, нормы административной ответственности он выстраивает в первую очередь с учетом конституционных принципов и правовых позиций Конституционного Суда РФ. В новом Кодексе РФ представлено довольно большое

1 Биктагиров Р.Т., Шапиев С.М. Выборы депутатов Государственной Думы: организационно-правовые аспекты (обзор новейшего законодательства). – М., 2003. – С. 174.

2 Биктагиров Р.Т., Шапиев С.М. Указ. соч. – С. 174.

разнообразие статей, охватывающих значительный спектр избирательных отношений[1], которые вошли в главу пятую и открывают самый объемный раздел КоАП РФ, что характеризует значимость этих отношений. Как отмечали в связи с этим Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский, «Такая оценка места, роли, значения данной главы обусловлена в первую очередь тем, что в ней сгруппированы составы тех административных правонарушений, которые имеют конституционную генеалогию и значимость, подчеркивают характер и специфику важнейших конституционных институтов»[2].

Административная ответственность выстраивается на конституционных началах, имеющих в своей основе принципы законности, демократизма, справедливости, гуманности[3]. Доминирование в КоАП статей, посвященных выборам, их подготовке, проведению, подведению итогов голосования, результатов выборов и др., отнюдь не случайность, поскольку они, как уже отмечалось, относятся к проблематике конституционного (государственного) права, а административная ответственность за правонарушения, посягающие на избирательные права граждан, имеет во многом правозащитный характер[4].

В первую очередь обращает на себя внимание факт, что не все имеющиеся раннее составы административных правонарушений вошли в действующий сегодня КоАП РФ. Здесь мы сталкиваемся и со спецификой применения мер административного воздействия, и с общей проблемой «административистов», связанной, как отмечал С.С. Маилян, с размытостью нормативного массива административного права «во множестве законов и иных нормативных правовых актов, принадлежащих к различным отраслям законодательства»[5].

---

[1] Как известно, кроме новой редакции ст. 5.3, 5.49, 5.51, 5.52 и отдельных дополнений и изменений в др. статьях, КоАП РФ дополнен еще двумя новыми статьями 5.56, 5.57 Федеральным законом от 21 июля 2005 г. N 93-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч.I). Ст. 3104.

[2] Габричидзе Б.Н.,Чернявский А.Г. Юридическая ответственность: Учебное пособие.– М., 2005. – С. 316.

[3] Стахов А.И. Административная ответственность: Учеб. пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2003. – С. 6–9.

[4] Габричидзе Б.Н.,Чернявский А.Г. Указ. соч. – С 318 -319.

[5] Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002. – С. 5.

С.С. Маилян отмечает относительную целостность лишь норм об административной ответственности, объединенных КоАП РФ[1]. Но на федеральном уровне существуют нормативно-правовые акты, предусматривающие составы административных правонарушений и ответственность за их совершение, причем число их значительно увеличились, что, конечно, находится в противоречии со ст. 1.1 КоАП РФ, по смыслу которой на федеральном уровне не должно быть нормативно-правовых актов, предусматривающих составы административных правонарушений, кроме КоАП РФ. Такие нормы об административной ответственности представлены и в избирательном законодательстве. Например, в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав»[2], ответственность за нарушения предусмотрена п. 6 ст. 21, п. 1, 8, 18 ст. 29, п.1 ст. 46, п. 6 ст. 52, п. 8 ст. 56, п. 6 ст. 57, п. 13 ст. 63, п. 12 ст. 64, п. 29 ст. 68, п. 10 ст. 70, ст. 79 и др.

Как известно, административная ответственность распространяется не только на индивидуальных субъектов, но и на коллективных – юридических лиц. В этом смысле исследователями было обращено внимание на факт значительного расширения количества административных правонарушений, ответственность за которые возлагается на юридических лиц. При этом ответственность или прямо, адресно применяется в отношении юридических лиц, или в равной мере действует в отношении физических и юридических лиц[3].

Следует отметить, что в избирательном законодательстве в 1999 году появился специальный федеральный закон, предусматривающий административную ответственность юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах[4]. С введением в действие нового КоАП РФ составы правонарушения данного закона закреплялись в главе 5 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан».

Санкции, предусмотренные КоАП РФ за нарушение законодательства о выборах, как правило, в виде денежного взыскания (административный штраф), который исчисляется в величине, кратной только минимальному размеру оплаты труда (без учета районных

---

[1] Там же.
[2] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
[3] См.: Иванов Л. Административная ответственность юридических лиц // Законодательство. Документы и комментарии. 1999. № 5. – С. 89.
[4] СЗ РФ. 1999. № 49. Ст. 5906.

коэффициентов), установленной федеральным законом на момент окончания или пресечения административного правонарушения (пп. «а» п. 1 ст. 3.5).

По отдельным составам предусматривается административный штраф с конфискацией предмета административного правонарушения (ст. 5.19, 5.20), который принудительно и безвозмездно обращается в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации, если является не изъятым из оборота вещей. Конфискация назначается судьей (п. 1 ст. 3.7).

Санкции в отношении граждан, в общем соразмерные потенциалу адекватности правонарушения, представляются несколько завышенными для должностных лиц, например, председателя участковой избирательной комиссии, который работает в соответствии с избирательными законами на общественных началах, или члена территориальной комиссии, работающего на постоянной основе. Довольно высоки административные штрафы для юридических лиц, но законодатель счел необходимым значительно их повысить (в том числе поправками, внесенными в КоАП РФ 8 декабря 2003 г. и 21 июля 2005 г.[1]). Так, допустим, санкция по ст. 5.8 за нарушения, предусмотренные законодательством о выборах и референдумах, условий проведения предвыборной агитации при проведении референдума предполагала наложение административного штрафа для юридических лиц от 200 до 500 МРОТ. В новой редакции статьи – от 200 до 1000 МРОТ; по ст. 5.18 закреплялся административный штраф от 300 до 500 МРОТ, в новой редакции – от 300 до 1000 МРОТ.

Тем не менее, ряд авторов считают, что необходимо еще увеличить размер штрафа за отдельные административные правонарушения, поскольку существующий уровень не обеспечивает достаточной превенции нарушений норм избирательного законодательства[2]. С такой позицией согласиться нельзя. Наращивание штрафного (карательного) потенциала санкций еще не означает обеспечение достаточной превенции нарушений норм и не всегда способствует совершенствованию избирательных отношений. В данном случае размер штрафов, использованных в виде санкций в КоАП за нарушение избирательного законодательства и прав граждан, укладывается в параметры наказательной политики КоАП РФ в

[1] СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4847, 4855; 2005. № 30 (ч.I). Ст. 3104.

[2] Бровченко В.Н. Юридическая ответственность в избирательном праве Российской Федерации / Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 19.

целом, соответствует принципам разумности, объективности, целесообразности, справедливости, гуманности. Поэтому если вести речь о корректировке размеров штрафов, то только с учетом существующей инфляции.

Среди видов административных наказаний КоАП не используют в виде санкции предупреждение за нарушение избирательного законодательства и вообще за правонарушения, которые возникают в ходе выборного процесса. Отсутствовало такое наказание, как вынесение предупреждения, и в рамочном Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав»[1]. Правда, эта норма была введена в специальные федеральные законы, например «О выборах депутатов Госдумы»[2] (п. 8 ст. 18), но отсутствие ее в рамочном законе о гарантиях препятствовало использованию этой формы реагирования на выборах в субъектах Российской Федерации. Как следовало из записки ЦИК об изменении и дополнении отдельных положений избирательного законодательства[3], ЦИК обеспокоена этим фактом и считает необходимым закрепить возможность вынесения предупреждения избирательной комиссией по ее собственной инициативе при обнаружении нарушений закона с обязательным обнародованием информации о вынесении предупреждения. Нужно предусмотреть также определенные санкции к нарушителям, в чей адрес предупреждения были вынесены неоднократно.

В целом поддерживая такое пожелание ЦИК, мы должны отметить, что действующее законодательство предусматривает достаточный арсенал средств для принятия необходимых мер по отношению к правонарушителю. Так, в соответствии с п. 23 ст. 38 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав», избирательная комиссия может отказать в регистрации кандидата или списка кандидатов в соответствии с п. 2, 3, 4 ст. 76. Избирательная комиссия может самостоятельно рассмотреть вопрос и об аннулировании регистрации кандидата, списка кандидатов. Здесь, правда, стоит отметить, что аннулирование регистрации кандидата, списка кандидатов не является мерой юридической ответственности. Аннулирование ре-

---

[1] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132

[2] СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982.

[3] О практике проведения федеральных выборов, выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации в 2002–2004 гг. и предложениях по изменению и дополнению отдельных положений законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах. – М., 2004. №. 115 / 868-4 от 31 августа 2004 г.

гистрации кандидата, списка кандидатов может сделать вышестоящая комиссия в случае нарушения п. 19 ст. 38. При соответствующих основаниях, указанных, например, в ст. 95 Закона «О выборах депутатов Госдумы», избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата в депутаты, может аннулировать или отменить регистрацию соответствующего кандидата или федерального списка. Но аннулирование регистрации не направлено на наказание правонарушителей, а является мерой обеспечения исполнения норм избирательного законодательства в случае заявления кандидата о снятии своей кандидатуры, решения избирательного объединения об отзыве кандидата (списка кандидатов), утраты кандидатом пассивного избирательного права и в некоторых других случаях[1]. Но неслучайно ряд авторов недоумениевали по вопросу, по каким причинам нормы об аннулировании регистрации кандидатов включены в главу закона, посвященную обжалованию нарушений избирательных прав граждан и ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах, ибо в этой ситуации нет нарушения, следовательно, не может быть и ответственности[2].

Рассматривая же вопрос о предупреждении, отметим, что предупреждение является важным фактором в арсенале избирательных комиссий. Необходимо было, чтобы законодатель обратил на это внимание[3]. И как положительный факт отметим, что законодатель учел это предложение ЦИК и замечания исследователей, дополнив статью 20 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав» пунктом 5[1], по которому в случае нарушения кандидатом избирательного объединения, инициативной группой по проведению референдума закона соответствующая комиссия вправе вынести этим лицам предупреждение, которое доводится до сведения избирателей, участников референдума через СМИ либо иным способом[4].

---

[1] Игнатенко В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс. – М.: РЦОИТ, 2002. – С. 23-24.

[2] Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – Ростов-н/Д.: Феникс, 2004. – С. 761. Высшее образование.

[3] Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность / Под ред. проф. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – С. 86-88.

[4] Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч.I). Ст. 3104.

Естественно, это предупреждение должно иметь правовые последствия: после вынесения, скажем, двухкратного предупреждения кандидату – рассмотреть вопрос об отмене его регистрации, допустим, в соответствии с пп. 2 п. 6. ст. 95. Другое дело, что можно в эту статью ввести отдельное положение диспозиции правовой нормы, по которому дважды объявленное предупреждение является основанием для отмены регистрации кандидата. Однако проблема заключается действительно в том, что при правонарушении, допущенном после регистрации, избирательная комиссия не может принять самостоятельное, окончательное решение об отмене регистрации. В соответствии с п. 5 ст. 76 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан», она может только обратиться в суд с соответствующим заявлением, и по этому заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), суд может отменить регистрацию при наличии оснований, указанных в п. 5 ст. 76.

Что касается обнародования информации о вынесении предупреждения (или иного другого решения), то здесь нельзя руководствоваться фактором публичности, исходя из принципа, что о лице, которое идет в публичную политику, необходимо знать все. Обнародование информации о принятых мерах к правонарушителю должно происходить в параметрах процессуального производства, и с учетом этого должны выстраиваться соответствующие нормы избирательного законодательства.

В действующем КоАП РФ закрепляется норма, делегирующая членам избирательной комиссии составление протокола об административном правонарушении. Так, в соответствии с ч. 5 ст. 28.3 КоАП протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.3–5.5, 5.8–5.10, 5.12, 5.15, 5.17–5.20, 5.47, 5.50, 5.51, 5.56, вправе составлять члены избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса, уполномоченными избирательными комиссиями, комиссиями референдума. Однако избирательные комиссии оказались не совсем готовыми к этому новшеству.

Как отмечалось в научной литературе[1], во-первых, право составлять протоколы о правонарушении, в соответствии с ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ, делегировалось не всем членам избирательных комиссий

[1] Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность / Под ред. проф. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – С. 86–88.

с правом решающего голоса, а лишь «уполномоченным избирательными комиссиями». Во-вторых, не всем избирательным комиссиям, хотя правом таким обладают все комиссии по КоАП РФ, но в избирательном законодательстве законодатель указал такие полномочия только применительно к участковой комиссии (пп. «л» п. 5 ст. 27 – закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан»). В-третьих, именно участковые избирательные комиссии имеют непостоянный статус, создаются на короткий период и наименее укомплектованы профессиональными кадрами, а тем более специально подготовленными для оформления протокола, т.е. лицами, обладающими профессиональными знаниями и процессуальными навыками для совершения этого сугубо юридического действия.

Член комиссии, наделенный такими полномочиями, вправе вести расследование административного правонарушения, составлять юридически значимые документы, знать правила технического оформления протокола, определять момент обнаружения административного правонарушения, исчислять срок на составление протокола, формировать доказательную базу, разъяснять нарушителю его права и т.д. Естественно, вышестоящие избирательные комиссии, работающие к тому же на постоянной основе, располагают большими возможностями для привлечения соответствующих профессионально подготовленных лиц для работы в комиссиях и выполнения указанных полномочий и, конечно, в законе необходимо предусмотреть такую возможность и для комиссий других уровней[1]. Данное замечание исследователей было также учтено и поправки, внесенные в Закон «Об основных гарантиях избирательных прав» в 2005 году[2], дезавуировали данную норму, введя п. 21^2 ст. 29, который распространил право составлять протоколы о правонарушении на всех членов избирательных комиссий.

Правда, трудно согласиться с мнением некоторых авторов, что при этом за участковыми комиссиями необходимо оставить только право формировать материалы о нарушениях, т.е. фиксировать факты нарушений и передавать их в правоохранительные органы,

---

[1] Научно–практический комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации – М., 2003. – С. 259.

[2] Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч.I). Ст. 3104.

уполномоченные, в соответствии с КоАП РФ, составлять протоколы об административных правонарушениях[1]. На наш взгляд, право составлять протоколы об административных правонарушениях необходимо оставить за участковыми комиссиями и распространить на другие комиссии, что, собственно, уже узаконено соответствующими поправками. Надо учитывать тот факт, что данное право значительно усиливает авторитет комиссий, в первую очередь участковых, с этим надо считаться. Сумеют ли участковые комиссии реализовать это право – другой вопрос. За теми комиссиями, которые не смогут реализовать данное право, можно предусмотреть законодательно прописанную возможность обращения в компетентные органы. А вообще необходимо продумать вопрос о том, чтобы в избирательные участковые комиссии включать хотя бы одно лицо с юридическим образованием или сотрудника компетентных органов, имеющего процессуальные навыки данного сугубо юридического действия, включая составление протокола. Нельзя исключать и специального обучения, это хотя реализовать, в силу неукомплектованности комиссий, их «кадрового голода» и краткосрочности функционирования (особенно участковых), гораздо труднее.

При рассмотрении дел об административных правонарушениях мы сталкиваемся и с проблемой их правильной квалификации и установления адекватной ответственности. Но рассмотрение избирательных споров на практике в судах общей юрисдикции производится судьей по гражданским делам. В условиях недостаточности судейского корпуса держать в суде, например, судью, который бы досконально знал избирательное законодательство, тонкости его правоприменения и рассматривал бы только избирательные споры, конечно, нереально. А если учесть, что большое количество избирательных споров первоначально рассматривается мировыми судьями, которые вообще не имеют необходимой квалификации по избирательному законодательству, то проблема становится еще более острой.

В этом плане было бы более оправдано предложить передачу данных дел в районные суды. Но и там квалифицированное рассмотрение этих дел невозможно без соответствующей специализации. Создание административных судов на сегодняшний день является проблематичным, тем более не все исследователи видят в этом необходимость. Так, например, категорические возражения мы на-

[1] Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». – М., 2003. – С. 260.

ходим в работах М.С. Матейковича, Ю.А. Дмитриева, В.Б. Исраеляна[1]. Правда, имеются и другие интересные представления о проблеме как, например, предложение М.А. Митюкова о наделении конституционных и уставных судов субъектов федерации функциями избирательных судов[2] или предложение Е.П. Ищенко и А.Е. Ищенко о специализации судов общей юрисдикции при рассмотрении дел о нарушениях избирательных прав граждан[3]. Однако эти предложения еще не находят соответствующей реализации.

В структуре юридической ответственности за нарушение избирательного законодательства и избирательных прав граждан *уголовной ответственности* отводится важное место, хотя это всего лишь четыре статьи в Уголовном Кодексе РФ. В первую очередь необходимо отметить, что сама категория «ответственность» является конституционной и текстуально закрепляется и в ст. 54 Конституции РФ, и в Уголовном кодексе РФ как уголовная ответственность (ст. 1-2, 4, 8, 90, прим. 4 ст. 285, прим. к ст. 291, 300 и др.).

Важную роль в реализации уголовной ответственности и ее конструировании в целом играют конституционные принципы, определяющие содержание и формы реализации уголовной ответственности, решения Конституционного суда, в том числе и его правовые позиции, а также судебная практика судов общей юрисдикции. Так, допустим, принимая Постановление от 25 апреля 2001 г. № 6-П по делу о проверке конституционности ст. 265 УК РФ в связи с жалобой гражданина А.А. Шевякова[4], Конституционный суд отмечал право заявителя не свидетельствовать против самого себя (ч. 1 ст. 51 Конституции РФ), не быть обязанным доказывать свою невиновность и считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке (ст. 18 Конституции РФ). Доказательства, полученные принудительно, не могут быть положены в основу решений по уголовному делу (ч. 2 ст. 49, ч.

---

[1] Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 254; Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – С. 810-811.

[2] Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992—1999) / Авт.-сост. Ю. А. Веденеев, В.И. Лысенко, Б.А. Страшун; Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2000. – С. 13.

[3] Ищенко Е.П., Ищенко А.Е. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение. – М.: РЦОИТ, 2002. – С. 82–83.

[4] СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2408.

2 ст.50, ч. 1 ст. 51 Конституции РФ); исключается возможность осуждения лица за одно и то же деяние повторно (ч. 1 ст. 51 Конституции РФ) и др.

Естественно, уголовная ответственность за нарушение избирательных прав может рассматриваться только в ретроспективном плане. Уголовный закон не применяется в отношении правопослушных граждан, и граждане, соблюдающие законы, в данном случае избирательные, не несут уголовной (позитивной) ответственности. Под уголовной ответственностью следует понимать только ответственность лица за совершенное преступление, выражающуюся в принудительном воздействии на него со стороны государства в соответствии с уголовным законом[1].

Ст. 1425 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г., помещенная в гл. 40, называлась «О нарушении правил, установленных для выборов и других собраний дворянских, городских и сельских, а также земских». Н.С. Таганцев, рассматривая лишение всех прав состояния, эволюционировавшее позднее в санкцию в виде поражения в правах, ее истоки выводил, с одной стороны, из ограничения прав личности – фикции юридической смерти преступника, встречающейся в римском, германском и древнеславянском праве; с другой стороны из Воинского устава Петра Великого о шельмовании. Ошельмованный, как говорилось в указах того времени, почитался «яко же умре»[2].

Объявление бесчестным влекло за собой, естественно, ограничение в правах, которыми пользовалось лицо в государстве, изменение его юридического положения. Поэтому рядом с наказанием в виде лишения чести выросло и наказание в виде лишения прав[3]. Впервые данная норм, была закреплена в России в 1845 г. в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных.

Среди мер наказания, связанных с нарушением установленного порядка выборов, в истории государства и права России мы встречаем и высшие меры наказания: смертную казнь (лишение живота)[4], заковывание в железо, каторга, ссылка на поселение (вечная,

[1] Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Юридическая ответственность: Учебное пособие. – М., 2005. – С. 525.

[2] Таганцев Н.С. Русское уголовное право. – Т. 2. – Тула: 2001. – С. 350–351.

[3] Там же. – С. 350.

[4] Известные события, связанные с выборами делегата в Уложенную комиссию 1767 г.

срочная, бессрочная), «мучение»[1], а также отдача в исправительные арестанские отделения, заключение в исправительном доме, заключение в крепости, в тюрьме, наказание плетьми, арест, конфискация, денежный штраф, денежная пеня. Большее распространение и развитие в XIX и XX вв. получило наказание в виде исключения из дворянского сословия, исключения из дворянского собрания, лишения всех прав состояния, («лишение чинов», «отнятие всех чинов» в XVIII в. – события, связанные с выборами в Неженском полку), эволюционировавшего позднее в санкцию в виде поражения в правах. В советское время к ним добавились в качестве как самостоятельной, так и дополнительной меры лишение избирательных прав, исключение (невключение) в избирательный список, объявление врагом трудящихся, изгнание из пределов СССР и объявление вне закона, исправительно-трудовые работы, увольнение от должности, запрещение занятия должности, общественное порицание, предостережение, административная высылка и некоторые другие.

На сегодня вопросы уголовной ответственности довольно значительно разработаны как в общей теории права, так и в теории уголовного права. Однако и здесь наблюдается несоответствие позиций по важным проблемам, многие из которых, кстати, стали результатом развития самого уголовного права. Противоречие в подходах к проблемам уголовной ответственности выделяют три условные группы ученых. Первая непосредственно занимается проблемами уголовного права и дает характеристику уголовной ответственности как бы изнутри (ученые-криминалисты в широком смысле). Вторая группа – ученые, представители других отраслей права, в том числе и конституциалисты, которые обращаются к анализу норм уголовной ответственности как бы с внешней стороны, поскольку анализируют уголовную ответственность за нарушения «своих» отраслевых норм. Есть и третья группа ученых, которые занимаются теоретическими проблемами права, в том числе и юридической ответственностью, без ее отраслевой «привязки», и обращение к нормам различных отраслей происходит в порядке иллюстрации к доказательству.

---

[1] В 1470 г. один из неудачных кандидатов на пост новгородского архиепископа ключник Пимен, проигравший выборы, решил подкупить избирателей, чтобы поправить дело. Это противоправное деяние стало известно новгородцам, «Пимена схватили, мучили, казну его разграбили и, кроме того, взыскали 1000 рублей» .

Так, по вопросам функциональной характеристики уголовной ответственности, независимо от личных позиций и интересов представляемой школы и направлений, ученые, представляющие общую теорию права, в той или иной степени отмечают, что уголовная ответственность – явление многофункциональное. Она реализуется в позитивной и ретроспективной форме и выполняет наряду с другими видами юридической ответственности регулятивную, превентивную, карательную, восстановительную, воспитательную функции считая, что уголовное право не регулирует общественные отношения, а только охраняет их[1]. В свое время эту позицию четко определил О.Э. Лейст, отметив, что в отличие от других отраслей права уголовное не имеет в качестве объекта регулирования специфического вида общественных отношений, поскольку его нормы предназначены не регулировать общественные отношения, а охранять и защищать их[2].

Фактически такой подход частично характерен и для Ю.И. Ляпунова, который при характеристике предмета уголовного права, акцентируя внимание на социально-негативные (вредные, отрицательные), лишенные ценности фактические общественные отношения, которые возникают в момент совершения преступления между лицом, его учинившим, и государством в лице его правоохранительных органов, выделяет основную функцию – охранительную. Автор отмечает, что нормы уголовного права регулируют поступки людей в предельно ограниченном объеме, и содержание охранной функции раскрыв□ет через установление запретов под угрозой наказания совершать определенное действие или бездействие[3].

Но фактически здесь речь идет не о регулятивной функции, а об охранительной, поскольку запреты, угрозы наказания – это средства, характеризующие не регулятивную функцию, а все ту же охранительную функцию. Регулирование допускается только в части негативных, конфликтных общественных отношений (предмет регулирования), а социально значимые, позитивные отношения охраняются нормами уголовного права (предмет охраны). При таких обстоятельствах вряд ли есть достаточные основания говорить, отмечает Ю.А. Ляпунов, что уголовное право полноценно и во всем

[1] Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. – СПб., 2003. – С. 230.
[2] Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. – М., 1981. – С. 196.
[3] Уголовное право: Учебник для юридических вузов – М., 2001. – С. 7–8.

объеме регулирует те же общественные отношения, которые и охраняет[1].

Как представляется, в этом вопросе несколько отличной является позиция другого исследователя – Н.И. Ветрова, который все-таки частично допускает регулирование общественных отношений, находящихся под охраной норм уголовного права. Во-первых, исследователь текстуально выделяет регулятивную функцию в рамках регулятивно-охранительной группы функций. «Регулятивная функция означает, что уголовное законодательство регулирует возникающие в связи с совершением преступления правоотношения между совершившими его лицами и государством, т.е. между субъектами уголовного правоотношения»[2]. Во-вторых, давая традиционную характеристику охранительной функции, автор, тем не менее, отмечает, что именно эти отношения претерпевают воздействие уголовно-правовых норм и в результате этого регулятивного процесса приобретают юридическую форму охранительных уголовных правоотношений, т.е. охранительная функция права получает форму реального бытия в функции регулятивной. В-третьих, ученый значительно расширяет объем регулятивной составляющей в уголовном праве, конечно же, не противопоставляя ее охранительной составляющей, а видя во взаимодействии этих двух начал сложную взаимосвязь «В этом (при всей их относительной самостоятельности) проявляется диалектическая связь охраны и регулирования, а формула «уголовное право, регулируя, охраняет» весьма точно отражает суть процесса решения им задач, изложенных законодателем в ст. 2 УК РФ»[3].

Отсюда видно, что ряд ученых-криминалистов старается расширить традиционные границы функциональной охранительной составляющей в направлении регулятивной, а также вместе с ретроспективной воспринимать и позитивную форму уголовной ответственности, во всяком случае, не отрицать ее «с порога», тем самым обогащая действительное социальное содержание уголовного права.

Как отмечал Д.А. Липинский, регулятивная функция уголовной ответственности упорядочивает поведение субъектов уголовной ответственности, посредством чего участвует в воздействии на

---

[1] Уголовное право: Учебник для юридических вузов – М., 2001. – С. 8–9.
[2] Ветров Н.И. Уголовное право. Общая часть: Учебник для вузов. – М., 1999. – С. 12.
[3] Там же. – С. 13.

общественные отношения[1]. Перечень таких основных отношений (родовых, «родовой объект регулятивной функции») дан в ст. 2 УК РФ. Среди них как основные рассматриваются отношения, связанные с охраной прав и свобод человека и гражданина, конституционным строем.

Это в полной мере относится и к избирательным правоотношениям как к разновидности конституционных. В 1989 г. известный специалист по проблемам конституционной ответственности Т.Д. Зражевская отмечала, что конституционные нормы устанавливают как бы социальную сущность запретов, их правовые пределы, а институт уголовной ответственности гарантирует их реализацию путем конкретизации составов преступлений[2]. Таким образом, в результате воздействия регулятивной функции уголовной ответственности поддерживается динамичное, упорядоченное состояние общественных отношений, в регулировании которых принимает участие уголовная ответственность[3]. Действующее уголовное законодательство закрепляет несколько составов преступлений за нарушение избирательных прав граждан и избирательного законодательства (ст. 141, 141[1], 142, 142[1]), которые ниже будут нами рассмотрены.

При изучении темы № 8 необходимо:

Работать с законодательными актами: [1], [21], [29], [32], [36], [49].

Читать литературу:

Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Юридическая ответственность: Учебное пособие. – М.: Альфа-М, 2005.

Игнатенко В.В., Князев С.Д., Номоконов В.А. Юридическая ответственность субъектов избирательного процесса: Учеб. пособие. – Владивосток, 2003.

---

[1] Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. – СПб., 2003. – С.242.

[2] Зражевская Т.Д. Конституционные основы уголовной ответственности // Уголовная ответственность: проблемы содержания, установления, реализации. – Воронеж, 1989. – С. 29.

[3] Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. – СПб., 2003. – С.244.

Кондрашов А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: Теория и практика. – М.: Юристъ, 2006.

Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности / Под ред. *Р.Л. Хачатурова*. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.

Контрольный тест

1. Когда впервые для регулирования выборного процесса в России были введены единые для всей страны нормативные акты, в которых закреплялась юридическая ответственность за нарушения производства выбора?

а. при выборах участников земских соборов;
б. при выборах депутатов Уложенной комиссии 1767 года;
в. при выборах органов земского самоуправления по реформе 1864 года;
г. при выборах депутатов Государственной Думы 1905 года;
д. при выборах на съезды советов РСФСР.

2. Какая категория является наиболее широкой в сфере общественных отношений?

а. ответственность;
б. социальная ответственность;
в. позитивная ответственность;
г. юридическая ответственность;
д. политическая ответственность;
е. конституционная ответственность.

3. К какой ответственности более относится понятие добровольного выполнения предписаний участниками правоотношений?

а. уголовной;
б. административной;
в. ретроспективной;
г. статутной;
д. политической;
е. дисциплинарной;
ж. перспективной;
з. конституционной;

4. Избирательная комиссия, в случае нарушения кандидатом закона, может вынести ему «предупреждение». К какому виду ответственности можно отнести эту санкцию?

а. административной;

б. дисциплинарной;
в. конституционной;
г. уголовной;
д. процессуальной;
е. публичной;
ж. политической.

5. Какие из перечисленных мер наказания не применялись за нарушение порядка выборов?
а. смертная казнь;
б. каторга;
в. ссылка;
г. отдача в арестантские отделения;
д. заключение в тюрьму;
е. наказание плетьми;
ж. денежная пеня;
з. понижение в должности;
и. денежный штраф;
к. конфискация.

Контрольные вопросы

1. Как соотносятся понятия социальной и юридической ответственности?
2. Какие формы реализации имеет юридическая ответственность?
3. Назовите характерные черты статутной ответственности.
4. Дайте характеристику позитивной (перспективной) формы ответственности?
5. Как соотносится позитивная ответственность с обязанностью?
6. Дайте характеристику ретроспективной (негативной) формы ответственности.
7. Как соотносятся юридическая ответственность и санкция?
8. Когда впервые в нормативных актах появились отдельные составы преступления за нарушение выборных производств?
9. Кто имеет право составлять протоколы об административном правонарушении в избирательном праве?
10. Существует ли регулятивная функция в уголовной ответственности?

План семинарского занятия:

1. Понятие социальной ответственности.
2. Понятие юридической ответственности и ее разновидности.
3. Формы реализации юридической ответственности.
4. Функции юридической ответственности.
5. Становление институтов юридической ответственности в избирательном праве.

Тема 9.

Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве

Целью изучения *темы является уяснение сути конституционно-правовой ответственности и ее реализации в избирательном праве.*

Изучив тему 9, студент должен
знать:

- основные характеристики конституционно-правовой ответственности, формы ее реализации, санкции, применяемые в рамках конституционно-правовой ответственности;

уметь:

- анализировать институты конституционно-правовой ответственности, правильно соотносить их с другими видами юридической ответственности, а также с социальной и политической;

приобрести навыки:

- работы с нормативными актами, регулирующими вопросы установления и реализации юридической ответственности, работы с литературой по данной проблематике, а также в вопросам определения круга отношений в избирательном праве, которые подпадают под действия конституционно-правовой ответственности;

акцентировать внимание на понятиях:

- социальная ответственность, юридическая ответственность, конституционная ответственность, конституционно-правовая ответственность, санкция, обязанность, запрет, формы реализации ответственности, виды ответственности, негативные (ретроспективные) формы ответственности, позитивные (перспективные) формы ответственности, ответственность по избирательному праву.

9.1. Понятие конституционно-правовой ответственности.

9.2.Видовые характеристики конституционно-правовой ответственности.

9.3. Позитивные и ретроспективные формы конституционно-правовой ответственности.

9.4. Развитие теоретических представлений о сущности конституционно-правовой ответственности.

9.5. Соотношение конституционной ответственности и конституционно-правовой ответственности.

9.6. Соотношение политической и конституционно-правовой ответственности.

9.7. Ответственность по избирательному праву.

9.8. Субъекты конституционно-правовой ответственности.

9.9. Применение мер коллективной конституционно-правовой ответственности.

9.10. Санкции в рамках конституционно-правовой ответственности.

В литературе уже отмечалось, что понятие «юридическая ответственность» является одной из фундаментальных категорий юриспруденции, наиболее близкой к процессу правоприменения. В основе юридической ответственности лежит деяние, поведение правомерное, законопослушное и запрещаемое, противоправное, противоречащее официально установленным правилам.

Физические и юридические лица являются субъектами (индивидуальными и коллективными) правонарушения и в рамках конституционно-правовой ответственности (в том числе ответственности по избирательному праву). В.О. Лучин отмечал: «Субъектом конституционной ответственности может быть только участник конституционных правоотношений, на которого возлагается обязанность следовать конституционным предписаниям и отвечать за свое юридически значимое поведение. Ретроспективная конституционная ответственность допустима лишь в отношении субъектов, обладающих конституционной деликтоспособностью и совершивших конституционное правонарушение»[1].

Более узкое определение давалось, например, Д.Т. Шоном, который указывал, что субъектами конституционной ответственности являются органы и лица, уполномоченные принимать важные

[1] Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М., 2002. – С. 399.

государственные решения[1]. Более широкое определение субъектов конституционной ответственности давалось Н.А. Бобровой и Т.Д. Зражевской, которые включали в число таких субъектов народ, нацию, государство[2].

Здесь, наверное, стоит отметить, что указанные субъекты в принципе могут быть субъектами конституционной ответственности в позитивном ее значении, хотя и это подвергается сомнению, например В.О. Лучиным, поскольку отсутствует их институционализация и некоторые другие факторы[3]. Не применима к ним и ретроспективная ответственность, поскольку, как отмечал С.А. Авакьян, они не могут подвергаться конституционно-правовым санкциям[4]. В плане рассматриваемой нами проблемы мы можем констатировать, что они не могут являться и субъектами конституционных правонарушений.

Субъектами конституционных правонарушений выступают лица способные отвечать за свое юридически значимое, в данном случае противоправное поведение (деяние), обладающие конституционной правосубъектностью. При этом конституционная правоспособность, дееспособность в полном объеме, а также конституционная деликтоспособность возникают одновременно по достижении лицом 18 лет[5]. Это могут быть граждане, лица без гражданства, иностранцы, должностные и уполномоченные лица, а также юридические лица: государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, партии, организации, учреждения, объединения, союзы, ассоциации и т.д. Конечно, не все они в равной и должной степени задействованы в конституционно-правовых отношениях, в том числе избирательных. Не могут быть субъектами ответственности по избирательному праву лица без гражданства, иностранцы[6], а также государственные органы, органы местного

---

[1] Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 37.

[2] Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе конституционных норм. – Воронеж, 1985. – С. 89.

[3] См.: Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М., 2002. – С. 400.

[4] Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. – 1975. – № 10.

[5] Лучин В.О. Указ. соч. – С. 407.

[6] За исключением случая наделения их избирательными правами в соответствии с п.10 ст. 4, п.3 ст.17 закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан…» 2002 года, рассмотренного нами выше.

самоуправления, союзы, ассоциации и т.д., не наделенные соответственными полномочиями в области избирательного права. Если ими допускаются нарушения избирательных прав или установленного порядка выборов, то они могут привлекаться или к административно-правовой ответственности, или к уголовной.

Что же касается конституционно-правовой ответственности, то ее осознание и становление происходит с 1980-х годов и вызвано реформами в сфере публично-правовых отношений, реформированием структуры высших органов власти и самой избирательной системы. Конечно, это не означает, что вопросы ответственности, например, государственно-правовой не являлись объектом исследований в предшествующий период. Такие работы появлялись в том числе и в дореволюционный период, например работы А.С Алексеева, Н.И. Лазаревского[1], но становление государственно-правовой, в ее конституционно-правовом обрамлении, как видовой ответственности проходило все-таки в 70–80-е года XX столетия. Пожалуй, одними из первых на этот вид ответственности обратили внимание и закладывали основы для ее научной разработки такие ученые, как С.А. Авакьян, Б.Т. Базылев, А.А. Белкин, Н.А. Боброва, С.Н. Братусь, С.А. Глотов, Т.Д. Зражевская, О.С. Иоффе, М.А. Краснов, В.О. Лучин, Н.С. Малеин, И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин, В.А. Тархов, А.Ф. Черданцев А.Ф., Л.С. Явич и другие.

В 90-е годы и в начале нового, XXI столетия благодаря усилиям указанных авторов, а также таких исследователей, как И.А. Алебастрова, Н.А. Богданова, М.В. Баглай, Н.С. Бондарь, С.Н. Бочаров, Н.В. Витрук, Б.Н. Габричидзе, Г.А. Гаджиев, Ю.А. Дмитриев, Е.И. Козлова, Е.И Колюшин, О.Е. Кутафин, В.А. Лебедев, Д.А. Липинский, А.В. Малько, Л.С. Мамут, Н.И. Матузов, О.О. Миронов, А.С. Прудников, В.Н. Савин, В.Е. Сафонов, В.М. Серых, Ю.И. Скуратов, Б.А. Страшун, О.И. Тиунов, И.А. Умнова, А.Г. Чернявский, В.Е. Чиркин, Д.Т. Шон, Б.С. Эбзеев и других[2], – проблема получила свое расширение. Работа исследователей привела к полной легализации конституционной юридической ответственности, она получает закрепление в учебной литературе, а во второй половине 90-х годов – и в Поста-

[1] См.: Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства. – М., 1907; Лазаревский Н. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами: Догматическое исследование. – СПб., 1905.

[2] Работы данных авторов см. в библиографическом списке, позиции некоторых из них будут рассмотрены ниже.

новлении Конституционного Суда РФ[1]. Естественно, мнения исследователей по проблемам конституционной ответственности не во всем совпадают. Дискуссионными являются вопросы о сущности конституционной ответственности, ее природы и социального назначения, о соотношении прав и обязанностей в рамках конституционно-правовой ответственности, лишении прав и их ограничении, соотношении моральных, политических и юридических факторов конституционной ответственности, ее источников, их нормативно-составляющей, функций, в частности соотношении репрессивно-карательных и правовосстановительных, регулятивной и охранительной, превентивной функций.

Дискуссионными являются также вопросы о субъектах конституционно-правовой ответственности, их обязанностях о соотношении конституционно-правовой ответственности с другими видами юридической ответственности, о видах и содержании санкций, применяемых в рамках конституционно-правовой ответственности, о соотношении мер юридической ответственности и конституционных мер защиты, содержательные характеристики некоторых мер ответственности, например, отзыв депутатов, прекращение полномочий, отстранение от должности и т.д.

Необходимо отметить, что суды общей юрисдикции начинают все более активно применять санкции и против целых коллективов, в данном случае избирательных комиссий. Так, 11 июля 2003 года Верховный Суд Российской Федерации обязал ЦИК Республики Татарстан отменить свои решения от декабря 1999 г. и марта-апреля 2000 г. о признании избранными 49 депутатов Госсовета, которые в нарушение закона совмещали статус депутата с иной государственной службой[2].

Вместе с тем уже нередки случаи, когда происходит применение судами санкций в рамках конституционной ответственности, или, как ее еще называют, ответственности по избирательному праву, в рамках, предусмотренных ст. 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»[3]. Так, решением Астраханского областного суда от 8 июля 2003 года была расформирована окружная избирательная комиссия по выборам депутатов Астраханского областного представительного собрания по Харабалинскому

[1] СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.
[2] См.: Вестник ЦИК РФ. 2003. № 10 (148). – С. 151.
[3] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132..

одномандатному избирательному округу № 4. Та же участь постигла и Избирательную комиссию Красноярского края (а это уже комиссия субъекта федерации). 27 января 2003 г. Красноярским краевым судом удовлетворено заявление ЦИК России о расформировании Избирательной комиссии края за неисполнение решения краевого суда от 1 октября 2003 года[1].

И все же применение мер коллективной юридической ответственности в современной электоральной практике – дело новое, требует осмысления, обобщения судебной практики, фундаментальных теоретических разработок. Пока она только обозначена, поэтому и применять ее стоит с величайшей осторожностью, несмотря на то, что законодательно она и обеспечена. В избирательном праве этот институт сравнительно молод и мы имеем только небольшую эмпирическую базу для его обобщения.

Коллективная ответственность (юридических лиц, избирательных комиссий, комиссий референдума, избирательных объединений) допускается в рамках конституционно-правовой ответственности при применении ответственности по избирательному праву.

Мерами ответственности по избирательному праву являются расформирование избирательной комиссии, отказ в регистрации и отмена регистрации кандидата, отказ в регистрации и отмена регистрации списка кандидатов, выдвинутого политической партией, избирательным объединением, и др.[2]. Здесь стоит обратить внимание на тот факт, что законодатель, в соответствии с п. 25 ст. 2 закона «Об основных гарантиях избирательных прав»[3], допускает отождествление понятий «избирательное объединение» и «политическая партия». То есть с момента регистрации для участия в выборах партия принимает статус избирательного объединения, о чем дословно говорится в п. 9 ст. 35: политические партии имеют право принимать участие в выборах «в качестве избирательных объединений», при этом наименованием избирательного объединения является наименование, указанное в уставе соответствующей политической партии (п. 10 ст. 35).

---

[1] Вестник ЦИК РФ. – 2003. – № 10 (148). – С. 151.

[2] Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б. – С. 727–731.

[3] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 30, (Ч.I). Ст.3104; 2006. № 29. Ст. 3124, 3125; № 31 (1 ч.). Ст. 3427.

Учитывая этот факт, авторы считают, что все-таки субъектами избирательного процесса должны быть именно политические партий после их регистрации для участия в выборах, а не опосредованная их структура в виде аморфного «избирательного объединения»; ответственность должна нести (де-факто та и есть в соответствии со смыслом закона «О политических партиях»[1]) именно политическая партия, а не ее формализованная на время выборов структура в виде избирательного объединения. К сожалению, в нормах УК РФ и КоАП РФ, устанавливающих ответственность за нарушение законодательства о выборах и избирательных прав граждан по-прежнему субъектами правонарушения выступают избирательные объединения.

Безусловно, достижением законодателя в 1990-е годы стала разработка норм, связанных с ответственность кандидатов и иных участников избирательного процесса по избирательному праву. Как показывал опыт избирательных кампаний 90-х годов, большую часть правонарушений составляли деяния, связанные с подделкой подписей избирателей, неправильным оформление подписных листов, нарушением правил агитации; благотворительным распространением материалов, содержащих ложную информацию, направленную против конкурентов, а также призывов, способствующих разжиганию межнациональной розни и т.д. Среди других – использование должностного положения и участие подчиненных в избирательной кампании; финансирование избирательной кампании не из избирательного фонда кандидата и т.д.

Ответственность кандидатов по этим и другим правонарушениям, в первую очередь, закреплялась в п. 1 ст. 64 действующего тогда Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»[2].

Мерой ответственности кандидата, как следовало из закона, была отмена решения о его регистрации кандидатом. В качестве субъекта привлечения к ответственности выступала избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, который допустил нарушение избирательного законодательства. Отменяя решение о регистрации кандидата, соответствующая избирательная комиссия реализовывала юрисдикционную функцию[3]. Эта компетенция избира-

[1] СЗ РФ. 2001. № 29. Ст.2950; 2005 № 1. Ст. 9; № 30 (ч.I). Ст. 3104

[2] СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

[3] Как известно, теперь, в соответствии с действующим законом об основных гарантиях (2002 года), избирательные комиссии лишены права снимать кандидатов с регистрации. Эта правовая компетенция делегирована судам, которые могут принимать ее как крайнюю меру и в ограниченные сроки.

тельной комиссии тогда (и теперь), вызывала недовольство специалистов и общественности. Как отмечали А.В. Зиновьев и И.С. Поляшова, «Прежний закон давал в руки ЦИК и власти в целом опасное оружие, связанное с неопределенностью применения ряда жестких норм при регистрации участников выборов. Существенно расширив перечень представляемых кандидатом сведений, закон давал право не допускать кандидатов к выборам или снимать их с регистрации в случае, если недостоверность сведений носит существенный характер. При этом решать, что существенно, а что нет, должны избирательные комиссии, получающие таким образом мощный рычаг давления на любых участников выборов»[1].

Но, тем не менее, основаниями ответственности кандидатов в этом случае по действующему тогда законодательству могли быть нарушения правил выдвижения кандидатов; нарушения правил ведения предвыборной агитации и финансирования избирательной кампании; использование кандидатами и их доверенными лицами должностного или служебного положения в целях избрания; факты подкупа избирателей кандидатами, организациями в целях избрания определенных кандидатов и другие. При этом законодатель счел необходимым отметить, что федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации могли быть установлены и иные основания привлечения кандидатов к ответственности по избирательному праву.

Что касается списка кандидатов, то здесь, если имели место указанные выше нарушения руководителями этих объединений (и блоков), избирательная комиссия, зарегистрировавшая список кандидатов, вправе была аннулировать эту регистрацию. В данном случае избирательное объединение (избирательный блок) выступали в качестве коллективного субъекта ответственности по избирательному праву.

Особенностью формирующегося законодательства на основе новой Конституции (1993 г.) стал более строгий подход законодателя и к членам избирательных комиссий. В п. 11 ст. 52 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»[2] были закреп-

---

[1] Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. – СПб., 2003. – С. 263.

[2] Федеральный закон Российской Федерации от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339. С изменениями и дополнениями, внесенных в него Федеральным законом от 30 марта 1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1653.

лены санкции, применяемые к членам избирательных комиссий, которые немедленно отстранялись от участия в работе, если фиксировался факт воспрепятствования работе избирательной комиссии или осуществлению избирателем своих прав либо нарушения тайны голосования.

То же относилось и к наблюдателям, доверенным лицам кандидатов, журналистам, которые должны были быть удалены из помещения для голосования.

Эти решения принимались самой избирательной комиссией. При этом она могла обратиться и в соответствующие органы с представлением о привлечении отстраненного члена избирательной комиссии или удаленных лиц к административной или уголовной ответственности, предусмотренной федеральными законами.

Более детальной разработке подверглись формы ответственности, связанные с отказом в регистрации или ее отменой.

В литературе и в комментариях 1990-х годов отмечалось, что отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов может выступать и не как мера ответственности – при представлении недостаточного для регистрации количества подписей, при исключении избирательным объединением (блоком) более 25% от общего числа кандидатов, включенных в заверенный список кандидатов. Непредставление необходимого числа подписей в поддержку выдвинутого кандидата (списка кандидатов) либо исключение из списка кандидатов эти и некоторые другие факты не являлись нарушениями избирательного законодательства.

Основаниями отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов) как меры ответственности по избирательному праву в соответствии с законом вновь открывшиеся обстоятельства были:

- существенное нарушение установленного соответствующим законом о выборах порядка сбора подписей; недостоверность сведений, представленных кандидатом в заявлении о согласии баллотироваться, в сведениях о доходах и об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, если недостоверность этих сведений носит существенный характер;
- существенное нарушение порядка создания избирательного фонда и расходования его средств;
- нарушения правил ведения предвыборной агитации;
- использование кандидатом преимущества должностного или служебного положения; установление факта подкупа избирателей;

- установление факта сокрытия кандидатом сведений о своей судимости или наличии гражданства иностранного государства и др.

По последнему основанию (наличие гражданства иностранного государства) нельзя было рассматривать вопрос об отмене регистрации, поскольку само такое основание, с нашей точки зрения, является нарушением прав человека и гражданина России[1]. Но, как известно, законодатель, к сожалению, еще усилил эту норму, лишив этих граждан пассивного избирательного права. В соответствии с законом о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ, в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживании гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства (абз. 3 ст. 6)[2].

В этой части Федеральные законы, регламентирующие выборы депутатов Государственной Думы[3], выборы Президента Российской Федерации[4], дополняли перечень оснований отмены в регистрации кандидата (списка кандидатов), и в целом перечень оснований был неоправданно расширен. Именно с учетом избирательной практики 90-х годов были уточнены основания отмены регистрации кандидата, исключение кандидата из списков кандидатов (п. 23 ст. 38 действующего Закона «Об основных гарантиях избирательных прав»[5]), был сужен круг оснований отмены регистрации кандидата, а в соответствии с п. 24 данной статьи перечень таких оснований является исчерпывающим.

---

1 См. Белоновский В.Н. Гражданский ценз как фактор ущемления прав избирателей Российской Федерации // Юриспруденция. – 2003. – № 3. – С. 18–36.

2 Федеральный закон от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3427.

3 СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339; СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1653.

4 СЗ РФ, 2000. № 1. Ст. 11.

5 СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 30, (Ч.I). Ст.3104; 2006. № 29. Ст. 3124, 3125; № 31 (1 ч.). Ст. 3427.

Естественно, эти и другие преобразования властеотношений не могли не затронуть содержательных характеристик в самом избирательном праве и в соответствии с формирующейся новой структурой высших органов власти привести к реконструкции самой избирательной системы, наметить принципы новой модели выборов и закрепить их, сначала в подзаконных актах, а затем, по мере создания законодательных органов власти, развить их на уровне нормативно-правовых актов высшей юридической силы. Это и было сделано, причем интенсивная работа законодателя и других нормотворческих органов именно в плане избирательного права привела к новому качеству нормативно-правовых актов, фактическому созданию в Российской Федерации самостоятельной отрасли избирательного законодательства. Здесь следует отметить, что по вопросам системной характеристики избирательного права до сих пор существуют различные мнения. Некоторые исследователи и практические работники считают избирательное право «правовым институтом», другие – подотраслью конституционного права, ряд исследователей отмечают межотраслевой характер избирательного права. В последнее время появились утверждения, что избирательное право – это самостоятельная отрасль, а Ю.А. Веденеев и С.В. Навальный характеризуют избирательное право как самостоятельную комплексную отрасль российского права[1]. Автор данного учебника считает, что все-таки избирательное право сегодня является подотраслью конституционного права и в этом плане разделяет позицию Ю.А. Тихомирова[2].

Безусловно, большое внимание в процессе становления избирательного законодательства было уделено и принципам юридической ответственности, причем не только на основе имеющегося опыта, но и с учетом формирования новой выборной модели. Новые избирательные технологии открывают значительные возможности как для злоупотреблений ради достижения поставленных целей, так и для незаконного использования значительного спектра отношений, которые еще не охватывались правовым регулированием при формировании представительных органов власти, органов местного

[1] Веденеев Ю.А., Навальный С.В. Избирательное право: роль и место в системе права России // Вестник ЦИК РФ. – 2003. – № 2 (140). – С. 69.

[2] Тихомиров Ю.А. Система конституционного законодательства // Законодательство и экономика, 1998. № 6. – С. 6.

самоуправления и выбора высших должностных лиц, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации.

В 1990-е годы (XX в.) продолжалась работа по уточнению понятия юридической ответственности применительно к нарушению избирательного законодательства. Как уже отмечалось, именно тогда произошло конституирование в отраслевые параметры нормативно-правовых актов избирательного права, и избирательное законодательство, хотя и не имеющее унифицированной юридической структуры, а охватывающее особый комплекс норм различной отраслевой принадлежности[1], прочно вошло в арсенал исследователей. Было акцентировано внимание на том, что в данном случае юридическая ответственность является публично-правовым средством обеспечения общественного интереса, применяемым юрисдикционными органами при реализации гражданами избирательных прав и права на участие в референдуме[2].

Именно в 90-е годы формировались виды юридической ответственности за нарушения избирательного законодательства, уточнялись вопросы принципов, форм ее реализации, оснований (нормативных и фактических), субъектный состав правонарушений, развивались и совершенствовались меры ответственности, что находило отражение и в литературе[3].

В Федеральном законе «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» появилось и легальное определение нарушения избирательного законодательства, влекущего административную ответственность юридических лиц[4].

---

[1] Веденеев Ю.А., Навальный С.В. Избирательное право: роль и место в системе права России // Вестник ЦИК РФ. – 2003. – № 2 (140). – С. 69.

[2] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. д.э.н. А.В. Иванченко. – М.: НОРМА, 1999. – С. 553.

[3] См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А.А.Вешняков. – М., 2003. – С. 517; Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. – СПб., 2003. – С. 297; Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – Ростов-н/Д.: 2004. – С. 720; Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Избирательное право: Учебное пособие / Под ред. д.ю.н. Ю.А. Веденеева. – М., 2001. – С. 180 и др.

[4] СЗ РФ. 1999. № 49. Ст. 5906.

В литературе тех лет отмечалось, что к различным субъектам избирательного права могут быть применены разные виды ответственности. К гражданам, например – уголовная и административная, к юридическим лицам, в том числе избирательным объединениям – административная. Именно эти два вида юридической ответственности традиционно указаны и в ныне действующем Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав» (п. 2 ст. 79)[1]. Что касается других видов ответственности, то законодатель, к сожалению, ограничился лишь указанием на «иную». В последующей редакции закона, данная статья значительно сокращена и законодатель вовсе отказался от видовой регламентации ответственности, введя бланкетный способ изложения нормы, оставив только указание на то, что ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах устанавливается федеральными законами[2].

Как следует из научно-практического комментария к Закону в первоначальной редакции (2002 года), «под иной ответственностью понимается государственно-правовая (отказ в регистрации, снятие с регистрации, ликвидация политической партии по причине ее неучастия в выборах в течение пяти лет подряд (ст. 37 и 41 Федерального закона «О политических партиях»), гражданско-правовая (возврат денежных средств, полученных на участие в выборах) и дисциплинарная ответственность членов избирательных комиссий»[3]. Гражданско-правовая, дисциплинарная ответственности закреплены в соответствующих кодексах.

Что касается государственно-правовой (ряд авторов ее называют конституционно-правовой, публично-правовой[4], а в литературе по избирательному праву – ответственностью по избирательному праву)[5], то здесь есть определенные проблемы содержательного и формально-юридического характера, поскольку законодательно

---

[1] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

[2] СЗ РФ. 2005. № 30, (Ч.I). Ст.3104.

[3] Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". – М., 2003. – С. 657–658.

[4]. См. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности – СПб., 2003.

[5] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. д.э.н. А.В. Иванченко. – М., 1999. – С. 553.

этот вид ответственности еще не получил своего официального статуса. Судья Конституционного суда В.О. Лучин в связи с этим отмечал, что законодательство РФ, фрагментарно устанавливая некоторые меры конституционного воздействия, не дает четкого регулирования конституционной ответственности и даже не пользуется соответствующей терминологией. Только в проекте Федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти» в 1996 году была сделана попытка придать легитимность конституционной ответственности. Предусматривалось, что федеральные органы несут установленную законодательством РФ *конституционную (курсив авт.)*, дисциплинарную, гражданско-правовую и уголовную ответственность. Однако данный проект был отправлен в архив[1].

Но поскольку в России нет прямого конституционного и законодательного указания на конституционно-правовую ответственность, исключительную важность в ее развитии приобретают правовые позиции Конституционного суда РФ, который в отличие от законодателя использует термин «конституционно-правовая ответственность» и признает наличие ее мер в федеральных законах[2].

Тем не менее, категория «государственно-правовая ответственность» – даже дефинитивно явление неустоявшееся. В отношении этого вида ответственности, как уже отмечалось, применяются и другие понятия: «конституционная ответственность», «конституционно-правовая ответственность», «публично-правовая ответственность» и др. В значительной степени эти терминологические различия обусловлены подходами к изучению Конституции РФ. Так, допустим, Е.И. Колюшин отмечает, что в юридической науке был длительный спор о соотношении понятий «конституционное право» и «государственное право». Однако следует подчеркнуть, что по своему содержанию эти понятия идентичны[3]. Отсюда применительно к ответственности ряд исследователей, в том числе Е.И. Ко-

[1] Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М., 2002. – С. 277–278.
[2] Гудков А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации // Юриспруденция. – 2004. – № 6. – С. 82.
[3] Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. – М., 1999. – С. 3.

люшин, А.П. Сунцов и др., используют оба этих понятия как идентичные[1].

ЦИК придерживается понятия государственно-правовой ответственности. Ю.А. Дмитриев, В.Б. Исраелян считают публично-правовую ответственность особой, специфической, признавая ее одновременно и конституционно-правовой[2]. В.О. Лучин использует два понятия: «конституционная ответственность» и «конституционно-правовая ответственность», – но разделяет их по содержательным характеристикам[3].

Применительно к избирательному праву чаще используется понятие «ответственность по избирательному праву»[4], сейчас большинство исследователей данный вид ответственности относят к конституционно-правовой[5] или публично-правовой. Но некоторые исследователи, например В.В. Игнатенко В.Е., Подшивалов, А.В. Зиновьев, И.С. Поляшова, ответственность по избирательному праву относят к разновидности государственно-правовой ответственности[6].

В любом случае, несмотря на терминологическое разночтение, ученые более единодушны в основных характеристиках конституционно-правовой ответственности. Этот вид ответственности как разновидности юридической ответственности конституировался в 90-е годы, хотя специалисты обозначали его гораздо раньше[7], сейчас

---

[1] См., Калюшин Е.И. Указ. соч; его же. Финансирование выборов (правовые вопросы)// Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1998, № 1 (55); Сунцов А.П. Избирательная система субъекта Российской Федерации. – Тюмень, 1999; его же Правонарушения в избирательной системе субъекта Российской Федерации / Автореф. дис. д.ю.н. – Екатеринбург,2000.

[2] Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – С. 720.

[3] Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М., 2002. – С. 270–446.

[4] Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Избирательное право: Учебное пособие – М., 2001. – С. 180–181.

[5] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. А.А.Вешняков. – М., 2003. – С. 517.

[6] См.: Игнатенко В.В., Подшивалов В.Е. Проблемы судебного порядка привлечения к государственно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства // Академический журнал, 2001, № 1; Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. – СПб., 2003. – С. 297.

[7] Материалы круглого стола по системе советского права // Советское государство и право. – 1982. – № 6.

воспринимается фактически всеми исследователями, но содержательные аспекты данного вида ответственности являются дискуссионными и по сегодняшний день. Многие ученые отмечают, что конституционная ответственность не может быть аналогом других видов юридической ответственности. Ее специфика, как отмечал В.О. Лучин, еще недостаточно изучена, а высказанные мнения весьма разноречивы[1].

В.О. Лучин разделяет «конституционную ответственность», которая рассматривается только на основе норм Конституции и конституционных законов, и «конституционно-правовую ответственность» как комплексный институт отрасли конституционного (государственного) права, устанавливаемый и другими источниками, в том числе и подзаконными актами. Специалисты по избирательному праву, как правило, независимо от применяемых категорий, подходят к конституционной ответственности как к комплексному институту, безусловно, используя все основные отличительные характеристики данного вида ответственности.

Она не только строится на запрете определенного поведения, но и сама призывает к активному поведению. Ее субъектами выступают как физические лица, так и коллективные образования. Основанием является конституционный деликт, существенно отличающийся от других деликтов: уголовных, административных, гражданско-правовых. Применение мер конституционной ответственности не влечет судимости или иного состояния наказанности. Конституционно-правовые санкции применяются широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц, но судебный порядок применения конституционной ответственности представляется наиболее целесообразным. Меры конституционной ответственности могут применяться в отношении неподчиненных и неподотчетных субъектов конституционного деликта[2].

Конституционные нормы и сами, впрочем как и нормы других отраслей права нуждаются, в адекватной системе средств защиты своих предписаний. Проблема заключается в том, что «своих» отраслевых норм, которые обеспечивали бы реализацию конституционной ответственности собственными средствами, явно недостаточно, поскольку в подавляющем большинстве конституционно-правовых

[1] Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М., 2002. – С. 270–446.
[2] Там же. – С. 278–279.

норм меры ответственности отсутствуют. К сожалению, их не всегда можно компенсировать и санкциями других отраслей права[1].

Ряд исследователей конституционной ответственности применительно к избирательному праву добавляют к ответственности по избирательному праву такие характеристики, как:

- ярко выраженный политический характер;
- основанием является нарушение избирательных прав граждан;
- возможность ее наступления при отсутствии вины нарушителя избирательных прав;
- известная бессистемность в изложении норм конституционно-правовой ответственности;
- процессуальный порядок применения к участникам избирательного процесса некоторых мер конституционно-правовой ответственности федеральным законом подробно не регламентируется;
- санкции, закрепленные в нормах избирательного законодательства, в основном носят абсолютно определенный характер, сформулированы вполне четко и конкретно[2].

Безусловно, перечень этот не является исчерпывающим, как и вопросы соотношения конституционно-правовой ответственности с другими видами социальной ответственности, в том числе юридическими. Это потребовало бы специального исследования. В связи с этим представляется, что следует поддержать высказанное в литературе предложение о необходимости принятия федерального закона о конституционной ответственности в Российской Федерации[3], хотя у этого предложения есть и противники[4]. Здесь только стоит отметить, что как таковой закон, полностью посвященный проблемам конституционной ответственности, т.е. составляющий самостоятельный предмет правового регулирования, «не привязанный» к отдельной отраслевой проблеме, разрабатывать нецелесообразно, но по конкретным направлениям – вполне оправдано, допустим,

---

[1] Гудков А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации // Юриспруденция. – 2004. – № 6. – С. 82.

[2] Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. С. 720–725.

[3] Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. – М., 2000. – С. 66.

[4] Гудков А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации // Юриспруденция. – 2004. – № 6. – С. 83.

федеральный закон о конституционной ответственности физических и юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах. Или можно еще более сузить предмет правового регулирования, допустим, указанием только на физических лиц.

В 90-е годы был поставлен вопрос и о политической ответственности. Так, к примеру, М.А. Краснов выделял такой вид, как политическая ответственность государственной власти, т.е. ответственность органов государственной власти и должностных лиц перед народом, населением соответствующей территории за несоответствие их деятельности мандату доверия, выражающееся в их неспособности вырабатывать и осуществлять политику, принимать и осуществлять решения с максимальной пользой для блага людей[1]. Политическая ответственность как таковая была воспринята фактически всеми исследователями. Сложнее оказалось установить соотношение между конституционной и политической ответственностью. Здесь мнения ученых разошлись.

В противовес точке зрения Ю.А. Дмитриева, В.Б. Исраеляна следует отметить позицию Д.Т. Шона, который указывал, что конституционная ответственность не является политической, поскольку ее основания лежат вне сферы политики и она могла быть применена за совершение преступления или по моральным основаниям[2]. Данная позиция заслуживает внимание, поскольку автор рассматривал конституционную ответственность только как юридическую, отделяя ее от других. Вместе с тем исключая политическую составную из конституционно-правовой ответственности, автор явно игнорировал предмет правового регулирования данным видом ответственности, поскольку конституционно-правовая ответственность реализуется в первую очередь в системе политических прав человека и гражданина, например избирательных.

Более оригинальное, хотя и двойственное, мнение высказал Е.Д. Виатр, который считал, например, что конституционная ответственность находится между уголовной и политической, поскольку возникает вследствие нарушения закона (схожесть с уголовной), но касается не только Уголовного кодекса, но и Конституции (сходство

---

[1] Краснов М.А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. – 1993. – № 6.

[2] Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 39.

с политической ответственностью)[1]. Попутно заметим, что по критерию нарушения закона конституционная ответственность схожа как с уголовной, так и с любой иной разновидностью юридической ответственности. С другой стороны, любая разновидность юридической ответственности, а не только конституционная, касается в той или иной степени конституционных прав и свобод человека и гражданина, гарантий этих прав. На этом основании выводить сходство конституционной ответственности с политической явно недостаточно. Таким образом, сходство с политической ответственностью можно установить, в той или иной степени, с любым видом юридической ответственности.

Обращаясь к данной проблеме, С.А. Авакьян, различая два вида ответственности, отмечал, что юридическая (в контексте – конституционная) ответственность играет подчиненную роль по отношению к политической ответственности[2]. Полемизируя с С.А. Авакьяном по этому вопросу В.О. Лучин отмечает, что о таком приоритете можно говорить лишь в рамках общего соотношения политики и права при рассмотрении их генезиса. Будучи закрепленной в Конституции, ответственность (*конституционная – В. Б.)* обретает самостоятельность, приоритет, и ее уже нельзя ставить в зависимость, «подчинение» той ответственности (*политической – В. Б.*), которая не получила правового оформления. Более того, всякая политическая ответственность, продолжает В.О. Лучин, если она соотносится по каким-либо параметрам с основным законом, не может противоречить ему и существовать вопреки конституционной ответственности. Конституционное признание политической ответственности не ослабляет, а усиливает ее регулятивный потенциал. Поэтому, делает вывод автор: «Недопустимо противопоставление, равно как и фактическое отождествление конституционной и политической ответственности»[3].

---

[1] Виатр Е.Д. Конституционная ответственность в Польше после 1989 года // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. – 1966. – № 2. – С. 12.

[2] Авакьян С.А. Санкции в советском государственном праве // Советское государство и право. – 1973. – № 11. – С. 31. Разбор этих позиций (Шона, Виатра, Авакьяна) дан В.О. Лучинным. См.: Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М., 2002. – С. 281–282.

[3] Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М., 2002. – С. 281–282.

Хочется обратить внимание и на другое. В своем выводе В.О. Лучин совершенно правильно указал на недопустимость противопоставления конституционной и политической ответственности. Однако по вопросу непротиворечия политической ответственности основному закону и «существования вопреки конституционной ответственности» необходимо сделать пояснение. Любая ответственность представляет собой самостоятельный институт, и меры ответственности применяются не вопреки другой, пусть даже конституционной, а за конкретные правонарушения (в рамках ретроспективной ответственности). Естественно, они применяются в соответствии с Конституцией, а не с конституционной ответственностью, и принципами законности, в том числе это относится и к неформализованной политической ответственности.

Постановка вопроса о политической ответственности, обусловленная событиями конца 80 – начала 90-х годов XX в., вызвала значительный разброс мнений. В первую очередь, большой группой ученых она рассматривалась в контексте конституционной ответственности. Сама по себе политическая ответственность, естественно, как уже отмечалось, не является формализованной, а соответственно и разновидностью юридической, соотношение с которой обусловлено надстроечным соотношением права и политики в целом. В этом плане можно разделить обеспокоенность исследователей тем, что конституционная ответственность, имея четко выраженный политический характер и по основаниям применения, и по кругу субъектов, может превратиться из правового инструмента в политический, поэтому осуществление мер конституционной ответственности должно ограничиться конституционно-правовой сферой[1].

Ряд ученых отмечают, что политическая ответственность предопределяет (в известных рамках) характер конституционной ответственности, органически входит в ее содержание. Конституционная ответственность и есть политическая ответственность, но не любая, а та, которая приобретет конституционные формы[2].

К этой позиции В.О. Лучина по данному вопросу необходимо сделать некоторые уточнения. Говоря о соотношении конституционной и политической ответственности, надо различать понятия «политический характер» и «политическая составляющая». Трудно

[1] Гудков А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации // Юриспруденция. – 2004. – № 6. – С. 80.
[2] Лучин В.О. Указ. соч. – С. 281.

согласиться с мнением, что конституционная ответственность и есть политическая ответственность, пусть даже в известных рамках, формализованных конституционных параметрах. Все-таки политическая ответственность – это самостоятельный политический, а не юридический институт. Но политическая составляющая имеется в любом виде юридической ответственности, не только в конституционной. Параметры политической составляющей при этом, конечно, различны, но в любом случае за мерами юридической ответственности стоит государственный (а значит, и политический) интерес самого государства, общества и его граждан. Неслучайно М.В. Баглай счел необходимым подчеркнуть, что в демократическом правовом государстве конституционно-правовая ответственность выступает как реальная гарантия против концентрации власти и злоупотребления ею[1], а В.О. Лучин отметил, что ретроспективная конституционная ответственность заключается, главным образом, в отрицательной государственно-правовой оценке отклоняющегося поведения и наступления неблагоприятных последствий для соответствующих субъектов[2].

В 90-е годы исследователи начали выделять и внутривидовую дифференциацию юридической ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах. Например, в зависимости от субъектного состава, индивидуальных особенностей оснований и правового содержания санкций, ответственность по избирательному праву подразделялась на публично-правовую ответственность избирательных комиссий (комиссий референдума) и публично-правовую ответственность кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков и иных участников избирательного процесса[3].

Одной из проблем избирательного права в рамках конституционно-правовой ответственности является применение санкций в отношении определенных категорий лиц, которые фактически лишаются законодателем избирательных прав. Это проблема, естест-

---

[1] Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. – 3-е изд., изм. и доп. – М., 2001. – С. 33.
[2] Лучин В.О. Указ. соч. – С. 287.
[3] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов /Отв. ред. А.В. Иванченко. – М., 1999. – С. 553; Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. – СПб., 2003. – С. 297.

венно, не сегодняшнего дня, но закрепление в действующей Конституции РФ соответствующей нормы (ч. 3 ст. 32), по мнению авторов учебника, является конституционным нарушением избирательных прав лиц, указанных в Конституции РФ. Чтобы рассмотреть данную ситуацию, необходимо обратиться к предыстории вопроса.

Как известно, еще в 1926 г., в соответствии с п. «о» ст. 15 Инструкции о выборах 1926 г.[1], лица, признанные в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, лишались избирательных прав. «Установленный порядок» признания душевнобольным или умалишенным, однако, никак не регламентировался. Если речь шла о признании недееспособным, т.е. об установлении факта, что лицо, которое вследствие психического расстройства, вызванного хроническим заболеванием, не может понимать значения своего действия или руководить им, то такое признание должно было осуществляться только судом в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Однако норма не содержала указания на суд. На практике такое решение могли принять и органы внесудебных репрессий, и даже органы исполнительной власти, наделенные соответствующими полномочиями.

Лишение избирательных прав могло состояться просто на основании психиатрического диагноза, факта нахождения под диспансерным наблюдением в психиатрическом стационаре либо в психоневрологическом учреждении. К сожалению, практика бывшего СССР дала многие факты устранения конкурентов и вообще неугодных лиц таким способом. Поэтому позднейшие нормативно-правовые акты, принятые в других условиях, особо указывали на недопустимость ограничения прав и свобод лиц, страдающих психическими расстройствами, в том числе и по фактам, отмеченным нами[2].

Необходимо отметить, что в Инструкциях о выборах 1930 г. и 1934 г. норма о лишении избирательных прав лиц, признанных в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, вообще не была включена. Она появляется вновь только в Положении о выборах на основе Конституции 1936 г. Так, в соответствии с

[1] СУ РСФСР. 1926. № 75. Ст. 577.

[2] См., например, ст. 5 Закона Российской Федерации "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" от 2 июля 1992 года // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913; 1998. № 30. Ст. 3613; 2002. № 30. Ст. 3033; 2003. № 2. Ст. 167.

ст. 16 Положения о выборах (1950 г.) не включались в списки избирателей лица, признанные в установленном законом порядке умалишенными. Следует отметить как положительный факт, что данная формулировка являлась более корректной, чем соответствующая норма, закрепленная в конституционном тексте, где, раскрывая принцип всеобщности выборов, законодатель указывает, что избирательным правом обладают все граждане СССР, достигшие 18-летнего возраста, «за исключением умалишенных» (ст. 136).

В норме Положения о выборах акцент делается на закон и косвенно на суд, хотя законодатель еще не использует категорию недееспособности, что, на наш взгляд, более соответствовало бы реальности, а обращается к традиционной формулировке – «умалишенный». Важно указать и на другой факт: в статье не идет речь о лишении избирательных прав, как было раньше, а о «невнесении в список избирателей». Поскольку включение в избирательный список является единственным юридическим основанием для реализации активного избирательного права, то невнесение в список не позволяет его реализовать. Но, тем не менее, здесь уже наблюдается совершенно другой подход к проблеме, когда приоритет отдается юридическому, а не политическому регулированию вопроса.

Формулировка нормы «Положения о выборах…» повторена в традиционной форме и в более поздней Конституции СССР 1977 г. (ст. 96), а также в Конституции РСФСР 1978 г. (ст. 92). Впервые, хоть и косвенно, нормативно признается за психически больными гражданами наличие избирательных прав в конце 80-х годов. Так, в Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 г.[1] вводится норма, по которой в выборах не участвуют психически больные граждане, признанные судом недееспособными (ст. 2). С этого момента граждане, страдающие психическими заболеваниями, но не признанные судом недееспособными, участвуют в выборах на равных основаниях. Понятие недееспособности определяется в ст. 29 Гражданского кодекса[2].

Признание недееспособным может осуществляется только судом, в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. В ныне действующем ГПК это ст. 281–286 главы[3].

[1] ВВС СССР. 1988. № 49. Ст. 729.
[2] СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
[3] СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

Таким образом, законодатель как бы восстановил справедливость к данной категории граждан.

Однако, учитывая специфику названной категории граждан, ее уязвимость и во многом беззащитность, требуется более развернутая регламентация гарантий прав граждан, страдающих данным недугом. Но законодатель, к сожалению, дальше не пошел, повторяя в нормативных актах, в том числе и действующего законодательства, ставшие традиционными нормы, не развивая их и не совершенствуя. Даже в действующем ныне рамочном Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав»[1] содержится некорректная категоричная формулировка, что не имеют право избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными (п. 3 ст. 4).

Данная статья вторит конституционной норме, закрепленной в ч. 3 ст. 32, которая, по нашему глубокому убеждению, также некорректна и противоречит смыслу других статей Конституции РФ. Законодатель опять уподобляется партноменклатурному работнику 20–30-х годов XX в., решающему, имеет гражданин России право или не имеет. Кстати, под эту норму законодатель подгоняет совершенно необоснованно и лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, – совершенно иную категорию граждан. Объединять их в одной норме неправильно. Даже в Инструкции ВЦИК 1926 г. норма о лишении избирательных прав душевнобольных и умалишенных была разведена с нормой о лишении избирательных прав лиц, находящихся в местах лишения свободы.

Объединение данных категорий граждан произошло в норме Конституции 1936 г. (ст. 135), по которой участие в выборах депутатов и право быть избранными предоставлялось всем гражданам СССР, за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав[2]. Следует отметить, что данная норма и в то время являлась в значительной степени фиктивной, поскольку в статье говорится о лицах, осужденных судом с лишением избирательных прав, однако на практике, как уже отмечалось, все граждане, содержащиеся в местах лишения свободы, независимо от того, с лишением избирательных прав они были осуждены или нет, не могли участвовать в выборах, т.е. автоматически лишались избирательных прав.

---

[1] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132.

[2] Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК от 6 декабря 1936 г. № 283.

Естественно, норма была закреплена в Положениях о выборах в Верховный Совет СССР 1937, 1945, 1950 и более поздних лет. С тех пор эти категории граждан, фактически лишенные избирательных прав, соседствуют в избирательных нормах[1].

В связи с этим хотелось бы обратить внимание на тот факт, что находящиеся в местах лишения свободы, даже по приговору суда, не лишаются избирательного права, они его имеют, и никто его отобрать не может. Другое дело, что данное право может *ограничиваться* для лиц, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Здесь следует повторить, что конституционная норма ч. 3 ст. 32, находится в явной коллизии с другими конституционными нормами, например с ч. 2 той же ст. 32, которая предоставляет гражданам России избирательные права, а также с нормами, закрепленными в ч. 2 и ч. 3 ст. 55. В первой из них указывается, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие права и свободы человека и гражданина. Во второй ч. 3 ст. 55 говорится, что права могут быть ограничены только федеральным законом и в определенных условиях. Собственно, эту норму счел необходимым подтвердить своей правовой позицией и Конституционный Суд РФ, отметив, что ограничения прав и свобод могут устанавливаться только федеральным законодателем и должны быть соразмерны предусмотренным самой Конституцией РФ целям[2]. Поэтому представляется необходимым внести изменения как в ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, так и в федеральный закон о гарантиях избирательных прав, п. 3 ст. 4, и другие нормативно-правовые акты избирательного законодательства в части рассматриваемой нами проблемы.

Во-первых, нормы об избирательных правах данных категорий граждан необходимо развести по разным статьям или пунктам. Во-вторых, норму о недееспособных гражданах изложить примерно

---

[1] Правда, стоит отметить, что в Конституциях СССР 1977 г. (ст. 96) и РСФСР 1978 (ст. 92) в нормах о всеобщем избирательном праве вообще отсутствовало упоминание об избирательных правах лиц, содержащихся по приговору суда в местах лишения свободы.

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П по делу о проверке конституционности положений п. 6 ст. 4, подп. «а» п. 3 и 4 ст.13, п. 3 ст. 19 и п. 2 ст. 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. №. 25. Ст. 3002.

в следующей редакции: «*Граждане Российской Федерации, не имеющие возможности самостоятельно реализовать свое волеизъявление на выборах в силу хронического психического заболевания, признанные в установленном на основании закона порядке судебным органом недееспособными, не включаются в списки избирателей и не принимают участия в голосовании*». Как представляется, соответствующая редакция нормы закона сняла бы многие несправедливости в отношении данной категории граждан, их родных и близких, сместила бы акцент с ущербности и лишения прав на реалии, связанные с невозможностью самого гражданина самостоятельно реализовать свое волеизъявление в силу существующего недуга. Государство в этом случае констатирует факт, а не вводит санкции к недееспособному.

В-третьих, относительно избирательных правах граждан, содержащихся в местах лишения свободы, надо исходить из следующих факторов:

1. Избирательные права, в соответствии с ч. 2 ст. 32 Конституции РФ, принадлежат гражданам Российской Федерации, к которым относятся и лица, содержащиеся по приговору суда в местах лишения свободы, поскольку ни суд, ни какой другой орган или должностное лицо не может лишить гражданина РФ его гражданства, что и закреплено в ч. 3 ст. 6 Конституции РФ;

2. В соответствии с ч. 2 ст. 55 Конституции РФ в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Поэтому никакой нормативный акт и никакой орган, а тем более избирательная комиссия, не могут отменить право граждан России, предоставленное им в соответствии с ч. 2 ст. 32 Конституции РФ.

3. Как следует из нормы ч. 3 ст. 55, права и свободы человека и гражданина могут быть лишь ограничены и только федеральным законом в меру факторов, указанных в этой статье Конституции РФ. Естественно, ограничение избирательных прав граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, вступившего в силу, не может иметь ничего общего с существовавшей в СССР до 1959 г. практикой лишения избирательных прав по суду или по решению органа внесудебной репрессии, а также соответствующего административного органа, в том числе и избирательных комиссий.

4. Ограничение избирательных прав по действующему ныне законодательству не может выступать самостоятельным фактором, а должно рассматриваться в контексте ограничений прав и свобод, применяемых в целом к лицам, находящимся по приговору суда,

вступившему в силу, в местах лишения свободы в соответствии с уголовным законом. Поэтому формулировку нормы об избирательных правах граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда (п. 3 ст. 4 ФЗ « Об основных гарантиях избирательных прав»)[1], а также соответствующие нормы в иных нормативно-правовых актах необходимо дать в следующей редакции: «*Граждане Российской Федерации, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, вступившему в законную силу, ограничиваются в своих избирательных правах в соответствии с предусмотренным ограничением их прав уголовным законом, на время нахождения их в местах лишения свободы не включаются в избирательные списки и не принимают участие в выборах по месту отбывания наказания, предусмотренного приговором суда и регламентированного уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации*». Как представляется, такая формулировка статьи была бы значительно корректнее.

А.А. Белкин в 1992 г. Предлагал указать в Конституции лишь возможность установления избирательным законом ограничений для лиц, осужденных за преступления или совершивших иные антиобщественные деяния, что позволило бы улучшить сопряжение избирательного законодательства с уголовным и уголовно-процессуальным[2]. Этому же автору принадлежит и очень рациональная мысль о возвращении к индивидуальному решению вопросов об использовании избирательных прав осужденных на основе приговора суда[3].

При изучении темы № 9 необходимо:

Работать с законодательными актами: [1], [32], [36], [49].

Читать научную и учебную литературу:

Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001): Очерки теории и практики. – М., 2001.

Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Юридическая ответственность: Учебное пособие. – М.: Альфа-М, 2005.

Кондрашов А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: Теория и практика. – М.: Юристъ, 2006.

---

[1] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132.

[2] Белкин А.А. Избранные работы 90-х годов по конституционному праву. – СПб., 2003. – С. 208.

[3] Там же.

Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности / Под ред. *Р.Л.Хачатурова.* – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.

Контрольный тест

1. Субъектами конституционно-правовой ответственности выступают:

а. все физические лица, достигшие совершеннолетия;
б. все юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке;
в. избирательные блоки;
г. избирательные объединения;
д. международные объединения.

2. Мерами конституционно-правовой ответственности выступают:

а. арест;
б. содержание под стражей;
в. расформирование избирательной комиссии;
г. лишение избирательных прав;
д. лишение орденов и других наград;
е. перевод на нижестоящую работу.

3. ***Установленный факт воспрепятствования работе избирательной комиссии, будет рассматриваться в рамках:***

а. дисциплинарной ответственности;
б. административной ответственности;
в. конституционной ответственности;
г. уголовной ответственности;
д. процессуальной ответственности.

4. Категория «конституционная ответственность» получила легальное закрепление:

а. в Конституции РФ;
б. в Федеральном конституционном законе;
в. в Федеральном законе;
г. в Указе Президента РФ?
д. в Постановлении Конституционного Суда РФ;
е. в Постановлении Совета Федерации РФ;

ж. в Разъяснении Верховного Суда РФ;
з. в Постановлении Правительства РФ.

5. Какие из мер могут быть применены в рамках конституционной ответственности по факту нарушения избирательного законодательства?

а. поражение в правах;
б. лишения избирательных прав;
в. ограничение избирательных прав;
г. запрет работать на определенных выборных должностях, в том числе и в избирательных комиссиях;
д. снятия с регистрации кандидата в депутаты;
е. отказ в регистрации кандидата.

Контрольные вопросы

1. Какими признаками характеризуется конституционная ответственность?
2. Как соотносятся понятия «конституционная ответственность» и «конституционно-правовая ответственность»?
3. Как соотносятся понятия «конституционная ответственность» и «политическая ответственность»?
4. Как соотносятся понятия «конституционная ответственность» и «ответственность по избирательному праву»?
5. Кто является субъектом конституционно-правовой ответственности?
6. Дайте характеристику коллективной юридической ответственности в рамках конституционно-правовой ответственности.
7. Какие санкции применяются в рамках конституционно-правовой ответственности в избирательном праве?
8. Назовите формальные основания для применения мер конституционно-правовой ответственность в избирательном праве.
9. Имеется ли в России конституционное и законодательное указание на конституционную ответственность?
10. В чем состоит политическая составляющая конституционно-правовой ответственности в избирательном праве?

План семинарского занятия:

1. Понятие конституционной ответственности и конституционно-правовой ответственность в избирательном праве.
2. Соотношение конституционно-правовой и политической ответственности.
3. Субъекты конституционно-правовой ответственности в избирательном праве.
4. Санкции в рамках конституционно-правовой ответственности в избирательном праве.

Тема 10.

Административная ответственность за нарушение избирательных прав

Целью изучения *темы являются отношения, связанные с установлением административной ответственности в избирательном праве.*

Изучив тему 10, студент должен знать:

- основные характеристики административной ответственности за нарушение избирательных прав и установленного порядка выборов;

уметь:

- анализировать административные правонарушения, вытекающие из публично-правовых отношений в части нарушения избирательных прав граждан и законодательства о выборах;

приобрести навыки:

- анализа конкретных административных составов правонарушений, посягающих на избирательные права граждан, и квалификации конкретных составов данных правонарушений.

акцентировать внимание на понятиях:

- правонарушение, административные правонарушения, административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан, ответственность, административная ответственность, санкция, административные санкции, обязанность и запрет в административной ответственности, формы реализации административной ответственности, функции административной ответственности, принципы административной юридической ответственности, составы административных правонарушений, прокурорский надзор.

10.1. Понятие административной ответственности.

10.2. Особенности административной ответственности за нарушение норм избирательного права.

10.3. Понятие административного правонарушения.

10.4. Развитие теоретических представлений о сущности административной ответственности в избирательном праве.

10.5. Должностные лица, управомоченные составлять протокол об административных правонарушениях в избирательном праве.

10.6. Особенность санкций в административной ответственности за правонарушения, посягающие на избирательные права граждан.

10.7. Особенности составов административных правонарушений посягающих на конституционные права граждан избирать и быть избранными..

10.8. Рассмотрение дел мировыми судьями и судьями районных судов.

10.9. Участие прокурора в возбуждении административных дел о правонарушениях в области избирательного права.

10.10. Защита избирательных прав граждан в гражданском судопроизводстве.

В принятом в 2001 году Кодексе РФ об административных правонарушениях[1] произошло принципиальное перенесение центра тяжести с охраны интересов государства на защиту и обеспечение прав, законных интересов, свобод человека и гражданина, перемещение эпицентра в деятельности властных структур на административно-правовую охрану этих прав и свобод[2]. В этом аспекте переакцентировка затронула и избирательные права граждан, и их гарантии, в том числе путем установления и применения мер административной ответственности к лицам, допустившим нарушение избирательных прав.

В то же время Конституция РФ, закрепляя общие принципы юридической ответственности, в том числе и административной, не конкретизировала административную ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдума. Более того, Конституция РФ не содержит нормы с указанием закрепления администра-

1 СЗ РФ. 2002. № 1. (Часть I). Ст. 1; № 18. Ст. 1721; № 30. Ст.3029; № 44. Ст. 4295, 4298; 2003. № 1. Ст. 2; № 27. Ст. 2700, 2708, 2717; № 46. Ст. 4434; 4440; N 50. Ст. 4847, 4855; 2004. № 31. Ст. 3229; № 34. Ст. 3529, 3533; № 44. Ст. 4266; 2005. № 1. Ст. 9, 13, 45; № 10. Ст. 763; № 13. Ст. 1077; № 19. Ст. 1752; № 30. (ч. 1). Ст. 3104.

2 Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Юридическая ответственность: Учебное пособие. – М., 2005. – С. 288.

тивной ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдума в рамках предметоведения. Мнения исследователей по данному вопросу неоднозначны.

В.В. Игнатенко, Е.П. Ищенко и некоторые другие авторы считают, что установление административной ответственности за нарушения законодательства о выборах и референдума, относится к ведению федерального законодателя[1]. Иную точку зрения высказывают Р.Т. Биктагиров, С.М. Шапиев законодательство о выборах, а равно и административное, административно-процессуальное законодательство относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов[2]. Это положение закреплено текстуально в конституционной статье и в самом КоАП РФ (например, ч. 2 ст. 2.1 и др.), где меры административной ответственности предусматриваются не только КоАП РФ, но и законами субъектов РФ, что, как отмечали Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский, серьезно расширяет круг участников (субъектов), формирующих юридические нормы об административной ответственности за административные правонарушения[3]. Но законодательство о выборах в субъектах федерации надо выводить из смысла не ст. 72, а ст. 73 Конституции России, т.е. рассматривать его как ведение самого субъекта Российской Федерации. Естественно, меры административной ответственности за нарушение законодательства о выборах могут устанавливаться исходя из содержания о вопросах ведения ст. 72 Конституции РФ. Другое дело, что субъекты РФ пассивно используют это право или, как в связи с этим отмечали Р.Т. Биктагиров, С.М. Шапиев, эти конституционные полномочия по установлению административной ответственности за нарушение регионального избирательного законодательства по ряду причин пока реализуются не в полной мере. Однако потенциальное право субъектов РФ на установление административной ответственности за нарушение собственного законодательства о выборах не подлежит сомнению[4].

---

1 Игнатенко В.В., Ищенко Е.П. Юридическая ответственность за нарушения избирательного законодательства. – М., 1999. – С. 23.

2 Биктагиров Р.Т., Шапиев С.М. Выборы депутатов Государственной Думы: организационно-правовые аспекты (обзор новейшего законодательства). – М., 2003. – С. 187-188.

3 Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Юридическая ответственность: Учебное пособие. – М., 2005. – С. 292.

4 Биктагиров Р.Т., Шапиев С.М. Выборы депутатов Государственной Думы: организационно-правовые аспекты (обзор новейшего законодательства). – М., 2003. – С. 188.

Административная ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдумах подразделялась на ответственность граждан, специальных субъектов (должностных лиц, членов избирательных комиссий, членов комиссий референдума, председателей этих комиссий и других лиц), а также с конца 90-х годов, в соответствии с законом «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах»[1], юридических лиц.

Административная ответственность выводилась за рамки персональной. На основе обобщения практики избирательных кампаний 90-х годов был значительно расширен количественный состав административных правонарушений, посягающих на избирательные права граждан (ст. 40), действующего тогда КоАП РСФСР. А с учетом введенного в действие Федерального закона от 6 декабря 1999 г., предусматривающего административную ответственности юридических лиц, этот перечень пополнился еще 10 составами административных правонарушений.

Каковы же были административные правонарушения и особенности реализации административной ответственности по избирательной практике 90-х годов? Данный вид ответственности был регламентирован в действующем тогда Кодексе РСФСР об административных правонарушениях[2].

Правонарушения, квалифицируемые как проступки, т.е. не признанные преступлениями, характеризуются меньшей степенью опасности[3], хотя не все ученые признают это, поскольку свойство общественной опасности, считают они, характерно только для преступления[4]. Так, Н.Г. Салищева, например, отмечала в комментарии к КоАП РФ, что сам критерий «общественная опасность» может быть отнесен только к преступным деяниям[5]. С.А. Комаров считает существующую в

---

[1] СЗ РФ. 1999. № 49. Ст. 5906

[2] ВВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 910. В данном случае по состоянию на 10 декабря 1996 г.

[3] Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов. – М., 1999. – С. 478.

[4] Обзор данных позиций: Россинский Б.В. Административное право: Учебно-методическое пособие. – М., 2001. – С. 402–403.

[5] Комментарий к Кодексу Российской федерации об административных правонарушениях. – 4-е изд., перераб. и доп. / Под общ. ред. Е.Н. Сидоренко. – М., 2004. – С. 18.

юридической литературе точку зрения, что всякое правонарушение должно быть общественно опасным, недостаточно обоснованной, так как общественная опасность является качественной характеристикой общественной вредности. Все правонарушения общественно вредны, но только часть из них общественно опасна[1]. На этих позициях стоит и Л.О. Иванов, видя существенное отличие административного правонарушения от уголовного преступления как раз в том, что в легальной дефиниции административного правонарушения отсутствует признак общественной опасности (вредоносности) противоправного действия (бездействия)[2].

Наверное, это все-таки не так, поскольку проступки, связанные с нанесением вреда, с характером нанесенного вреда, остротой борьбы с этим противоправным поведением и степенью тяжести санкций, применяемых к правонарушителям, характеризуют и определенный уровень общественной опасности деяния в виде проступка, посягающего на установленный общественный порядок. Поэтому нам представляется, что точка зрения В.В. Лазарева о наличии в проступке общественной опасности, хотя характеризующейся и меньшей ее степенью[3], является более предпочтительной. Еще более категорично по этому вопросу высказываются Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский, считая, что отрицание за административными проступками характера общественно опасного деяния неумеренно снижает общественно опасный характер административных правонарушений, необоснованно их «либерализует» тем самым понижается, ущербляется роль и значение административной ответственности как средства, меры, инструмента борьбы против административных правонарушений[4].

Вышеизложенные факторы позволяют давать и видовые характеристики проступков, вернее административных правонаруше-

---

[1] Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. 7-е изд. – СПб.: Питер, 2004. – С. 377.

[2] Комментарий к Кодексу Российской федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. проф. Э.Н. Ренова. – М., 2004. – С. 20.

[3] Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. – М., 1999. – С. 478.

[4] Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Юридическая ответственность: Учебное пособие. – М., 2005. – С. 309.

ний, поскольку законодатель отказался в действующем КоАП РФ[1] от понятия «административный проступок», отдав предпочтенье категории «административное правонарушение».

В то же время стоит отметить, что из легальной дефиниции административного правонарушения исчезло и указание посягательства на государственный и общественный порядок, хотя еще недавно, в конце 90-х годов, Ю.А. Тихомиров отмечал именно это в понятии административного правонарушения[2]. Данное определение основывалось на действующем на тот момент КоАП РСФСР[3] (ст. 10). Однако ряд ученых считали его устаревшим, нуждающимся в коррективах[4].

Законодатель в действующем ныне КоАП РФ действительно внес соответствующие корректировки в понятие административного правонарушения (п. 1 ст. 2.1).

Конечно, не все административные правонарушения посягают на государственный или общественный порядок непосредственно, но все они являются противоправными именно с позиций установленного государственного или общественного порядка, поэтому представляется более справедливым определение административного правонарушения данное в свое время Б.В. Россинским с указанием посягательства на государственный или общественный порядок[5].

Примерно таких позиций придерживался и В.В. Лазарев, отмечая, что административно-правовые проступки – это правонарушения, которые, в первую очередь, наносят вред именно общественным отношениям в области государственного управления и что они мешают нормальной исполнительной и распорядительной деятельности государственных органов, посягают на общественный порядок, права и законные интересы граждан[6].

---

[1] СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1; № 18. Ст. 1721; № 30. Ст.3029; № 44. Ст. 4295, 4298; 2003. № 1. Ст. 2; № 27. Ст. 2700, 2708, 2717; № 46. Ст. 4434; 4440; N 50. Ст. 4847, 4855; 2004. № 31. Ст. 3229; № 34. Ст. 3529, 3533; № 44. Ст. 4266; 2005. № 1. Ст. 9, 13, 45; № 10. Ст. 763; № 13. Ст. 1077; № 19. Ст. 1752; № 30. (ч. 1). Ст. 3104.

[2] Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С. 743.

[3] ВВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

[4] Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. – М., 2000. – С. 27 – 29.

[5] Россинский Б.В. Административное право: Учебно-методич. пособие. – М., 2001. – С. 402.

[6] См.: Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов. – М., 1999. – С. 478.

Поэтому, на наш взгляд, желательно вернуть в легальную дефиницию административного правонарушения формулировку «посягательство на государственный или общественный порядок, права и свободы граждан, установленный порядок управления общественными отношениями в области государственного управления и местного самоуправления». Необходимость этого особенно очевидна для избирательного права.

Основанием административной ответственности является совершение административного правонарушения[1]. Конкретные составы административных правонарушений, посягающих на избирательные права граждан, были сформулированы в главе 5 Особенной части КоАП РСФСР. До 1995 г. в кодексе было 5 статей, предусматривающих ответственность за нарушение избирательных прав (ст. 40^1–40^5), которые стали результатом обобщения опыта избирательной кампании 1989/1990 гг.: воспрепятствование осуществлению избирательных прав либо работе избирательных комиссий (ст. 40^1); проведение агитации в период ее запрещения (ст. 40^2); распространение ложных сведений о кандидате (ст. 40^3); нарушение прав члена избирательной комиссии, наблюдателей (ст. 40^4); нарушение прав граждан на ознакомление со списком избирателей (ст. 40^5).

Все эти составы, за исключением последнего, были введены Указами Президиума ВС РСФСР от 2 января 1990 г.[2]; пятый состав (ст. 40^5) введен Законом РСФСР от 16 октября 1990 г.[3]

Статьи (ст. 40^6–40^{13}) во многом стали реалиями избирательной кампании 1993 г., надвигающейся кампании по выборам 1995/1996 гг., были обусловлены важными базовыми положениями формирующегося избирательного законодательства на основе Конституции РФ 1993 г. Составы этих правонарушений коснулись таких моментов, как:

- выдача гражданам избирательных бюллетеней в целях предоставления им возможности голосовать за других лиц;
- отказ работодателя в предоставлении отпуска для участия в выборах;

---

[1] Естественно, основанием административной ответственности является не только административное правонарушение. В соответствии с теорией любая юридическая ответственность имеет три основания: а) нормативное; б) фактическое; в) процессуальное. См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М., 2004. – С. 484-485.

[2] ВВС РСФСР. 1990. № 1. Ст. 3

[3] ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 21. Ст. 232.

- нарушение условий проведения предвыборной агитации через СМИ;
- изготовление или распространение анонимных агитационных материалов;
- умышленное уничтожение и повреждение агитационных печатных материалов;
- непредоставление или неопубликование отчетов о расходовании средств на подготовку и проведение выборов, незаконное принятие пожертвований кандидатами либо избирательными объединениями;
- непредоставление либо неопубликование сведений об итогах голосования или о результатах выборов.

Они были введены уже федеральным законом от 28 апреля 1995 г.[1], многие из них прошли квалификацию в виде избирательных споров, практики обжалования в административных органах и в судебных инстанциях, поэтому включение их в КоАП РСФСР в середине 90-х годов было не просто результатом умозрительной и творческой работы законодателя, а являлось, прежде всего результатом большой работы по обобщению опыта электоральной практики, было своевременным и реально вытекало из усложняющегося избирательного процесса.

Споры о защите избирательных прав относились к судопроизводству по делам, вытекающим из административно-правовых отношений.

Судебная статистика свидетельствовала о возрастающем количестве поступающих в суды общей юрисдикции дел о защите избирательных прав и об увеличении числа удовлетворенных судом заявлений.

Объектом административных правонарушений выступали общественные отношения, связанные с реализацией активных и пассивных прав физических лиц. Объединяющим признаком субъективной стороны этих правонарушений являлось наличие вины, как правило, в форме прямого умысла, хотя не исключалась и неосторожность.

В качестве административного правонарушения могло выступать только противоправное, виновное деяние — действие или

[1] СЗ РФ. 1995. № 18. Ст.1594.

бездействие, которое нарушало нормы действующего законодательства о выборах и референдумах и соответствующие статьи КоАП РСФСР.

Нарушение законодательства о выборах и референдумах, как уже отмечалось, могло быть совершено как умышленно, так и по неосторожности и влекло административное наказание в виде штрафных санкций, за исключением незаконного принятия пожертвований кандидатом (избирательным объединением, избирательным блоком), ответственность за которое была предусмотрена п. 12 ст. 40 КоАП РСФСР (помимо штрафа конфискация предметов незаконного пожертвования). Конфискация, в соответствии со статьей 40^{12} КоАП РСФСР, состояла в принудительном безвозмездном изъятии предметов незаконного пожертвования в собственность государства.

За совершение административно наказуемых нарушений законодательства о выборах и референдумах к административной ответственности могло быть привлечено лицо, достигшее 16-летнего возраста. В качестве общего субъекта к административной ответственности привлекались граждане независимо от того, где они работают или учатся. За отдельные виды административных правонарушений в этой сфере к административной ответственности привлекались лица, наделенные статусом специального субъекта, каковым являлось лицо, обладающие помимо обязательных признаков (возраст, вменяемость, деликтоспособность и т.д.) еще и рядом дополнительных, характеризующих его должностное положение, например, отношение к воинской службе, и выполняющие предусмотренные законом специальные обязанности в избирательном процессе:

- должностные лица;
- члены избирательных комиссий;
- председатели избирательных комиссий, комиссий референдума (ст. 40^{13}, ч. 2 ст. 40^{11} КоАП);
- главный редактор, иное ответственное лицо СМИ, журналист;
- кандидат в депутаты или на выборную должность, работодатель.

Лица, не обладающие статусом специального субъекта административной ответственности, в соответствии с КоАП РСФСР не могли быть привлечены к административной ответственности за совершение таких видов правонарушений (их иногда называют

правонарушениями со специальным субъектом). Члены избирательных комиссий, несмотря на то, что они осуществляли делегированные им государственно-властные полномочия временно, также соответствовали дефиниции должностного лица, уполномоченные государством осуществлять функции представителя власти, и рассматривались в качестве специального субъекта.

Стоит отметить, что к субъектам данных правонарушений относились не только физические, но и юридические лица, отечественные и зарубежные: международные общественные объединения, избирательные блоки, российские коммерческие организации с иностранным участием и другие, однако, предусмотренные тогда КоАП РСФСР штрафные санкции налагались только на физических лиц[1]. Административная ответственность по отношению к юридическим лицам была установлена в конце 90-х годов[2]. Административная ответственность юридического лица применялась в отраслевых законодательных актах, с 1999 года начала применяться и в избирательном законодательстве. Сейчас эти составы включены в действующий КоАП РФ, что стало важной новеллой Кодекса. В целом КОАГ РСФСР к концу 90-х годов и началу 2000-х содержал довольно расширенный перечень отдельных видов нарушений законодательства о выборах и референдумах, за совершение которых была установлена административная ответственность.

Все дела о применении мер административной ответственности за нарушения избирательного законодательства были подведомственны судам общей юрисдикции[3] и мировым судьям (ст. 12). Порядок производства по этой категории дел определялся Федеральным законом от 6 декабря 1999 г. «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах», а в части, не урегулированной им, разрешалось субсидиарное применение процессуального раздела (раздел IV) КоАП РСФСР[4].

---

[1] См.: Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. – М.: «Статут», 2000. – С. 143.

[2] СЗ РФ. 1999. № 49. Ст. 5906.

[3] См.: Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Избирательное право. Учебное пособие. – М., 2001. – С. 187-193.

[4] Студеникина М. С. Нарушил правила – отвечай. Новое в законодательстве об административной ответственности за нарушение избирательных прав // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 2. – С. 17.

Значительному реформированию административно-правовые институты в избирательном праве подверглись на стыке двух тысячелетий – в декабре 1999 г. – январе 2000 г. Во-первых, произошла корректировка КоАП РСФСР. В соответствии с этим значительно увеличилось количество составов нарушений избирательного законодательства, влекущих административную ответственность. Если в действующем тогда в начале Кодексе их было шесть, то по Федеральному закону от 28 апреля 1995 г.[1] – уже тринадцать. (ст. 40^1 – 40^{13}). По закону от 2 января 2000 г.[2] к данным составам добавилось еще одиннадцать и, таким образом, количество статей было увеличено до двадцати четырех. Составы правонарушения, введенные законодателем в начале 2000 года, охватывали широкий спектр избирательных правоотношений.

Но, как отмечалось в исследовательской литературе того времени, при корректировке оказалось, что не все запреты, установленные обновленным избирательным законодательством, подкрепляются мерами административной ответственности. Поэтому и было признано целесообразным дополнить КоАП РСФСР, введя административную ответственность за правонарушения, которые уже выявила практика избирательных кампаний 90-х годов. Отсутствие в том Кодексе некоторых из этих составов привело к тому, что либо нарушители вообще уходили от ответственности, либо правоохранительные органы, реагируя на само нарушение, допускали ошибки при квалификации противоправного деяния[3].

Вместе с тем исследователями было отмечено, что в обновленную редакцию Кодекса не попали составы, которые прошли достаточно длительную апробацию в прошедших избирательных кампаниях.

Такой состав, как неисполнение решения суда об исправлении списка избирателей, в новой редакции не был обеспечен административной санкцией.

Остановимся еще на одной проблеме – проблеме «воспрепятствования». В рамках юридической ответственности последнее представляет довольно широкий спектр отношений, например: воспрепятствование законной профессиональной деятельности журна-

---

[1] СЗ РФ. 1995. № 18. Ст.1594.

[2] СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 125.

[3] Студеникина М.С. Нарушил правила – отвечай. Новое в законодательстве об административной ответственности за нарушение избирательных прав // Выборы. Законодательство и технологии. – 2000. – № 2. – С. 11.

листа; воспрепятствование осуществлению прав на свободу совести и вероисповеданий; воспрепятствование осуществлению правосудия и т.д. Нас же интересует воспрепятствование реализации избирательных прав. Данная норма была закреплена в уголовном законодательстве (УК РСФСР 1960 года – ст. 132) – воспрепятствование путем насилия, обмана, угроз или подкупа осуществлению гражданином СССР избирательного права, в последующей редакции – воспрепятствование свободному осуществлению гражданином РСФСР права избирать и быть избранным народным депутатом или Президентом РСФСР. Последняя редакция данной статьи, осуществленная 24 марта 1995 года, значительно расширила параметры содержание диспозиции[1].

Эта норма вошла и в новый, действующий ныне УК РФ от 13 июня 1996 г. как ст. 141.

Необходимо отметить, что диспозиции УК и КоАП РСФСР 1990 г. здесь текстуально совпадали. Может, законодатель хотел избежать дублирования, но, к сожалению, в обновленную редакцию КоАП РСФСР от 2 января 2000 года[2] данная норма не вошла. Не закрепил ее законодатель и в новом, ныне действующем КоАП РФ.

Как отмечала в связи с этим М.С. Студеникина, в новой редакции произошло необоснованное сокращение статьи 40 действовавшего Кодекса. Из данной статьи исключено такое нарушение, как воспрепятствование свободному осуществлению гражданами своих избирательных прав. Исключение административной санкции за эти деяния приведет к тому, что они (независимо от степени их общественной опасности) могут наказываться только по ст. 141 Уголовного кодекса Российской Федерации. В результате правонарушения в виде проступков могут оказаться вообще практически ненаказуемыми[3].

В специальной литературе вопрос о разграничении уголовно и административно наказуемого воспрепятствования осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий и раньше решался нечетко, вызывал дискуссии. Законодателю, а тем более правоприменителю, разграничить уголовно-наказуемое и

---

[1] СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1594.

[2] СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 125.

[3] Студеникина М. Нарушил правила – отвечай. Новое в законодательстве об административной ответственности за нарушение избирательных прав // Выборы. Законодательство и технологии. – 2000. – № 2. – С. 12.

административно-наказуемое деяние сложно. Воспрепятствование может иметь место на любой стадии избирательного процесса: вмешательство в работу избирательных комиссий, воспрепятствование праву граждан на ознакомление со списком избирателей, воспрепятствование проведению предвыборной агитации в периодических печатных изданиях и т.д., – и не всегда оно носит уголовно наказуемый характер.

Как правило, в любой избирательной кампании приходится сталкиваться с теми или иными фактами воспрепятствования, но, безусловно, их формы, составы, юридические последствия могут быть различны. Данное деяние может не иметь состава преступления, но вполне может рассматриваться в рамках административной ответственности. Чтобы более определенно решать вопрос о характере деяния в виде воспрепятствования, в исследовательской литературе предлагалось установить, что уголовная ответственность наступает только при наличии квалифицирующих признаков: совершение указанных действий путем обмана, подкупа, насилия либо с угрозой насилия, с использованием служебного положения, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, – а также предусмотреть административную преюдицию[1].

Однако законодатель не поддержал такого предложения пытаясь упростить задачу, он вообще исключил понятие воспрепятствования свободному осуществлению гражданами своих избирательных прав из ныне действующего КоАП РФ. Представляется, что в будущем было бы необходимо вернуть понятие «воспрепятствование» и в КоАП РФ, поскольку это соответствовало бы концепции и административного правонарушения и восполняло бы соответствующий пробел в КоАП РФ.

Особенностью действующего Кодекса является дифференциация полномочий должностных лиц на составление протоколов об административных правонарушениях. На основании ст. 28.3 и 28. 4 КоАП РФ право составлять протоколы об административных

[1] Студеникина М.С. Нарушил правила – отвечай. Новое в законодательстве об административной ответственности за нарушение избирательных прав // Выборы. Законодательство и технологии. – 2000. – № 2. – С. 12; Терещенко Н.В. Уголовно-правовая охрана избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2002. – С. 22.

правонарушениях закреплялось за следующими уполномоченными лицами (табл. 22).

Таблица 22

КоАП РФ	**ПРОТОКОЛЫ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ ВПРАВЕ СОСТАВЛЯТЬ:**
Ст. 5.3–5.5, 5.8–5.10, 5.12, 5.15, 5.17–5.20, 5.47, 5.50, 5.51, 5.56	**Члены избирательной комиссии,** комиссии референдума с правом решающего голоса, уполномоченные избирательными комиссиями, комиссиями референдума
Ст. 5.6, 5.10, 5.16, 5.22, 5.47, 5.49	**Должностные лица** органов внутренних дел (милиции)
Ст. 5.5, 5.10, 5.11, 5.13,	**Должностные лица** органов, уполномоченных в области печати и средств массовой информации.
Ст. 5.5, 5.10, 5.11, 5.13	**Должностные лица** органов, уполномоченных в области телевидения, радиовещания и государственного контроля за техническим качеством вещания
Ст. 5.21	**Инспектора** Счетной палаты Российской Федерации
Ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23–5.25, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52	**Прокуроры**. Кроме этого, прокурором возбуждаются дела о любом другом административном правонарушении, выявленном в ходе прокурорской проверки

Стоит также отметить, что перечисленных полномочия на составление протоколов у поименованных в иллюстрации субъектов различны. Например, прокурор, кроме указанных статей, вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ. По некоторым правонарушениям составлять протоколы могут разные должностные лица[1].

[1] Биктагиров Р.Т., Шапиев С.М. Выборы депутатов Государственной Думы: организационно-правовые аспекты (обзор новейшего законодательства). – М., 2003. – С. 190–192.

Поводами к возбуждению дел об административном правонарушении, в соответствии с ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, являются:

– непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административном правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

– поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

– сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в СМИ, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено при наличии хотя бы одного из указанных поводов[1].

В соответствии с ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, рассмотрение дел о нарушении законодательства о выборах и референдуме входит в компетенцию мировых судей, а если по ним проводится административное расследование – судей районных судов; если эти правонарушения совершенны военнослужащими и гражданами, призванны на военные сборы, дела рассматриваются судьями гарнизонных военных судов.

Протоколы по всем делам соответствующих составов правонарушений, предусмотренных ст.ст. 5.1–5.25 КоАП РФ, составляются надлежащими лицами немедленно после выявления административного правонарушения (ч. 1 ст. 28.5), в течение суток с момента составления направляются судье, уполномоченному рассматривать дело (ст. 28.8) и рассматриваются в пятидневный срок со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела на основании ч. 3. ст. 29.6 КоАП РФ. Продление указанного срока не допускается.

В соответствии со ст. 4.5 КоАП РФ, нарушители законодательства о выборах и референдумах могут быть привлечены к административной ответственности в течение одного года со дня соверше-

[1] Нарушение избирательного законодательства. Прокурорский надзор, квалификация, расследование / С.Л. Басов, К.А. Корсаков, А.А. Новиков, А.А. Сапожников, А.Е. Скачкова; под общ. ред. А.М. Бородина, А.А. Новикова. – СПб., 2005. – С.35–36.

ния правонарушения, а ст. 27.8 Кодекса предусматривает возможность проведения административного расследования по указанной категории составов[1].

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении в соответствии со ст. 29.9 выносится постановление, которое может быть обжаловано в пятидневный срок (ст. 30.3), а после вступления в законную силу – опротестовано в порядке надзора. В соответствии со ст. 31.9, постановление об административном наказании[2] не подлежит исполнению, если прошел один год со дня его вступления в законную силу. После исполнения постановления об административном наказании в соответствии со ст. 4.6, по истечении одного года лицо считается не подвергнутым административному наказанию[3].

Особенностью действующего КоАП РФ является и то, что законодатель в представлении составов административных правонарушений по КоАП РФ следовал в соответствии с последовательной этапностью самого избирательного процесса, кроме этого, в некоторые статьи (ст. 5.1–5.25)[4] ввел по несколько составов правонарушений. Так, допустим, уже в первую статью (5.1) «Нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума» включил три состава, квалифицирующих правонарушения при составлении списков избирателей, участников референдума:

- нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума;
- нерассмотрение в установленный федеральным законом срок заявления о неправильности в списке избирателей, участников референдума;
- отказ выдать гражданину письменный ответ с указанием причины отклонения заявления о внесении исправления в список избирателей, участников референдума.

---

[1] Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан. Методические рекомендации / А.Ю.Винокуров, Т.С.Лупикова, И.Н.Степанов. – М., 2004. – С. 30.

[2] Как известно, вместо формулировки «административное взыскание» КоАП РФ закрепил качественно новую категорию «административное наказание» (ст. 3.1, 3.2 и др.).

[3] Биктагиров Р.Т., Шапиев С.М. Указ. соч. – С. 191 – 192.

[4] В данной работе не рассматриваются составы правонарушения по, ст. 5.45 – 5.52 КоАП РФ, в ред. Федерального закона от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ СЗ РФ. 2003. № 27 (ч.II). Ст. 2708.

Составы по конструкции формальные. Административные правонарушения (в отличие от преступлений) в подавляющем большинстве случаев имеют формальный состав, соответствующие нормы предусматривают ответственность лишь за совершение противоправного деяния[1], вне зависимости от наступивших общественно вредных последствий, вызванных данным деянием или их отсутствием. Правонарушение считается законченным в силу самого факта противоправного деяния. Эта характеристика в полной мере распространяется на административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан Российской Федерации. В данном составе обращает на себя внимание факт, что при наличии вины в форме прямого умысла правонарушение является смежным с преступлением, предусмотренным ст. 141 УК РФ, и может быть переквалифицировано по ч. 1 или 2 этой статьи как воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или права участвовать в референдуме[2].

Всего же в ст. 5.1–5.25 включен 41 состав правонарушений.

Таблица 23

КоАП РФ	**КОЛИЧЕСТВО СОСТАВОВ ПРАВОНАРУШЕНИЙ**
Ст. 5.1	3 состава административных правонарушений
Ст. 5.4	2 состава административных правонарушений
Ст. 5.7	2 состава административных правонарушений
Ст. 5.11	2 состава административных правонарушений
Ст. 5.12	5 состава административных правонарушений
Ст. 5.16	2 состава административных правонарушений
Ст. 5.17	6 состава административных правонарушений
Ст. 5.20	3 состава административных правонарушений
Всего ст. 5.1.–5.25, 5.45–5.52, 5.56	51 состав административных правонарушений

[1] См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М., 2004. – С. 501.

[2] Комментарий к Кодексу Российской федерации об административных правонарушениях. – 4-е изд., перераб. и доп. / Под общ. ред. Е.Н.Сидоренко. – М., 2004. – С. 66.

В принципе в этом нет ничего страшного, но, тем не менее, включение нескольких составов в одну статью утяжеляет ее конструкцию и усложняет квалификацию.

Что касается особенностей отдельных составов и некоторых проблемных вопросов то по статьям КоАП РФ они, на наш взгляд, следующие. Так, в статье 5.3. закрепляется состав правонарушения, связанный с неисполнением решения избирательной комиссии, комиссии референдума[1]. Среди других отличий от соответствующей статьи КоАП РСФСР (ст. 40.[3]) в ней устанавливается и ответственность юридических лиц. Административная ответственность по данной статье наступает за неисполнение любого решения комиссии, принятого в пределах ее компетенции, которое необязательно должно быть связано с обеспечением избирательных прав, права на участие в референдуме граждан РФ[2]. Однако решение может быть непосредственно и не связано с обеспечением прав избирателей, но опосредованно вся деятельность избирательных комиссий подчиняется именно этому.

Статья 5.8. устанавливает ответственность за нарушение порядка проведения предвыборной агитации. Впервые норма, предусматривающая нарушение условий проведения предвыборной агитации через СМИ, появилась в КоАП РСФСР в апреле 1995 г.[3] В более расширенном виде она вошла в новый КоАП РФ в 2001 г., а уже в 2003 г. подверглась новой редакции[4]. Поскольку субъекты правонарушения не подразумеваются, а прямо указаны в ст. 5.8., то исполнителем, как уже отмечалось, могут выступать только они. Допустим, таким субъектом по данной статье не может выступать партия – основной субъект избирательных правоотношений на сегодня. Партии раньше самостоятельно не могли принимать участия в выборах, для этого их надо было зарегистрировать как избирательное объединение. Но сейчас законодатель кардинально поменял позицию по данному вопросу, однако в КоАП РФ (2001 г.) эти изменения не вошли. Как уже отмечалось, само избирательное законодательство во многом не освобождено

---

[1] Название статьи дополнено редакцией Федерального закон от 21 июля 2005 г. №93-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч.I). Ст. 3104.

[2] Комментарий к Кодексу Российской федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. проф. Э.Н.Ренова. – М., 2004. – С. 75.

[3] СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1594.

[4] СЗ РФ. 2003. № 27 (ч.II). Ст. 2708.

от неясности в этом вопросе и по-прежнему партии, чтобы участвовать в выборах, надо принять статус избирательного объединения.

Анализ правонарушений, имеющих место в период предвыборной агитации, всегда привлекал внимание общественности страны, начиная с выборных кампаний конца 80-х годов прошлого столетия. В избирательном законодательстве совершенствовался порядок ее проведения, приемы, способы. Законодатель подробно старался урегулировать как общие вопросы ее проведения, так и отдельные процедуры. Представляется, что он увлекся детализацией регламентарных правил, вводя в нормативные акты высшей юридической силы фактически подзаконный материал.

Позицию законодателя можно было объяснить стремлением, с одной стороны как можно шире урегулировать отношения, связанные с проведением предвыборной агитации, чтобы по возможности обеспечить равенство условий для кандидатов на этом этапе избирательного процесса, с другой меньше оставлять возможностей для возникновения избирательных споров из-за неурегулированности отношений, связанных с проведением предвыборной агитации. Но электоральная практика проведения выборных кампаний свидетельствует, к сожалению, что ни первый, ни второй факторы не срабатывают в полной мере: количество правонарушений, а также избирательных споров не уменьшается. Поэтому законодатель вынужден был расширить количество составов административных правонарушений, охватывая ими отношения, связанные с проведением предвыборной агитации, в том числе и вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах.

Так, в ст. 5.10 впервые закрепляется понятие предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума вне агитационного периода. Следует отметить что, введя в КоАП РФ новое понятие «агитационный период», законодатель значительно расширил и время проведения агитации и возможности ее проведения. Так, по ранее действующему законодательству агитация начиналась с момента регистрации кандидата (п. 1 ст. 38 Федерального закона от 30 марта 1999 г. «Об основных гарантиях избирательных прав»)[1], то теперь со дня выдвижения кандидата или списка кандидатов, регистрации инициативной группы по проведению референдума

[1] СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1653.

(п. 1 ст. 49)[1]. Правда, конкретная точка отсчета, как следует из смысла п. 1 ст. 58 действующего закона «Об основных гарантиях избирательных прав» это не момент выдвижения, а день создания избирательного фонда, поскольку затраты на изготовление подписных листов и сбор подписей должны оплачиваться за счет средств соответствующего избирательного фонда (п. 3 ст. 37 и п. 3 ст. 59)[2].

Таким образом, требуется некоторое время, чтобы создать избирательный фонд после выдвижения кандидата. Как представляется, здесь нет особого противоречия, поскольку это делается с небольшим интервалом, потом точка отсчета связывается с агитационной деятельностью на этапе сбора подписей в поддержку кандидата, которая становится возможной с создания инициативной группы, выдвижения кандидата и регистрации ее в соответствующей избирательной комиссии, но на практике агитация за соответствующего кандидата начинается гораздо раннее, на этапе, не регулируемом нормативно, а именно с принятия решения самим гражданином о согласии его выдвижения, создании предвыборного штаба, а также регулируемого нормативно процесса создания самой инициативной группы.

Конечно, формы и способы агитации здесь несколько иные, но не будем же мы отрицать, что и штаб, и инициативная группа создаются под конкретного будущего кандидата в депутаты, в этом задействован определенный постоянно расширяющий круг лиц, вовлечение которых в инициативную группу связано с деятельностью граждан, уже «завербованных» в команду будущего кандидата, а сделать это невозможно без «побуждения» определенного круга лиц поддержать будущего кандидата и создания системы коммуникативных средств обеспечения такой поддержки. Ситуация лишь немножко подвержена корреляции, когда заинтересованные лица и сами инициативные группы (что реже)

---

[1] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132.

[2] Здесь стоит отметить, что несколько иное положение у партий представленных в парламенте, которые освобождены от сбора подписей в поддержку своих кандидатов и внесения избирательного залога. Для них точкой отсчета непосредственно является момент решения о выдвижении списка кандидатов, принятого политической партией, на основании которого и происходит регистрация (п. 16 ст. 38). В соответствии с п. 1 ст. 49, с этого момента для данных кандидатов и может осуществляться и агитация.

ищут, находят, отбирают будущего кандидата. Впрочем, все это происходит в условиях ограниченного информационного пространства, к тому же правоприменитель вынужден смотреть на эти агитационные моменты с пониманием, как на необходимое условие конституирования инициативы, хотя не исключаются при этом и отдельные правонарушения, по которым приходится применять меры.

Тем не менее, в данной статье (5.10) законодатель сосредоточивает внимание не на позитивных, а на ретроспективных моментах ответственности. Объективная сторона правонарушения представляет противоправные действия по проведению предвыборной агитации, а также характеризуется бездействием. В специальной литературе объективная сторона в большей части рассматривается только через действия, а бездействие не учитывается[1]. Однако в рамках этого состава правонарушения мы можем рассматривать как противоправное – бездействие должностных лиц, которые в силу своих должностных полномочий обязаны были совершить активные действия по пресечению незаконной агитации.

Электоральная практика второй половины 90-х годов высветила и еще одну проблему – проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом. Эта проблема уходит корнями в дореволюционное время, но там речь шла не о предвыборной агитации, а о голосовании, т.е. подаче голоса при выборах в Учредительное собрание лицом, которое заведомо не имело на то право или утратило таковое (ст. 110 Положения о выборах в Учредительное собрание)[2]. Но здесь речь идет об участии в предвыборной агитации лица, которое не имеет на это право.

Перечень этих лиц (физических и юридических) дается в избирательном законодательстве, в частности в законах «О референдуме Российской Федерации» (ч. 3 ст. 30)[3], «Об основных гарантиях избирательных прав» (пп. 7, 8 ст. 48)[4], «О выборах депутатов Государственной думы» (п. 5 ст. 57)[5], «О выборах Президента Российской

---

[1] См. указанные выше комментарии к КоАП под ред. Е.Н. Сидоренко (с. 79), Э.Н. Ренова (с. 91).

[2] См.: Положение о выборах в Учредительное собрание. – Пг., 1917.

[3] СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3921; 2002. № 39. Ст. 3641.

[4] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132.

[5] СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982; 2003. № 26. Ст. 2571 – 2574.

Федерации» (п. 4 ст. 49)[1]. В перечне лиц, которым запрещается участвовать в предвыборной агитации, прямо или косвенно законодатель особо выделил лиц, которые не достигли возраста 18 лет на день голосования (п. 6 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»).

Такой запрет впервые установлен законодателем. Эта мера была введена законодателем, как реакция на имеющиеся факты значительного привлечения молодежи, особенно несовершеннолетней, в т.н. группы поддержки кандидатов, т.е. косвенного участия в предвыборной агитации. Это могло выражаться в распространении листовок, агитационной символики, раздаче агитационных материалов, в обеспечении подготовки и проведения митингов, демонстраций и так далее[2]. Но, вместе с тем, имеют место факты распространения данными лицами, и нелегальной, вернее, выпущенной, например, без соответствующих реквизитов, предвыборной листовки.

Таких лиц трудно задержать, а тем более привлечь к ответственности, особенно тех, допустим, которым не исполнилось четырнадцать лет. Трудно привлечь к ответственности и кандидата в депутаты, который, как правило, отрицает и выпуск соответствующих листовок, и то, что он привлекал к их распространению несовершеннолетнюю молодежь, апеллируя к тому, что это происки соперника с целью опорочить кандидата.

Соответствующая реакция законодателя – появление ст.5.11 в КоАП РФ. Но одними репрессивными мерами этой проблемы не решить, речь должна идти о совершенствовании избирательного механизма в этой части, о повышении уровня электоральной культуры в целом. А в этом плане, как представляется, законодатель несколько перестраховался, установив запрет на участие в предвыборной агитации, даже косвенной, лицам моложе 18 лет. Учитывая возрастание удельного веса именно этой части населения в общественно-политической жизни страны, уровень ее современной эмансипации, участия в предпринимательской сфере, в различных формальных и неформальных движениях, объеди-

[1] СЗ РФ, 2003, № 2, Ст.171.

[2] 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; науч. ред. В.И.Лысенко. – М.,2003. – С. 407–408.

нениях, учитывая потребности ее естественного самовыражения, мы не можем предполагать, что эта часть населения, оставит предвыборную нишу. Хочет этого законодатель или нет, часть молодежи, в том числе несовершеннолетней будет все равно активно участвовать в этих предвыборных акциях, например в рамках молодежных организаций (объединений) при ведущих партиях («Наши», «Молодая гвардия», «Яблоко», КПРФ, СПС и др., «Лимоновцы»).

Поэтому на наш взгляд необходимо, скорректировать п. 6 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»: или указанием на снижение возраста, допустим, до 16 лет, или указанием на фактор членства в молодежных организациях при партиях, или просто снять возрастные ограничения на проведение предвыборной агитации.

Отсюда вывод, что наличие данной нормы в избирательном законодательстве еще не говорит о возможности ее реализации. В целом данная норма пополнит арсенал т.н. «мертвых» норм. Как положительный факт, в этом плане, можно отметить редакцию статьи 5.11 КоАП РФ от 21 июля 2005 г. №93-ФЗ, по которой фактически, разрешено участвовать в предвыборной агитации лицам, не достигшим возраста 18 лет, но за исключением форм и методов, которые запрещены федеральным законом[1].

В период введения реальных альтернативных выборов (конец 80-х годов XX века) организаторы выборных процессов сразу же столкнулись с распространением анонимных агитационных материалов в ходе предвыборных кампаний. Но потребовалось время, чтобы осмыслить и квалифицировать это противоправное деяние. В середине 90-х годов уже с учетом реальной практики по новой избирательной системе (выборная кампания 1993 года) законодатель ввел в действующий тогда КоАП РСФСР статью 40.9, предусматривающую ответственность за изготовление или распространение анонимных агитационных материалов[2]. По данному предмету была введена соответствующая статья в КоАП РФ в 2001 году (ст.5.12), а в июле 2003 года была сделана новая ее редакция[3]. Статья предусматривала ответственность за изготовление или распространение агитационных материалов с нарушени-

[1] СЗ РФ. 2005. № 30 (1 ч.). Ст. 3104.
[2] СЗ РФ. 1995. № 18. Ст.1594.
[3] СЗ РФ. 2003. № 27 (ч.II). Ст. 2708.

ем требований закона. В статье сформулированы пять составов административных правонарушений.

Как представляется, данная статья имеет налет казуальности, законодатель выбрал, по нашему мнению, не совсем эффективный путь – постараться в диспозиции нормы отразить как можно более широкий спектр объектов противоправного деяния, как бы следуя нормам избирательного законодательства, которые по своему объему в значительной степени превышают разумные пределы, превращая нормы закона в какие-то инструктивные правила. Это не оправдано в избирательном законодательстве, а тем более не характерно для КоАП РФ, где нормы должны быть более отточенными, краткими, понятными и содержать общие правила. К сожалению, редакцией статьи федеральным законом от 21 июля 2005 г. №93-ФЗ, этот налет казуальности не только не устранен, но даже усилен.

В статье 5.20. КоАП РФ Федеральным законом от 21 июля 2005 года[1] изменено название – «Незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам». Статья предусматривает ответственность за финансирование избирательной кампании, кампании референдума помимо избирательных фондов, фондов референдума и оказание иной запрещенной законом материальной поддержки. Здесь, однако, необходимо сделать некоторое уточнение, связанное с понятием «избирательная кампания». Дело в том, что данная статья (5.20) в старой и новой редакции, к сожалению, содержит в себе неточность, поскольку речь в названии статьи идет об «избирательной кампании», тогда как содержание и смысл статьи раскрывается через понятие «избирательной кампании кандидата», но в избирательном законодательстве эти понятия имеют различное содержание и различное исчисление сроков[2]. Отсюда и путаница у исследователей.

---

[1] СЗ РФ. 2005. № 30 (1 ч.). Ст. 3104.

[2] Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». – С. 32–34.

Так, допустим, В.В. Игнатенко, раскрывает понятие по названию статьи, т.е. течение срока избирательной кампании рассматривается им как период избирательной кампании (кампании референдума): со дня официального опубликования решения о назначении выборов (референдума) и до дня представления комиссией, организующей проведение выборов (референдума), отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов (референдума)[1].

Но в статье речь идет об избирательной кампании кандидата: в соответствии с п. 20 ст. 2 закона «Об основных гарантиях избирательных прав»[2], срок исчисляется по-другому – со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов до дня представления итогового финансового отчета кандидатом, избирательным объединением, блоком, а также уполномоченными лицами. Ошибочно у С.В. Маньшиной «до дня официального опубликования результатов выборов (референдума)»[3]. В связи с этим в ст. 5.20 КоАП РФ необходимо внести соответствующее изменение или в название статьи, или в ее содержание, уточняющее позицию законодателя об объекте урегулирования.

Правонарушение, предусматривающее ответственность за незаконную выдачу избирательного бюллетеня лицу, не имеющему избирательного права, известно в электоральной практике давно. Еще в Положении о выборах в Государственную Думу 1907 года мы находим ряд норм, которые требуют личного голосования, невозможность выдачи доверенности на предоставление имущественного ценза для участия в выборах лицам, которые не допускаются к участию в выборах (ст. 12, 15, 98, 138 и др.)[4]. В Положение о выборах в Учредительное собрание 1917 года законодатель уже вводит специальный состав преступления, устанавливающий уголовную ответственность для виновных в подаче голоса при выборах в Учредительное собрание, заведомо не имея на то право или утратив таковое (ст. 110)[5].

---

[1] Комментарий к Кодексу Российской федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. проф. Э.Н. Ренова. – М., 2004. – С. 110.

[2] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132

[3] Комментарий к Кодексу Российской федерации об административных правонарушениях. – 4-е изд., перераб. и доп. / Под общ. ред. Е.Н. Сидоренко. – М.,2004. – С. 93, 95.

[4] СЗРИ. Т. 9, кн. 1. – СПб., 1907.

[5] Положение о выборах в Учредительное собрание с приложением Наказа, расписания числа членов Учредительного собрания и постановлений Временного правительства. – Пг., 1917.

В современном российской электоральной практике данный состав появился в КоАП РСФСР в 1995 году (ст. 40.6), правда, объектом правового регулирования был более узкий круг отношений, связанный с выдачей гражданам бюллетеней для голосования в целях предоставления им возможности проголосовать за других лиц[1]. В несколько расширенной редакции в конце 90-х годов норма была закреплена в ст. 40.23 КоАП РСФСР. В новом КоАП РФ она существует (по названию) в более абстрактной форме (ст. 5.22), что можно отметить как плюс. И все-таки электоральная практика подсказывает необходимость введения института представительства при голосовании и института голосования по доверенности. На практике нередки случаи, когда родственники просят дать возможность проголосовать на избирательном участке за какого-либо родственника, который не может прибыть на избирательный участок или по другой уважительной причине. Отмахиваться от таких обращений не лучший вариант действий.

По отношению к данному правонарушению, законодатель не совсем корректно определил и лицо, имеющее право составлять протокол. Этим лицом, как известно, является уполномоченный член избирательной комиссии. Но поскольку избирательные бюллетени выдают сами же члены избирательной комиссии, то, получается, что один член избирательной комиссии (правда, уполномоченный) составляет протокол о другом члене избирательной комиссии, с которым вместе работают. А если данное правонарушение допустил сам член комиссии, имеющий право составлять протоколы, кто тогда может составить протокол против него? По логике нормы тогда надо будет созвать внеочередное заседание комиссии и уполномочить другого члена комиссии на составление протокола. Представляется, что в данном случае было бы более оправдано, если бы протокол о правонарушении составлял председатель избирательной комиссии или представитель вышестоящей комиссии.

По данному составу правонарушения привлекается к ответственности в одностороннем порядке, только член избирательной комиссии, т.е. лицо, незаконно выдавшее избирательный бюллетень. Но еще дореволюционное законодательство, предусматривало, что в данном случае привлекается к ответственности и лицо

[1] СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1594.

которое воспользовалось этим. Представляется не совсем оправданной столь подробная регламентация порядка голосования в избирательном законе, который призван регулировать наиболее общие отношения, связанные с производством выборов. Как мы уже отмечали, для более подробной регламентации хватило бы силы и подзаконного акта, допустим инструкции, что, собственно и наблюдалось на первых выборах в середине 90-х годов XX столетия. Однако затем законодатель ввел эти нормы по сути подзаконного характера в нормативные акты высшей юридической силы, тем самым возложив на закон в значительной части не свойственные ему функции. В связи с этим мы видели, как последовательно увеличиваются в объемах законы о выборах, превращая их в совокупность норм подзаконного характера. Любое законодательное дублирование не отвечает требованиям юридической технологии и техники и девальвирует императивный характер правового регулирования избирательных процессов не предполагающей дальнейшего законодательного регулирования отдельных аспектов избирательных отношений[1].

Избирательный Закон не должен превращаться в инструкцию, равно как и инструкция – в Закон. Вместе с тем, как отмечали Е.А. Постников, В.И. Васильев, в настоящее время в новой редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» прослеживается тенденция по увеличению общего объема регламентации рассматриваемых институтов избирательного права[2]. До каких же пределов можно увеличивать объем рамочного закона, который уже сейчас является «неподъемным»?

В значительном количестве случаев такая детальная и однозначная регламентация заставляет субъекты Федерации обоснованно требовать решения в Федеральном законе специфических задач, вытекающих из особенностей осуществления государственной власти и местного самоуправления в условиях конкретного субъекта Российской Федерации»[3]. Ситуация, конечно, абсурдная: требовать решения в федеральном рамочном законе для конкретного субъекта, а их, как известно, более 80. Эффективнее было, чтобы «деталь-

---

[1]: Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. – М., 1996. – С. 66.

[2] Там же. – С. 131.

[3] См.: Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. – М., 2004. – С. 131-132.

ная и однозначная регламентация» закреплялась в нормах подзаконного характера, в том числе и в субъектах Федерации.

Важным моментом избирательного процесса, его завершающего этапа, является подсчет голосов. В последнее время много сделано для того, чтобы порядок подсчета голосов был законодательно определен, сами процедуры были прозрачны для наблюдателей, чтобы была исключена возможность каких-либо злоупотреблений, неправильного подсчета, или фальсификаций. Тем не менее, после каждых выборов, значительное количество жалоб поступает именно на неправильный с точки зрения заявителей, подсчет голосов, на искажения данных в протоколах. Некоторые жалобы и споры доходят до Верховного Суда, по предмету голосования и определения результатов голосования.

Статья 5.24. в КоАП РФ, предусматривающая ответственность за нарушение установленного законом порядка подсчета голосов, Федеральным законом от 21 июля 2005 года[1] дана в новой редакции. Она является относительно новой, хотя электоральная практика, как раз давала материал, чтобы законодатель обратил внимание на существование такой проблемы и раньше. В соответствии с этой статьей, нарушение председателем или членом избирательной комиссии, комиссии референдума установленного законом порядка подсчета голосов либо установленного законом порядка обработки итогов голосования, определения результатов выборов, референдума – влечет наложение административного штрафа в размере от 5 до 15 МРОТ. Стоит обратить внимание, что субъектом правонарушения, по данной статье, является председатель или просто член избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса – субъект специальный.

Здесь хотелось бы сделать некоторое пояснение. Данная статья изначально некорректно определяет субъектов правонарушения. Дело в том, что подсчет голосов избирателей и последующие действия, указанные в диспозиции, всегда носят коллективный характер. Естественно, выделять в этом плане только председателя комиссии или какого-то ее члена. Поэтому в диспозиции нормы более справедливо было бы указать не на председателя или члена избирательной комиссии, а на членов избирательной комиссии, а вот в санкции нормы – продифференцировать субъектов ответственности, например: виновный подвергается административному штрафу,

[1] СЗ РФ. 2005. № 30 (1 ч.). Ст. 3104.

налагаемому: – на члена избирательной комиссии в размере от 5 до 15 МРОТ; – на председателя участковой избирательной комиссии – от 15 до 20 МРОТ.

Что касается ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства, необходимо сделать пояснение. Дело в том, что Конституция РФ наделяет избирательными правами именно граждан Российской Федерации, а не иностранцев и лиц без гражданства. Они могут быть привлечены к административной ответственности на общих основаниях, предусмотренных нормами Особенной части КоАП РФ. Но по ряду позиций, в качестве специального субъекта, они не могут привлекаться к административной ответственности, например как члены избирательной комиссии или уполномоченные лица кандидата в депутаты, поскольку де-юре они не могут быть таковыми. Однако Законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан» 2002 года отдельной категории иностранцев, постоянно проживающих на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы, в соответствии с международным договором РФ, предоставляются избирательные права, т.е. они имеют право на участие в выборах (активное избирательное право) в органы местного самоуправления и местном референдуме (п. 3 ст. 17), а в соответствии с п. 10 ст. 4 они наделяются и пассивным избирательным правом – правом быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на тех же условиях, что и граждане России.

Таким образом, к данной категории иностранных граждан могут быть предприняты меры административной ответственности уже по многим основаниям ст. 5.1–5.25 КоАП РФ. Но вместе с тем, остается нерешенной проблема соответствия данных норм Конституции РФ, наделявшей избирательными правами только граждан Российской Федерации.

При изучении темы № 10 необходимо:

Работать с законодательными актами: [1], [29], [32], [36], [49].

Читать научную и учебную литературу: [10], [40], [57], [58], [59], [62], [102], а также

Игнатенко В.В. Административная ответственность за нарушение Российского законодательства о выборах и референдумах. – М.: РЦОИТ, 2000.

Комментарий к Кодексу Российской федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. проф. *Э.Н.Ренова.* – М.: Норма, 2004.

Комментарий к Кодексу Российской федерации об административных правонарушениях. – 4-е изд., перераб. и доп. / Под общ. ред. *Е.Н.Сидоренко.* – М.: ТК Вельби: Проспект, 2004.

Нарушение избирательного законодательства. Прокурорский надзор, квалификация, расследование / *С.Л. Басов, К.А. Корсаков, А.А. Новиков, А.А. Сапожников, А.Е. Скачкова*; под общ. ред. *А.М. Бородина, А.А. Новикова*. – СПб., 2005.

Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан. Методические рекомендации /*А.Ю.Винокуров, Т.С. Лупикова, И.Н. Степанов*. – М., 2004.

Контрольный тест

1. В каком нормативном акте конкретизируется административная ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдуме?

а. в Конституции РФ;

б. в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации»;

в. в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации»;

г. в Федеральном законе «О политических партиях в Российской Федерации»;

д. в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях;

е. в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

2. Для обозначения нарушения избирательных прав законодатель использует в КоАП РФ категорию:

а. административный проступок;

б. административный деликт;

в. административное нарушение;

г. административное правонарушение;

д. административное преступление.

3. Протокол об административном правонарушении, связанном с проведением предвыборной агитации в местах, где ее проведение запрещается, составляется:

а. членом избирательной комиссии;
б. уполномоченным избирательной комиссией;
в. уполномоченным в области печати и СМИ;
г. сотрудником органов внутренних дел;
д. прокурором.

4. Рассмотрение дел о нарушении законодательства о выборах, если по ним проводится административное расследование, входит в компетенцию:

а. избирательной комиссии;
б. должностных лиц органов внутренних дел;
в. мировых судей;
г. прокурора;
д. судьи районного суда.

5. За нарушение избирательных прав КоАП РФ предусматривается санкция в виде:

а. возмездного изъятия предмета административного правонарушения;
б. дисквалификации;
в. лишения специального права;
г. административного ареста;
д. конфискации.

Контрольные вопросы

1. Как соотносятся понятия «административный проступок» и «административное правонарушение»?
2. Использует ли законодатель указание на посягательство на государственный строй или общественный порядок при квалификации правонарушений за нарушение избирательных прав граждан?
3. Назовите характерные черты административной ответственности.
4. Дайте характеристику позитивной (перспективной) формы административной ответственности.

5. Как соотносится административная ответственность с обязанностью?
6. Дайте характеристику ретроспективной (негативной) формы административной ответственности.
7. Как соотносятся административная ответственность и санкция?
8. Когда впервые в нормативных актах появились отдельные составы административных правонарушений за нарушение избирательных прав?
9. Кто имеет право составлять протоколы об административном правонарушении в избирательном праве?
10. Какими являются составы административных правонарушений избирательных прав по своей конструкции?
11. Каковы особенности прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан выбирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления?

План семинарского занятия:

1. Понятие административной ответственности.
2. Субъекты административной ответственности за нарушение избирательных прав.
3. Составы административных правонарушений, посягающих на избирательные права граждан.
4. Особенность санкций административной ответственности за посягательство на избирательные права граждан.
5. Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан выбирать и быть избранными.

Тема 11.

Уголовная ответственность за нарушение законодательства о выборах и избирательных прав граждан

Целью изучения *темы являются отношения, связанные с установлением уголовной ответственности в избирательном праве.*

Изучив тему 11, студент должен
знать:

- особенности уголовной ответственности за преступления против избирательных прав граждан;

уметь:

- проводить квалификацию составов уголовных преступлений против конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы представительной власти;

приобрести навыки:

- работ с нормативными актами, регулирующими вопросы установления и реализации уголовной ответственности за преступления против избирательных прав граждан;

акцентировать внимание на понятиях:

- преступление, субъекты уголовной ответственности, состав преступления, ответственность, уголовная ответственность, санкция, обязанность, запрет, формы реализации уголовной ответственности, функции уголовной ответственности, виды наказаний, воспрепятствование осуществлению избирательных прав, нарушение порядка финансирования, фальсификация избирательных документов, фальсификация итогов голосования.

11.1. Понятие уголовной ответственности.
11.2. Понятие преступление в уголовном праве.
11.3. Виды наказания.
11.4. Преступления против избирательных прав граждан.
11.5. Становление институтов уголовной ответственности за преступления против избирательных прав граждан и установленного порядка выборов.
11.6. Лишение избирательных прав как мера уголовной ответственности.
11.7. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав.
11.8. Нарушение порядка финансирования выборов.
11.9. Фальсификация избирательных документов.
11.10. Фальсификация итогов голосования.

Обеспечение конституционной законности в реализации избирательных прав граждан, защита установленного порядка выборов от преступных посягательств, выстраивание уголовного законодательства в соответствии с конституционными принципами является постоянной составляющей уголовной политики, в том числе и в плане проблемы, связанной с уголовной ответственностью за преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина, в части защиты избирательных прав субъектов избирательных правоотношений[1].

Н.В. Терешенко отмечал, что при реализации уголовной ответственности за нарушение избирательного законодательства и избирательных прав граждан законодатель исходил из всего уголовного законодательства, принципов уголовного права и, в первую очередь, руководствовался тем конституционным принципом, что уголовная ответственность может быть применена только при наличии вины (ст. 5 УК РФ).

Российское уголовное законодательство располагает определенными традициями обеспечения защиты избирательных прав, восходящими к середине XVIII столетия[2]. Здесь автор, наверное, имел в виду формализацию правовых норм, появление их в нормативно-правовых актах. Сама же ответственность за нарушение прав участвующих в выборах имеет, конечно же, более глубокие корми[3].

---

[1] См. список литературы.
[2] Терещенко Н.В. Уголовно-правовая охрана избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2002. – С.14.
[3] Белоновский В.Н., Белоновский А.В. Представительство и выборы в России. – М., 1999.

В свое время к понятию «преступление» обращались многие известные юристы. Так, например, В. Спасович считал, что преступление есть деяние, запрещаемое законом под страхом нарушения закона уголовного. Профессор А.Ф. Кистяковский отмечал, что преступление есть нарушение закона, установленного для ограждения безопасности и благосостояния граждан. Н.С. Таганцев говорил, что преступление раскрывается через деяние, посягающее на юридическую норму в ее реальном бытии или на охраненный нормой интерес жизни[1]. Давая характеристику существенных признаков преступного деяния, Н.С. Таганцев заметил, что как посягательство на норму права в ее реальном бытии, на правоохранный интерес жизни преступное деяние является известным жизненным отношением, возникающим между посягающим и предметом посягательства, совмещающим в себе своеобразные черты или признаки, на основании которых оно входит в группу юридических отношений и притом занимает в этой группе самостоятельное место как уголовно наказуемая неправда[2].

Легальная дефиниция современного понятия преступления дана в ч. 1 ст. 14 УК РФ, по которой: преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное Кодексом под угрозой наказания». Как представляется, законодатель несколько ограничил понятие «преступление». А.В. Наумов в соответствующем комментарии отмечает, что понятие «преступление», данное в Кодексе является более лаконичным, конкретным и материальный признак в нем выражен крайне лаконично, номинально, без раскрытия его содержания[3]. Как бы продолжая эту мысль, Ю.И. Ляпунов, касаясь признаков преступления, отмечает, что они нормативно определены в законе, а частично уточняются путем доктринального и судебного толкования[4]. Н.И. Ветров рассматривает преступление как социальное и правовое явление[5].

---

1 Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Часть общая. Т. 1. – Тула:, 2001. – С. 54.
2 Там же. – С. 307.
3 Комментарий к Уголовному кодексу Российской федерации. – М., 2000. – С. 23.
4 Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный). – М., 2004. – С. 44.
5 Ветров Н.И. Уголовное право. Общая часть: Учебник для вузов. – М., 1999. – С. 43.

Итак, одним из публично-правовых средств защиты избирательных правоотношений выступает уголовная ответственность. УК РСФСР 1960 года[1] содержал две статьи: воспрепятствование осуществлению избирательного права (ст. 132) и подлог избирательных документов или неправильный подсчет голосов (ст. 133), которые, правда, периодически корректировались[2]. По итогам избирательных кампаний конца 80-х и начала 90-х годов, в УК РСФСР 1960 г. Законом РСФСР от 16 октября 1990 г.[3] была введена статья о нарушении законодательства о референдуме (ст. 133.11). Статья включала, собственно, два состава: воспрепятствование (ч. 1) и подлог (ч. 2). При этом воспрепятствование (ч. 1 ст. 133.1) осуществлению этого права, если подобные действия совершались с применением насилия, обмана, угрозы или подкупа, наказывались лишением свободы на срок до трех лет или исправительными работами на срок до двух лет. Субъектом преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 133.1, могло быть любое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Преступление, квалифицированное как подлог (ч. 2 ст. 133.1), совершенное должностными лицами государственных и общественных органов и организаций, членами инициативных групп, предусматривало довольно жесткую санкцию в виде лишения свободы на срок до пяти лет или исправительными работами на срок до двух лет либо влекло наложение штрафа до 23 МРОТ. С субъективной стороны, данное преступление могло быть совершено только с прямым умыслом.

К сожалению, ст. 133.1 не вошла в новый УК РФ. Уже последняя редакция этой статьи[4] сделала переакцентировку в названии и содержании. Вместо «Нарушение законодательства о референдуме» появилось наименование статьи о нарушении избирательного законодательства в скобках законодательства о референдуме, причем не должностным лицом, т.е. специальным субъектом, а всего лишь лицом, ранее (в течение года) подвергавшимся административному взысканию. Таким образом, в общем-то, необходимая статья, довольно определенная, отражающая реально существующую в изби-

1 ВВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.
2 ВВС РСФСР. 1982. № 49. Ст. 1821; ВВС РСФСР. 1990. № 1. Ст. 3; «Советская Россия» от 30 апреля 1991; ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 18. Ст. 567; ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. № 47. Ст. 2664; СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1594
3 ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 21. Ст. 232.
4 СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1594.

рательном праве проблему, была сведена на нет. Естественно, и санкция в этом случае была другая – лишение свободы на срок от шести месяцев до двух лет или штраф до 200 МРОТ.

Вместе с тем следует отметить, что законодатель, как в УК РСФСР 1960 г., так и в новомУК РФ 1996 г.[1], не дал легального определения основной категории уголовного права — «уголовная ответственность». Этот пробел восполняли исследователи, делая акцент на различных характеристиках уголовной ответственности.

Уголовная ответственность, естественно, рассматривалась как крайняя мера борьбы с правонарушениями в сфере организации и проведения выборов, которые причиняют наибольший вред общественным отношениям, возникающим при реализации избирательных прав граждан Российской Федерации. Но, несмотря на распространенный характер нарушений законодательства о выборах, как показала практика 90-х годов, уголовно-правовые санкции применялись все-таки нечасто.

Так, по данным Организационно-методического управления ЦИК РФ, в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, состоявшимся в 1999 г., было возбуждено только 26 уголовных дел при том, что заявлений о нарушении законодательства, направленных в органы прокуратуры и избирательные комиссии различных уровней, было гораздо больше, а судами общей юрисдикции было рассмотрено 2472 дела[2]. Для сравнения: в 2000 – 2002 годах было возбуждено 204 уголовных дела и только 66 дел расследованы и завершены обвинительным заключением прокурора.[3].

В выборную кампанию 2003 года было возбуждено 103 уголовных дела, а в последующую за ней президентскую избирательную кампанию 2004 г. – 99 уголовных дела[4] было возбуждено 202 уголов-

1 СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

2 Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – Ростов-н/Д, 2004. – С. 776.

3 Биктагиров Р.Т., Шапиев С.М. Выборы депутатов Государственной Думы: организационно-правовые аспекты (обзор новейшего законодательства). – М., 2003. – С. 181–182.

4 Разумова О.Ю. Практика рассмотрение органами прокуратуры обращений на нарушения избирательного законодательства // Итоги прошедших в 2003 – 2004 годах федеральных избирательных кампаний и задачи по совершенствованию подготовки и проведению выборов, референдумов: – М.: ЦИК, 2004. – С. 19

ных дела[1]. Таким образом, уголовно-правовые санкции стали задействоваться более часто, правда, трудно ответить на вопрос, говорит ли это о совершенствовании судебной практики и избирательного законодательства или свидетельствует о факте возрастания уровня криминализации избирательного процесса.

Анализ судебной практики показывает, что значительная часть уголовных преступлений совершалась должностными лицами и членами участковых комиссий, в том числе их руководителями, а эффективность расследования дел по этой категории была весьма низкой. В этой связи высказывалась точка зрения, что практика судов по уголовным делам этой категории являлась чрезмерно либеральной, а меры наказания, назначенные судами, были неадекватны общественной опасности совершенных преступлений, дискредитирующих органы государственной власти и местного самоуправления, избирательные комиссии, в целом избирательную систему[2]. Неслучайно последними изменениями, внесенными в УК РФ, санкции за данные преступные деяния значительно возросли[3].

Как известно, в новый УК РФ были введены две статьи, регулирующие ответственность за нарушение избирательных прав и права на участие в референдуме (ст. 141 и 142 УК РФ), в какой-то степени аналоги ст. 132 и 133 УК РСФСР 1960 года[4]. В соответствии с ч. 1 ст. 141 УК РФ, уголовно наказуемым являлось воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав или права участвовать в референдуме, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий или комиссий по проведению референдума. Данное преступление наказывалось штрафом в размере от 50 до 100 МРОТ или в размере заработной платы либо иного дохода осужденного за период до одного месяца, или обязательными работами на срок от ста двадцати до 180 часов, или исправительными работами на срок до одного года.

---

[1] Правда, уголовные дела по ст. 141 и 142 УК РФ, по фактам нарушения избирательных прав все же редки в нашей судебной практике.

[2] Биктагиров Р.Т., Шапиев С.М. Указ. соч. – С. 187.

[3] Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. №30 (ч.I). Ст. 3104.

4 Уголовное законодательство Российской Федерации со сравнительным анализом статей УК Российской Федерации (1966 г.) и УК РСФСР (1960 г.). – СПб., 1966. – С. 95-97.

Деяния, ответственность за которые предусматривалась ч. 1 ст. 141 УК РФ и имеющие квалифицирующие признаки, т.е. соединенные с подкупом, обманом, применением насилия либо с угрозой его применения; совершенные лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, наказывались, согласно ч. 2 ст. 141 УК РФ, штрафом в размере от 200 до 500 МРОТ или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Объектом преступления, предусмотренного ст. 141 УК РФ, являлись общественные отношения, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан, а также отношения, опосредующие работу избирательных комиссий и комиссий по проведению референдума. Эти отношения регулировались федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, а в некоторых, специально оговоренных случаях федеральным и региональным законодательством, уставами муниципальных образований[1]. По этому составу проф. Н.И. Ветров выделяет и дополнительный объект – здоровье, телесная неприкосновенность или свобода самого избирателя и его близких[2].

Субъектом уголовной ответственности и по ч. 1, и по ч. 2 ст. 141 (предусматривающей квалифицированный состав данного преступления) – выступало вменяемое физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста, кроме п. «б» ч. 2 ст. 41. Объективная сторона выражалась «в разновидности трех действий (бездействия)»,[3] связанных с воспрепятствованием: 1) осуществлению гражданином своих избирательных прав; 2) осуществлению права участвовать в референдуме; 3) работе избирательных комиссий или комиссий по проведению референдума. Состав по конструкции – формальный.

1 Ст. 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав» предусматривала, что время начала и окончания голосования при проведении местного референдума может регулироваться уставами муниципальных образований // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1653.

2 См.: Ветров Н.И. Уголовное право. Особенная часть: Учебник для вузов. – М., 2002. – С. 100.

3 Комментарий к Уголовному кодексу Российской федерации / Отв. ред В.И. Радченко. – М., 2000. – С. 283.

Преступление считается оконченным с момента совершения любого из трех указанных в законе деяний[1]. Субъективная сторона характеризовалась прямым умыслом, в том числе и по ч. 2, предусматривающей отягчающие обстоятельства шестью квалифицирующими признаками. Цели и мотивы преступления могли быть различными.

Необходимо отметить, что норма о воспрепятствовании по этой статье не только была введена в уголовный закон, но и получила довольно профессиональную разработку.

Воспрепятствование осуществлению гражданином своего избирательного права могло иметь место применительно ко всем правомочиям, образующим конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления[2]. Воспрепятствование осуществлению закрепленных за специфическими субъектами избирательных правоотношений прав также квалифицировалось как посягательство на избирательные права российских граждан.

Воспрепятствование реализации гражданином избирательных прав могло выражаться, как, в активной (действие), так и в пассивной (бездействие) форме[3]. Но законодатель при этом не определял способа совершения этого преступления.

В исследовательской литературе отмечалось, что это могло быть закрытие избирательных участков в день голосования, недопуск на избирательный участок, отказ в выдаче избирательных бюллетеней или открепительных удостоверений для голосования на выборах, референдуме, уничтожение избирательных документов, принуждение к участию в выборах или голосованию за (против) конкретных кандидатов, воспрепятствование осуществлению доверенными лицами своих полномочий и т.д.

Как видим, данный состав сконструирован с использованием явно выраженных оценочных категорий. Законодатель не преследовал цели указать на все уголовно наказуемые способы совершения рассматриваемого преступления. Естественно, на это обратили внимание исследователи, которые подчеркивали, что это обстоятельство вовсе не означает, что воспрепятствование осуществлению избира-

---

[1] См.: Ветров Н.И. Уголовное право. Особенная часть: Учебник для вузов. – М.: 2002. – С. 100.

[2] См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации.– М., 2003. – С.. 558.

[3] См.: Ветров Н.И. Указ. соч. – С. 100.

тельных прав может быть совершено любым способом. Так, некоторые авторы отмечали, что способ действия виновного исчерпывающе сформулирован в тексте статьи (насилие, обман, угрозы или подкуп). Иные формы воздействия на граждан сами по себе не содержат состава преступления[1], например, не могут квалифицироваться в качестве преступления действия (бездействия), предусмотренного в гл. 5 КоАП РФ[2]. Однако другие авторы, наоборот, считают, что воспрепятствование может быть осуществлено любым способом[3]. Такой же позиции придерживаются и Ю.И. Скуратов и В.М. Лебедев, отмечая, что в ч. 1 ст. 141 УК РФ законодатель не предусматривает способа совершения этого преступления, оно может быть совершено любым способом[4]. Таким образом, большая часть авторов просто констатируют, что воспрепятствование может быть осуществлено различными способами, действиями (бездействиями)[5].

Конечно, воспрепятствование могло быть осуществлено любым способом, важно подчеркнуть другое: не всякое воспрепятствование осуществлению избирательных прав являлось уголовно противоправным. Противоправным оно являлось, если создавало преграды для законной реализации права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления и содержало все признаки данного состава преступления. В ином случае это не являлось преступлением, поэтому, согласно ч. 1 ст. 141 УК РФ, не могли повлечь за собой наступление уголовной ответственности действия, направленные, например, на:

- пресечение сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов лицами, не достигшими 18-летнего возраста;

---

[1] Советское уголовное право: Учебник. Часть особенная. – М., 1979. – С. 232.

[2] Нарушение избирательного законодательства. Прокурорский надзор, квалификация, расследование / С.Л. Басов, К.А. Корсаков, А.А. Новиков, А.А. Сапожников, А.Е. Скачкова; под общ. ред. А.М. Бородина, А.А. Новикова. – СПб., 2005. – С. 69.

[3] Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». – М., 2003. – С. 646.

[4] Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Особенная часть / Под общ. ред. Ю.И.Скуратова и В.М.Лебедева. – М.: Изд. группа ИНФРА М – НОРМА, 1996. – С. 88.

[5] Ветров Н.И. Уголовное право. Особенная часть: Учебник для вузов. — М., 2002. – С. 100; Комментарий к Уголовному кодексу Российской федерации – М., 2000. – С. 284.

- удаление из помещения для голосования наблюдателей, препятствующих работе избирательных комиссий;
- прекращение иных незаконных избирательных действий, при условии, что за них прямо не установлена административная ответственность, аналогичная по своему содержанию административной ответственности за нарушение избирательных прав граждан[1].

Не были прямо очерчены в законе и уголовно наказуемые способы противодействия работе избирательных комиссий или комиссий по проведению референдума. Это было сделано позже, введением Федерального закона от 4 июля 2003 г. в ст. 141 новой части (ч. 3), которая предусматривала уголовную ответственность за вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума ее полномочий, установленных законодательством о выборах и референдумах, с целью повлиять на ее решения, а именно требование или указание должностного лица по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов, избирательных блоков, подсчета голосов избирателей, участников референдума и по иным вопросам, относящимся к исключительной компетенции избирательной комиссии, комиссии референдума, а равно неправомерное вмешательство в работу ГАС Выборы[2].

Можно отметить, что введение этой части стало результатом обобщения опыта работы избирательных комиссий и избирательного процесса в целом. Конечно, вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума ее полномочий наблюдалось не единожды в течение последних 18 лет, что создавало значительные трудности в работе избирательных комиссий, особенно когда такое вмешательство сопровождалось значительным противодействием работе избирательных комиссий. Правда, надо отметить, что не всегда такое вмешательство было «противодействующим» и избирательные комиссии нередко допускали его сами,

[1] Подробнее см.: Игнатенко В.В., Ищенко Е.П. Административная ответственность за нарушение российского законодательства о выборах и референдумах. – М. 2000. – С. 24–63.

[2] См.: Уголовный кодекс Российской Федерации с изменениями и дополнениям внесенными Федеральным законом от 4 июля 2003 г., от 8 декабря 2003 г., 15 января 2004 г. – М., 2004. – С. 57.

учитывая интересы должностных лиц, особенно в исполнительной власти, без которых они не могли реализовать самостоятельно свои, предусмотренные законом, полномочия. Но в целом то, что такая норма наконец-то появилась в УК РФ, явилось большим подспорьем и гарантией работы избирательных комиссий, способствующей повышению качества всего избирательного процесса.

Противоправные деяния по ч. 3 ст. 141 УК наказываются штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до четырех лет со штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев либо без такового.

Стоит также отметить, что в УК РФ 4 июля 2003 г. путем дополнения была введена и совершенно новая статья, не имевшая аналогов в прошлом – «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума» (ст. 141.1).

Общим объектом преступления выступают общественные отношения, связанные с формированием представительных органов, выборов высших должностных лиц и проведением референдума. Непосредственным объектом рассматриваемого преступления являются общественные отношения, обеспечивающие установленный избирательным законодательством порядок финансирования выборов и проведения референдума.

Как известно, специального закона о финансировании выборов и референдума до сих пор нет, а проблема является важной. Отдельные статьи о финансировании разбросаны по многим законам, но они не создают целостную характеристику важнейшего института избирательного права. Отчасти проблема решается на подзаконном уровне, особенно благодаря усилиям ЦИК и ее практической работе в этом направлении, связанной с организацией и контролем за порядком финансирования и финансовой отчетностью субъектов избирательных правоотношений. Но реальная практика избирательного процесса и опыт прошедших в последние десять лет избирательных кампаний со всей очевидностью показывают необходимость закона о правовом регулировании финансирования выборов и референдумов. Одним анализом финансовых отчетов, в том числе и о расходовании бюджетных средств, эффективностью их целевого использования, допустим, на

приобретение технологического оборудования для участковых избирательных комиссий, анализом нецелевых затрат, проведением соответствующих проверок, в том числе с участием Контрольно-ревизионной службы при ЦИК России и даже Счетной палаты Российской Федерации,[1] – проблемы не решить.

Поэтому появление в УК РФ соответствующей статьи (ст. 141.1), конечно является значительным событием в совершенствовании избирательных правоотношений. Правда, и в ч. 1, и в ч. 2 статьи речь идет о нарушениях, связанных с оказанием финансовой (материальной) поддержки в крупных размерах избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, помимо средств избирательного фонда, а также внесение пожертвований в опять-таки крупных размерах в избирательный фонд, фонд референдума через подставных лиц.

Объективную сторону преступления образуют действия по нарушению порядка финансирования различных субъектов избирательного процесса. При этом в диспозиции нормы называются кандидат, избирательное объединение, избирательный блок, инициативная группа. К сожалению, среди субъектов мы не находим указания на политическую партию, которая сейчас является основным субъектом избирательных правоотношений. Законодателю представлялся значительный период времени (с июля 2001 г.), чтобы привести в соответствие с законом о политических партиях[2] другие нормативные акты, в том числе и УК РФ, однако до сегодняшнего дня это не сделано, в части введения в диспозицию нормы 141.1 Уголовного кодекса РФ соответствующих указаний на политическую партию.

Следует отметить, что подробная регламентация преступных деяний по ст. 141.1 лишняя. Законодатель стремится выявить как можно широкий круг противоправных деяний, тем самым отходя от общепринятых устоявшихся стандартов изложения норм особенной части УК РФ, их лаконичности, абстрактности.[3]

---

[1] См. об этом: Итоги прошедших в 2003–2004 гг. федеральных избирательных кампаний и задачи по совершенствованию подготовки и проведению выборов, референдумов. – М., 2004. – С. 12.

[2] СЗ РФ, 2001, № 29, ст.2950.

[3] См., например, Ответственность за нарушение избирательных прав граждан в законодательстве зарубежных стран / Отв. ред. серии Ю.А. Веденеев, науч. ред. В.И. Лысенко, С.М. Шапиев. – М.: Норма, 2005. – С. 6.

Преступные деяния по ч. 1 ст. 141.1 наказывались штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо обязательными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на срок до одного года.

Ч.2 ст. 141.1 логически предусматривает уголовную ответственность за нарушения, связанные с использованием в крупных размерах, помимо средств соответствующего избирательного фонда, финансовой (материальной) поддержки для проведения избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, кандидатом или его уполномоченным представителем. То же относится и к уполномоченному по финансовым вопросам инициативной группы по проведению референдума или иной группы участников референдума.

Кроме этого, для всех субъектов правонарушения установлена уголовная ответственность за расходование в крупных размерах пожертвований, запрещенных законодательством о выборах и референдумах и перечисленных на специальный избирательный счет, специальный счет референдума.

По данной части санкция применяется несколько более жесткая: предусматривается штраф в размере от ста до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до пяти лет, либо обязательными работами на срок от одного года до пяти лет, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до двух лет.

Итак, санкции уголовного права по ч. 1, 2 ст. 141.1 применяются за нарушения, связанные с незаконным:

- оказанием финансовой (материальной) поддержки в крупных размерах;
- внесением[1] пожертвований в крупных размерах в избирательный фонд через подставных лиц;

[1] В ред. закона от 21 июля 2005 г. заменено понятием «передача» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч.I). Ст. 3104.

- использованием в крупных размерах помимо средств соответствующего избирательного фонда финансовой (материальной) поддержки;
- расходованием в крупных размерах пожертвований, запрещенных законодательством.

Очевидно, что эти уголовно наказуемые деяния охватывают важные отношения, связанные с финансированием выборов, однако они не носят исчерпывающего характера. Например, они не охватывают бюджетную часть фондов и вообще бюджетное финансирование выборов, в том числе и нарушения, связанные с финансированием самих избирательных комиссий, различных фондов и некоммерческих учреждений, функционирующих под их патронажем или с их участием как учредителей, реализацией различных целевых программ, и в этом плане, представляется, законодателю необходимо продолжить работу.

Состав преступления по ст. 141.1 – материальный. Преступление считается оконченным с момента совершения преступных деяний, предусмотренных диспозицией статьи, т.е. с момента внесения в крупных размерах финансовых средств на проведение избирательной кампании, поскольку незаконное внесение финансовых средств складывается из нескольких финансовых операций одного лица или группы лиц, действовавших согласованно, а крупный размер представляет собой итоговый имущественный результат (общая сумма) этих операций. Таким образом, преступление считается оконченным в момент, когда общая сумма незаконной финансовой поддержки, оказанной перечисленными в статье способами, достигла крупного размера[1].

Субъективная сторона характеризуется преступлением, совершенным только с прямым умыслом. Виновный осознает, что грубо нарушает порядок финансирования избирательной кампании, принимает определенные средства в незаконную поддержку того или иного кандидата и желает совершения действий, указанных в диспозиции ст. 141.1 УК РФ. Субъектом преступления выступает физическое лицо (общий субъект), но в большей степени должност-

[1] Нарушение избирательного законодательства. Прокурорский надзор, квалификация, расследование / С.Л. Басов, К.А. Корсаков, А.А. Новиков, А.А. Сапожников, А.Е. Скачкова; под общ. ред. А.М. Бородина, А.А. Новикова. – СПб., 2005. – С. 79.

ное или уполномоченное лицо (специальный субъект) на осуществление финансовых операций по материальной поддержке избирательной кампании[1].

Проблемой, которая не миновала уголовное законодательство, является установление уголовной ответственности за фальсификации, которые имеют место в избирательном процессе. Само понятие «фальсификация» (от позднелат. falsifico – подделываю) пришло из науки, где означало один из способов проверки истинности теоретических утверждений. В некоторых школах понятие «фальсификация» рассматривается как подчиненный практике, частный способ проверки научных знаний. Но понятие «фальсификация» переросло свои «научные» рамки и широко используется в различных отраслях знания, например в уголовном праве – изменение в сторону ухудшения с корыстной целью состава предметов, предназначенных для сбыта при сохранении внешнего вида.

Понятие «фальсификация» в избирательном праве – результат сравнительно позднего осмысления выборного процесса. Оно используется как неправомерные действия, направленные против закона или в обход его с корыстной целью исказить волеизъявление граждан при формировании представительных органов власти или непосредственно принимаемого решения в ходе референдума, плебисцита или других форм непосредственной демократии. В связи с современной реформой избирательной системы к этой проблеме все больше привлекается внимание исследователей[2]. Но несмотря на богатый материал для изучения проблемы исследований в историческом аспекте данной проблемы пока недостаточно.

Можно смело утверждать, что попытки влияния на ход выборов путем фальсификации наблюдались на протяжении всей истории существования института выборности, начиная с самых его примитивных форм[3].

---

[1] Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под общ. ред. Н.Г. Кадникова. – М.: 2004. – С. 329

[2] См.: Собянин А.А., Суховольский В.Г. Демократия, ограниченная фальсификациями: Выборы и референдумы в России в 1991-1993 гг. М., 1995. Кронид: Избранные статьи К. Любарского / Отв. ред., сост. Г.И. Салова (Любарская). – М., 2001; Интернет-мониторинг выборов 2003–2004 годов в России. Гражданская инициатива Проекта «Информатика для демократии – 2000+». Итоговые материалы: В 2-х т. Т. 2: Проблемы российских выборов. – М., 2004 с.

[3] Белоновский В.Н., Белоновский А.В. Представительство и выборы в России. – М., 1999. – С. 227–242

Уголовный кодекс определяет фальсификацию как внесение в документы заведомо ложных данных или полное изготовление их с такими данными, способными исказить результаты выборов, референдума[1]. Ст. 142 УК РФ, заменившая ст. 133 УК РСФСР 1960 г.[2], устанавливает ответственность за фальсификацию избирательных документов, документов референдума, заведомо неправильный подсчет голосов либо заведомо неправильное установление результатов выборов, референдума, нарушение тайны голосования. Объектом преступления выступают общественные отношения, характеризующие проведение выборов и референдума. Состав данного преступления формальный, оно признается оконченным с момента любого из действий, предусмотренного диспозицией. Для данного состава характерно наличие специального субъекта преступления[3]. Как известно, в теории уголовного права им признается лицо, которое обладает помимо обязательных признаков (возраст, вменяемость) еще и рядом дополнительных, специальных качеств и свойств, характеризующих его должностное положение, отношение к воинской службе, службе в правоохранительных органах, в том числе и уголовно исполнительной и пр. Эти признаки могут влиять на квалификацию, если они однозначно определены в уголовно-правовой норме[4]. В рассматриваемом случае – это только член избирательной комиссии, инициативной группы или комиссии по проведению референдума.

Субъективная сторона характеризуется формой вины с прямым умыслом, т.е. виновный осознает преступность своего деяния и желает его наступления. Субъект преступления осознает, что

---

[1] Ветров Н.И. Уголовное право. Особенная часть: Учебник для вузов. — М., 2002. – С. 101.

[2] Уголовное законодательство Российской Федерации со сравнительным анализом статей УК Российской Федерации (1966 г.) и УК РСФСР (1960 г.). – СПб., 1966. – С. 96.

[3] Ветров Н.И. Уголовное право. Особенная часть: Учебник для вузов. — М., 2002. – С. 102.

[4] См.: Терещенко Н.В. Уголовно-правовая охрана избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук– Ставрополь, 2002. – С. 24; Иванов А.А., Иванов В.П. Правонарушения и юридическая ответственность. Теория и законодательная практика: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция». – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. – С. 29.

своими действиями (бездействием) фальсифицирует избирательные документы, документы референдума или осуществляет неправильный подсчет голосов[1]. Если эти действия совершены членом избирательной комиссии, инициативной группы или комиссии референдума, то они наказываются штрафом в размере от 500 до 700 МРОТ или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев либо лишением свободы на срок до четырех лет.

Законодатель значительно расширил в ст. 142 границы фальсификации по сравнению с УК РСФСР 1960 г., до итогов голосования в целом, но некоторые уголовнонаказуемые деяния по фальсификации, как отмечалось в научной литературе, могли совершить не только члены избирательных комиссий, но и иные должностные лица, например, аппаратов исполнительной и законодательной власти и правоохранительных органов, должностные лица органов местного самоуправления, допустим, в части составления списков избирателей. Поэтому законодатель должен был внести соответствующие изменения и дополнения в ст. 142 УК РФ[2].

Как известно, соответствующими изменениями и дополнениями от 4 июля 2003 г., а также редакцией УК РФ от 8 декабря 2003 г. и 21 июля 2005 г. эти пожелания частично учтены за счет расширения субъектного состава правонарушения, но должностные лица исполнительной, законодательной власти, органов местного самоуправления в редакции УК так и не были поименованы.

Вместо одной статьи (ст. 142 «Фальсификация избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов») в новой редакции появилось две. Законодатель счел необходимым развести нормы о фальсификации избирательных документов и фальсификации итогов голосования. Теперь нормами ст. 142 устанавливается ответственность за фальсификацию избирательных документов, документов референдума (ч. 1), за подделку подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата или заверение заведомо поддельных подписей (ч. 2), за незаконное изготовление, хранение либо перевозку незаконно изготовленных

---

[1] Комментарий к Уголовному кодексу Российской федерации / Отв. ред В.И.Радченко; науч. ред. А.С.Михлин. – М., 2000. – С. 286.

[2] Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». – М., 2003. – С. 647.

избирательных бюллетеней (ч. 3). Введенная от 4 июля 2003 г. новая ст. 142.1 предусматривает уголовную ответственность за фальсификацию итогов голосования[1].

Необходимо отметить, что законодатель в данной статье значительно расширил основания привлечения к уголовной ответственности за фальсификацию итогов голосования даже по сравнению с перечнем п. 1 ст. 79 первоначальной редакции закона «Об основных гарантиях избирательных прав», где впервые было дано определение фальсификации итогов голосования[2]. К сожалению, в редакции закона от 21 июля 2005 года данное понятие фальсификации и основания привлечения к ответственности были исключены[3]

Тем не менее, по ст. 142.1 УК РФ объектом преступления выступают общественные отношения, связанные с выборами депутатов в представительные органы власти, выборами высших должностных лиц в системе исполнительной власти и проведением референдума. Непосредственным объектом преступления являются общественные отношения, устанавливающие порядок голосования и определение результатов голосования, внесение этих данных в протоколы по итогам выборов и своевременное их представление в необходимой, предусмотренной законом отчетности, а также своевременное их обнародование.

Объективная сторона характеризуется противоправными действиями, прямо указанными в диспозиции нормы:

- включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней использованных при голосовании;
- представление заведомо неверных сведений об избирателях, участниках референдума;
- заведомо неправильное составление списков избирателей, участников референдума;
- фальсификация подписей избирателей, участников референдума в списках избирателей, участников референдума;
- замена действительных бюллетеней с отметками избирателей, участников референдума;
- порча бюллетеней, приводящая к невозможности определить волеизъявление избирателей, участников референдума;

[1] СЗ РФ. 2003. № 27. Ст. 2709.
[2] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132.
[3] СЗ РФ. 2005. № 30 (ч.I). Ст. 3104.

- незаконное уничтожение бюллетеней; заведомо неправильный подсчет голосов избирателей, участников референдума;
- подписание членами избирательной комиссии, комиссии референдума протокола об итогах голосования до подсчета голосов или установления итогов голосования;
- заведомо неверное (не соответствующее действительным итогам голосования) составление протокола об итогах голосования;
- незаконное внесение в протокол об итогах голосования изменений после его заполнения; заведомо неправильное установление итогов голосования, определение результатов выборов, референдума.

Как видим, законодатель и здесь постарался предусмотреть как можно больший круг конкретных противоправных действий, связанных с фальсификациями итогов выборов. Безусловно, этим кругом не исчерпываются способы фальсификации, но уголовно наказуемыми являются именно они. Такая чрезмерная регламентация, с нашей точки зрения, как уже отмечалось, не оправдана и не совсем увязывается с общепринятыми другими квалификациями составов, закрепленными в особенной части УК РФ. Конечно же, законодатель должен был найти более общую формулировку понятия «фальсификации итогов голосования» и в содержании диспозиции определить в обобщающей форме противоправность деяния, которая позволила бы при конкретном рассмотрении квалифицировать не только перечисленные деяния, но и не исключать иные.

По конструкции представленный состав преступления формальный, считается оконченным с момента совершения поименованных в диспозиции нормы противоправных деяний независимо от наступивших последствий. Субъект преступления – специальный, лицо, уполномоченное производить, организовывать как само голосование, так и подводить его итоги, а также предоставлять официальную отчетность по факту состоявшихся выборов. Это, в первую очередь, члены различных уровней избирательных комиссий с решающим голосом, а также системный оператор, вводящий в компьютерную сеть необходимую информацию, и т.д. Субъективная сторона характеризуется наличием вины в форме прямого умысла. Мотив и цель на квалификацию не влияют[1].

[1] Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под общ. ред. Н.Г. Кадникова. – М., 2004. – С. 332.

Все дела по ст.ст. 141 отнесены к подследственности органов прокуратуры, на которые, в соответствии со ст. 151 УПК РФ, возложено расследование дел данной категории.

Стоит указать и на тот факт, что ряд исследователей обратили внимание на преступное деяние, направленное против кандидатов в депутаты, выражающееся в клевете и оскорблении по отношению к ним. Но уголовная ответственность за эти преступные деяния совершенно не соответствует ущербу, причиняемому зарегистрированным кандидатам. Как считает в связи с этим А.Д. Исхаков, целесообразно включить в УК РФ дополнительно ст. 129.1 и 130.1, устанавливающие повышенную ответственность за клевету и оскорбления, допущенные в отношении зарегистрированных кандидатов[1]. В то же время Р.Т. Биктагиров и С.М. Шапиев предлагают решить проблему путем установления отдельных составов преступлений о клевете и оскорблении кандидатов в депутаты на выборную должность в рамках существующих статей 129 и 130 УК РФ[2].

Думается, что обе эти точки зрения имеют право на существование, поскольку зачастую мы сталкиваемся с фактами дискредитации кандидатов в депутаты в борьбе за депутатский мандат: клевета, ложь, оскорбления.Можно соответствующие нормы ввести в блок норм, предусматривающих уголовную ответственность за нарушение избирательных прав установленного порядка выборов и избирательного законодательства. Причем в этих составах нужно предусмотреть наличие как общего субъекта, так и специального, т.е. должностного лица, которое нередко является или заказчиком, или организатором, порой исполнителем кампаний против неугодных ему кандидатов в депутаты.

Здесь стоит отметить, что отчасти эта проблема решается в федеральном законе, принятом в ноябре 2006 года «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Россий-

---

[1] Исхаков А.Д. Юридическая ответственность за нарушения норм избирательного права Российской Федерации / Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Казань, 2003. – С. 17–18.

[2] Биктагиров Р.Т., Шапиев С.М. Выборы депутатов Государственной Думы: организационно-правовые аспекты (обзор новейшего законодательства). – М., 2003. – С. 179.

ской Федерации»[1], в котором введены нормы, устанавливающие запреты на распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями; а также на распространение информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

При изучении темы № 11 необходимо:

Работать с законодательными актами: [1], [21], [32], [36], [47], [49], а также

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 29 мая 2002 г. № 58-ФЗ //СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921.

Читать литературу:

Ветров Н.И. Уголовное право. Общая часть: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 1999.

Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Юридическая ответственность: Учебное пособие. – М.: Альфа-М, 2005.

Игнатенко В.В., Князев С.Д., Номоконов В.А. Юридическая ответственность субъектов избирательного процесса: Учеб. пособие. – Владивосток, 2003.

Комментарий к Уголовному кодексу Российской федерации / Отв. ред *В.И.Радченко*; Науч. ред. *А.С. Михлин*. – М.: Спарк, 2000.

Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под общ. ред. *Н.Г. Кадникова.* – М.: Книжный мир, 2004.

[1] Федеральный закон Российской Федерации от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральные законы» «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // Российская газета. 2006. 7 декабря. № 275 (4241).

Контрольный тест

1. Воспрепятствование осуществлению избирательных прав относится к:

а. уголовной ответственности;
б. административно ответственности;
в. дисциплинарной ответственности;
г. гражданско-правовой ответственности;
д. процессуальной ответственности.

2. Где впервые получили формальное закрепление в нормативных актах нормы, предусматривающие уголовную ответственность за нарушение производства выборов?

а. в Артикулах Петра I (1715 г.);
б. в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных (1845 г.);
в. в Уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями (1864 г.);
г. в уголовном Уложении (1903 г.);
д. в первом Уголовном кодексе РСФСР (1922 г.);
е. в Уголовном кодексе РСФСР (1960 г.).

3. Какие санкции предусмотрены законодательно за преступления посягающие на избирательные права граждан?

а. арест;
б. штраф;
в. обязательные работы;
г. исправительные работы;
д. лишения права занимать определенные должности;
е. ограничение свободы;
ж. лишения свободы на определенный срок.

4. Состав преступления по ст. 141.1 УК РФ по особенности конструкции является:

а. материальным;
б. формальным;
в. усеченным.

5. Дела по ст. 141, 141.1, 142, 142.1 отнесены к подследственности органов:

а. прокуратуры;
б. ФСБ;
в. МВД.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте понятие «уголовная ответственность» и укажите ее признаки.
2. Назовите виды наказаний, которые применялись за преступления против порядка выборов в дореволюционной России.
3. Дайте характеристику меры уголовного наказания в виде лишения избирательных прав.
4. Сколько составов преступлений закреплено в действующем УК РФ за нарушение конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы представительной власти?
5. Какие санкции применяются в УК РФ за нарушение избирательных прав?
6. Какие новые составы преступления введены в УК РФ в 2003 году в части нарушения избирательных прав?
7. Дайте характеристику субъектам преступления по ст. 141, 141.1, 142, 142.1 действующего УК РФ?
8. Когда впервые в нормативных актах появились отдельные составы преступления за нарушение выборных производств?
9. К подследственности каких органов отнесены дела за нарушение конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы представительной власти?
10. Существует ли регулятивная функция в уголовной ответственности?

План семинарского занятия:

1. Понятие уголовной ответственности.
2. Составы преступления по ст. 141, 141.1, 142, 142.1.
3. Субъекты преступления.
4. Санкции за преступления против конституционных прав граждан избирать и быть избранными.

Тема 12.

Судебная практика как институт защиты избирательных прав

Целью изучения *темы является обобщение судебной практики по вопросам защиты избирательных прав граждан.*

Изучив тему 12, студент должен

знать:

- особенности защиты избирательных прав граждан через органы правосудия в РФ;

уметь:

- различать виды судебной защиты избирательных прав граждан, осуществляемых судами различных ветвей судебной власти;

приобрести навыки:

- работы с актами судебной власти: постановлениями, решениями, определениями, регулирующими вопросы защиты избирательных прав граждан;

акцентировать внимание на понятиях:

- судебная практика, конституционное правосудие, гражданский процесс, уголовный процесс, избирательный спор, Конституционный Суд, суды общей юрисдикции, постановление Конституционного Суда, решение Верховного Суда, определение суда, акты избирательных комиссий, судебная защита избирательных прав, внесудебная защита избирательных прав, прокурорский надзор.

12.1. Понятие судебной практики.
12.2. Развитие институтов судебной защиты избирательных прав.
12.3. Судебные и внесудебные формы защиты избирательных прав.
12.4. Защита избирательных прав через органы конституционного правосудия.
12.5. Императивные факторы депутатского мандата.
12.6. Институт отзыва депутатов.
12.7. Защита избирательных прав через органы судов общей юрисдикции.
12.8. Судебная практика по вопросам расформирования избирательных комиссий.
12.9. Принятие решений по существу вышестоящими комиссиями за нижестоящие.
12.10. Осуществление прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан избирать и быть избранными.

Проблемам разрешения избирательных споров в исследовательской литературе уделяется все больше внимания[1], что оправдано, учи-

[1] См., например: Мостовщиков В.Д. Практика административного и судебного рассмотрения избирательных споров в ходе избирательной кампании 1994–1996 гг. на территории Свердловской области // Вестн. ЦИК РФ. – 1997. – № 1.; Крылов Б.С., Окуньков Л.А., Постников А.Е., Студеникина М.С. Судебная практика рассмотрения дел о нарушениях избирательного законодательства. – М.: Изд-во «Рудомино», 2000; Игнатенко В.В., Подшивалов В.Е. Проблемы судебного порядка привлечения к государственно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства // Академический журнал. – 2001. – № 1; Ищенко Е.П., Ищенко А.Е. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение. – М.: РЦОИТ, 2002.; Треушников М.К. Судебная защита избирательного права // Журнал российского права. – 2000. – № 3.; Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. Монография – М.: Изд-во МГУ, 2003.; Галушко И.В. Правосудие как способ разрешения юридических конфликтов в ходе выборов // Вест. ЦИК РФ. – 2003. – № 1 (140). – С. 101–113; Князев С.Д., Охотников Р.А. Избирательные споры: юридическая природа и порядок рассмотрения. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2005.; Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность / Под ред. проф. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 512 с.; Колюшин Е.Н. Судебная защита избирательных прав граждан. – М.: ИД «Городец», 2005. – 144 с.; Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М.: Юстицинформ, 2005 и др.

тывая напряженную динамику электоральных процессов в стране и возросшее число жалоб на нарушение порядка выборов и избирательных прав граждан России. Обобщение судебной практики рассмотрения избирательных споров показывает, что мы имеем дело с эффективным механизмом в системе гарантий избирательных прав.

Под судебной практикой, как отмечается в литературе, понимается вся совокупность деятельности судов по применению законодательства при рассмотрении гражданских, уголовных, административных и иных судебных дел. Это опыт индивидуально-правовой деятельности судов, в том числе обобщений и анализа этой деятельности, а также многочисленных решений разных судебных инстанций по конкретным категориям дел[1]. Конечно, в этом определении необходимо было отдельным упоминанием выделить рассмотрение конституционных судебных дел, хотя бы исходя из приоритетов ч. 2 ст. 118 Конституции РФ[2].

Вместе с тем, анализ судебной практики 90-х годов показал, что за защитой своих прав субъекты избирательного процесса чаще обращались в суд, т.е. более активно использовали судебную форму защиты избирательных прав. Так, за период с 1996 по 2003 гг. в судах общей юрисдикции было рассмотрено 17 342 дела (см. рис. 1).

Рис. 1

[1] Лебедев В.М. Судебная практика и развитие законодательства // Законодательство России в XXI веке: По материалам научно-практической конференции. Москва, 17 октября 2000 г. – М.: ИД «Городец-издат», 2002. – С. 42.
[2] СЗ РФ. 1994. № 1. Ст. 1

Фактически по материалам судебной практики 90-х годов были подготовлены фундаментальные издания Конституционного, Верховного судов и ЦИК с изложением конкретно рассмотренных дел[1]. Но, как отмечал М.К. Треушников, в судебном порядке до 1994 г. в некоторой степени защищалось только активное избирательное право и в первую очередь права граждан быть включенными в списки избирателей, и не защищались права иных субъектов избирательного процесса[2]. В целом с этой позицией ученого можно согласиться, хотя анализ судебной статистики показывает все-таки наличие некоторого разнообразия обращения в суд и других субъектов избирательного процесса.

Но, тем не менее, и судебная практика, и институт защиты прав избирателя получили свое развитие с 1994 г., т.е. с момента формирования российского законодательства о выборах. Это так, если речь идет о становлении и развитии данного института на основе Конституции 1993 г., а в целом охватывало более продолжительный предшествующий период. Его же развитие на основе Конституции 1993 г. и формирующегося избирательного законодательства можно проследить по количеству дел, рассмотренных в судах общей юрисдикции во второй половине 90-х годов.

Годы	**Количество рассмотренных дел по избирательным спорам в судах общей юрисдикции**
1996	684
1997	789
1998	992
1999	2320

1 См.: Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992—1999 гг.). М., 2000.; Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации: Сборник нормативных актов. – М., 1997; Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992–1996. – М., 1997; Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). – В 2 т. – М, 2001; Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. – Часть 1, 2, 3. – М., 2005.

2 Треушников М.К. Судебная защита избирательного права // Журнал российского права. – 2000. – № 3.

Несмотря на часто цитируемое замечание М.К. Треушникова, что социальная значимость судебных решений о защите избирательных прав определяется не их количеством, а той ролью, которую они играют в становлении демократического избирательного процесса[1], все-таки мы наблюдаем определенную динамику в рассмотрении дел об избирательных спорах в судах общей юрисдикции. 1996–1998 годы, как видим, свидетельствуют о начальном этапе становления и развития судебной практики рассмотрения избирательных споров на основе новой Конституции страны и первых актов высшей юридической силы формирующегося избирательного законодательства (см. рис. 2).

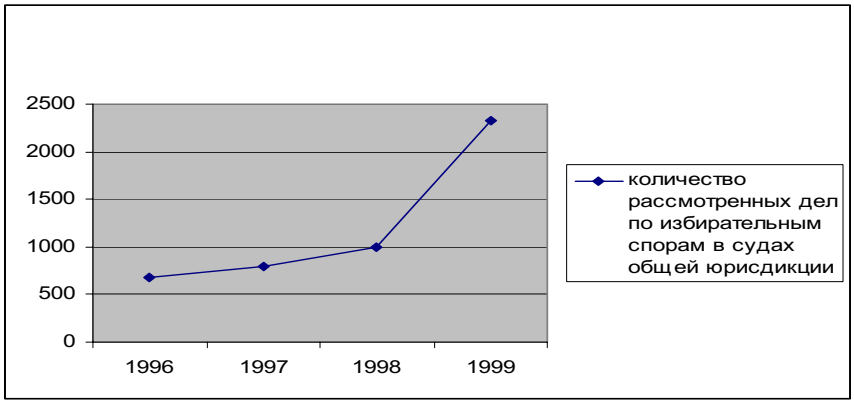

Рис. 2 **Количество рассмотренных дел по избирательным спорам в судах общей юрисдикции**

Собственно, в это время происходило уточнение судебных и внесудебных форм защиты избирательных прав граждан, выяснение юридической природы избирательного спора, особенностей судопроизводства по делам данной категории дел. К сожалению, опыт 90-х годов показывал и другое — попытку использовать суд как политическую трибуну, заявляя в нем заведомо неправовые требования; иногда производились попытки использовать суд не столько

[1] Треушников М.К. Судебная защита избирательного права // Журнал российского права. – 2000. – № 3. – С. 14.

для защиты своих прав, сколько для сведения личных счетов с конкурентами. Накануне выборов основное внимание общественности вместо предвыборных программ кандидатов приковывалось к залам заседаний судов[1].

В это же время были обозначены и другие проблемы. Например, по процессуальным средствам обращения в суд за защитой избирательных прав, о соотношении понятий «обжалование», «жалоба», «заявление», в какой степени их можно признать исковыми и может ли быть в рамках гражданского производства особая категория исков о защите избирательных прав. Мнения исследователей по этим позициям (М.К. Треушникова, В.В. Скитовича, В.А. Кряжкова, Ю.Н. Старилова, Д.В. Осинцева, С.Д. Князева) расходятся и сейчас[2].

Анализ судебной практики показывает в целом, что в 90-е годы в лице судебных органов избирательное право получило мощный фактор развития, который положительно повлиял и на законодателя, и на правоприменителя[3].

В первую очередь необходимо отметить право на защиту избирательных прав через органы конституционного правосудия: Конституционный суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов РФ. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном суде Российской Федерации», защита основных прав и свобод человека и гражданина является основной целью его деятельности (ч. 1 ст. 1). Избирательные права, как известно, относятся именно к таковым, и в деятельности Конституционного суда РФ им уделяется повышенное внимание. В решениях Конституционного суда РФ, его постановлениях, определениях и правовых позициях нашли аргументированные оценки и интерпретации по важнейшим вопросам избирательного права в рамках рассмотрения конкретных дел. Среди них: проблемы активного и

---

1. См. об этом: Жуйков В.М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. – М., 1997. – С. 303 и др.

2 Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – Ростов-н/Д., 2004. – С. 784 – 787.

3 Диденко Ю. Ю., Соломонидина И. О. Анализ влияния судебной пратики на развитие избирательного законодательства Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ. – 2003. – № 2 (140). – С. 74–85; Галушко И.В. Правосудие как способ разрешения юридических конфликтов в ходе выборов // Вестник ЦИК РФ. – 2003. – № 1 (140). – С. 101–113.

пассивного права[1], конституционных принципов избирательного права[2] избирательных цензов[3], реализации волеизъявления граждан через голосование «против всех кандидатов»[4], возможности изменения избирательных норм во время одной избирательной кампании[5] регистрации кандидатов[6], «нарезки округов»[1], признание за граж-

---

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 г. по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 69, ч. 2 ст. 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также п. 2 ст. 4 и п. 8 ст. 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 627.

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 2000 г. № 4-П по делу о проверке конституционности ч.2 ст. 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 г. «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой // Вестник КС РФ. – 2000. – № 3.

[3] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1998 г. № 12-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ч.1 ст. 92 Конституции Республики Башкортостан, ч. 1 ст. 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан (в ред. от 28 августа 1997 г.) и с. 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2063.

[4] См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 г. № 17-П по делу о проверке конституционности абзаца первого п. 4 ст. 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948.

[5]Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 1995 г. № 9-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 г. // Вестник КС РФ. – 1995. – № 4.

[6] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 г., по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626.

данином права быть включенным в список избирателей[2]. Предметом рассмотрения Конституционного суда РФ являлись вопросы, связанные с проведением предвыборной агитации, правового статуса членов комиссии и наблюдателей, организации голосования и определения результатов выборов, проблемы отзыва депутатов из представительного органа и др.

Конституционный суд РФ положительно ответил на вопрос о праве избирательных объединений, избирательных блоков выдвигать кандидатами в депутаты лиц, не являющихся членами входящих в них общественных объединений. Это решение Конституционного Суда не осталось не замеченным законодателем, и сейчас данная норма в современной редакции закреплена в новом законе «О выборе депутатов Государственной Думы…»[3], где, в соответствии с ч. 6 ст. 36, политическая партия вправе включать в федеральный список кандидатов лиц, не являющихся членами данной политической партии. Более того, вторая новелла ч. 6 ст. 36 заключает правило, по которому указанные лица могут составлять не более 50% от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов. Таким образом, по этому примеру мы можем проводить констатацию продуктивного воздействия судебной практики на законодателя.

К сожалению, мы можем констатировать и обратные факты. Так, в свое время, Конституционный суд в решении по ч. 2 ст. 62 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы» совершенно справедливо отметил, что независимо от того, по какому избирательному округу – одномандатному или федеральному – избран кандидат, он становится депутатом Государственной Думы как представительного органа Российской Федерации, т.е. предста-

---

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября1998 г. № 26-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 1995 г. № 14-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 г. «О выборах в Парламент Республики Северная Осетия-Алания» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4692.

[3] Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ . 2005. № 21. Ст. 1919.

вителем народа в смысле ст. 3 Конституции РФ[1]. То есть фактически Конституционный суд РФ подтвердил наличие свободного депутатского мандата в Российской Федерации. Однако последними законами («О выборах депутатов Государственной Думы»,[2] «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»[3]) законодатель игнорировал эту позицию Конституционного Суда РФ, введя, по сути, партийный, фракционный, императивный мандат, по которому депутат является представителем партии и представляет партийные интересы, а не интересы народа Российской Федерации[4], как это было в решении Конституционного Суда РФ.

По закону от 21 июля 2005 г. об изменении избирательного законодательства[5], в соответствии с п. «б» ч. 3 ст. 2, полномочия депутата прекращаются в случае вхождения или перехода депутата в иную фракцию, чем была образована политической партией, в составе федерального списка кандидатов, которой он был избран депутатом Государственной Думы.

Теперь осталось сделать еще один шаг, чтобы депутатский мандат стал полностью императивным – ввести на федеральном уровне институт отзыва депутатов. Пока этого нет. Но, к сожалению, Конституционный суд РФ в свое время простимулировал создания такого закона своим Постановлением от 24 декабря 1996 г. по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации[6]. И неслучайно в субъектах

---

[1] Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М., 2005. – С. 433–434.

[2] СЗ РФ . 2005. № 21. Ст. 1919.

[3] СЗ РФ. 2005. № 30 (ч.I). Ст. 3104.

[4] Или мягче сказать – представляет народные интересы через партийную призму.

[5] Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч.I). Ст. 3104.

[6] Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992 – 1996. – М., 1997. – С. 155–159.

федерации уже несколько десятков таких законов, в которых предусматривается институт отзыва депутатов представительных органов субъектов РФ и депутатов представительных органов местного самоуправления.

Со второй половины 90-х годов стали появляться уже унифицированные модельные законы о порядке отзыва депутата, причем одобренные на заседании Научно-методического совета при ЦИК РФ[1]. Так, давая путь одному из них, в пояснительной записке к модельному закону «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления», С.А. Авакьян утверждал что институт отзыва депутата имеет право на существование. Но, чувствуя уязвимость своей позиции, он счел необходимым уточнить, что институт отзыва «не следует оценивать только с политической точки зрения – в связи с так называемым императивным или свободным мандатом депутата». Надо подходить к ситуации с практической точки зрения, отмечает ученый, если избиратели проголосовали за избрание соответствующего депутата, а он не работает в качестве депутата, совершил действия, дискредитирующие представительный орган и его самого, не делает все необходимое, чтобы оправдать надежды избирателей, – они могут поставить вопрос о его отзыве и избрании другого своего представителя[2].

Еще более категорично по этому вопросу высказался судья Н.В. Витрук в своем особом мнении на Постановление Конституционного суда РФ, отметив, что отзыв депутатов должен устанавливаться в качестве общего правила на всех уровнях представительной системы как форма реализации конституционного права граждан на управлении делами государства, в осуществлении государственной власти[3]. Такая же позиция у А.В. Зиновьева и И.С. Поляшевой, которые видят ущербность закона «Об основных гарантиях избирательных прав» 2002 года именно в том, что он «не предусматривает возможность отзыва депутатов»[4].

---

[1] См. Вестник ЦИК РФ. 1999. № 1 (67). – С. 37 – 57, а так же: Модельные законы о выборах в субъектах Российской Федерации. – Вып. 1, 2 – М., 1998.

[2] Авакьян С.А. Пояснительная записка к модельному закону о порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления // Вестник ЦИК РФ. – 1999. – № 1 (67). – С. 35.

[3] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. – М., 1999. – С. 577.

[4] Зиновьев А.В., Поляшева И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. – СПб, 2003. – С. 49.

По данной проблеме у авторов данного учебника противоположное мнение, которое уже не раз высказывалось в публикациях[1]. Конституция РФ не закрепляет нормы об отзыве депутатов и выборных должностных лиц субъектов федерации и органов местного самоуправления. То есть декларируется свободный депутатский мандат. В этом значительный успех законодателя, порвавшего с советской традицией императивного мандата и отзыва депутатов, когда данный институт использовался как своеобразный партноменклатурный ресурс для очищения советов от классово-чуждых и вообще неугодных депутатов.

Стоит напомнить, что в дореволюционное время институт отзыва депутатов в России отсутствовал, хотя отдельные случаи прекращения полномочий депутатов (участников земских соборов, депутатов Новоуложенной комиссии) имели место. Институт отзыва депутатов в нашем традиционном понимании – это полностью порождение революционной России. Как известно, одним из первых декретов Советской власти декрет ВЦИК о праве отзыва делегатов[2] (21 ноября 1917 г.), в котором отмечалось, что каждый отказ от проведения в жизнь права отзыва, всякая задержка в проведении его, всякое ограничение его было бы изменой демократизму и полным отречением от основных принципов и задач Великой Российской революции.

Декрет недвусмысленно адресовался делегатам Учредительного собрания, на выборах в которое большевики потерпели сокрушительное поражение. Затем последовательно нормы об отзыве депутатов закреплялись в текстах советских конституций: 1918 г. (ст. 78), 1925 г. (ст. 75), 1937 г. (ст. 147), 1978 г. (ст. 103). В действующей Конституции РФ данные нормы не закреплены. Нет их и в рамочном Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных

[1] См., например: Институт отзыва депутатов в системе местного самоуправления // Проблемы регионального и муниципального управления – М., 2000; Императивность как фактор дестабилизации избирательной системы (совместно с Дмитриевым С.В.) // Проблемы управления безопасностью сложных систем. – М., 2000; Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность. – М., 2005 и др.

[2] СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 49.

прав»[1]. Это корреспондирует текстам большинства конституций развитых демократических стран, где закрепляются принципы свободного мандата.

Институт отзыва депутатов определенно не соответствует конституционной природе нашего государства и духу народного представительства. Неслучайно Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации усомнилась в конституционности права субъектов РФ прекращать полномочия депутатов путем их отзыва из представительного органа власти. В этом плане решение Конституционного суда от 24 декабря 1996 г.[2], по нашему мнению, принято было несколько тенденциозно. Например, апеллируя к ч. 3 ст. 3 Конституции РФ о том, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы, судьи неожиданно делают вывод, что субъект Российской Федерации, в отсутствие федерального закона об общих принципах организации системы органов государственной власти, *вправе учредить институт отзыва депутата представительного органа, рассматриваемый им в качестве одной из форм непосредственной демократии.* Антидемократический по сути институт в устах конституционных судей становится «одной из форм непосредственной демократии». Кроме того, из ч. 3 ст. 3 вовсе не вытекает право субъекта учредить «институт отзыва депутата». Натяжка более чем искусственная.

В постановлении правильно отмечается, что Конституция РФ не запрещает субъектам РФ до принятия соответствующего федерального закона осуществлять самостоятельно правовое регулирование по предметам совместного ведения, включая установление принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти (собственно, это никто и не оспаривает), а вот дальше совершенно верное замечание Конституционного

---

[1] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 30, (Ч.I). Ст.3104; 2006. № 29. Ст. 3124, 3125; № 31 (1 ч.). Ст. 3427.

[2] Постановление от 24 декабря 1996 года по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Опаределения. 1992–1996 / Сост. и отв. ред. Т.Г. Морщакова. – М., 1997. – С. 155–159.

суда: «если это не противоречит основам конституционного строя и не отменяет и не умаляет права и свободы человека и гражданина»[1].

Налицо противоречие основам конституционного строя, поскольку в Конституции РФ хотя и не говорится текстуально о характере депутатского мандата, но по смыслу закрепляется свободный, а не императивный мандат. В Конституции РФ нет характерных для императивного мандата признаков, например, отсутствует институт отзыва депутатов, нет обязанности поддерживать политику какой-либо партии, в том числе и той, по спискам которой депутат получил мандат, нет требования строго следовать фракционной дисциплине[2], обязательных отчетов перед избирателями, отсутствуют санкции за нарушения некоторых обременений депутата со стороны избирателей (например, информирование их о своей деятельности, обеспечение их прав и интересов, руководство предвыборной программой). Все это, как отмечает М.В. Баглай, позволяло депутату в целом поступать в соответствии со своими убеждениями, т.е. действовать свободно[3].

Трудно согласиться с авторами конституционного постановления, что институтом отзыва не ограничиваются избирательные права, и он не может квалифицироваться как ограничение прав и свобод человека и гражданина, поскольку содержанием прав избирать и быть избранным «охватывается только процесс избрания», а не последующие отношения между депутатами и избирателями[4].

Конечно, депутат может и не работать (С. Мавроди, например) или плохо работать (apriori) в представительном органе, как быть тогда? В данном случае, у избирателей и у общественности есть несколько способов, апробированных в мировой практике.

---

[1] Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Опаределения. 1992 – 1996 / Сост. и отв. ред. Т.Г. Морщакова. – М., 1997. – С. 157.

[2] Чего не скажешь о текущем законодательстве. См., например, Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти (СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3124), где по сути закрепляется императивный фракционный мандат депутата.

[3] Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. – М., 2000. – С. 543.

[4] См.: Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Опаределения. 1992 – 1996 / Составитель и отв. редактор Т.Г. Морщакова. – М., 1997. – С. 158.

Во-первых, не голосовать за такого депутата в следующий раз. Во-вторых, задействовать СМИ для отражения плохой работы депутата (хотя как это измерить?), публичному политику не все равно, какой портрет преподносится избирателям СМИ. В-третьих, необходимо развивать институт отрешения от должности или, в более широком смысле, институт импичмента, как, допустим, в США, где такой институт может быть применим к любому выборному лицу, независимо от того, в каком органе он работает, в представительном, исполнительном, судебном. Есть и другие средства воздействия на депутата, общепринятые во всем цивилизованном мире, где закреплены принципы свободного депутатского мандата, их и надо вводить и развивать.

Введение императивного мандата, может нанести нашей системе демократических ценностей значительный ущерб, особенно в условиях «укрепления вертикали исполнительной ветви власти», позволяя использовать так называемый административный ресурс и должностные полномочия в борьбе с неугодными, оппозиционными официальному административному курсу, депутатами[1].

В решениях Конституционного суда значительное место уделялось и проблемам юридической ответственности за нарушение избирательных прав граждан, избирательного законодательства и установленного порядка производства выборов. Так, допустим, 10 июня 1998 г. Конституционный суд сформулировал свою правовую позицию по проблеме признания выборов не состоявшимися[2], затем он подтверждает эту позицию в ряде решений, например 5 ноября 1998 г. (Определение № 169-О по запросу Верховного Суда РФ), 29 ноября 2004 г. (Постановление № 17-П по делу о проверке конституционности абзаца первого п. 4 ст. 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного

[1] См.: Белоновский В.Н. Институт отзыва депутатов в системе местного самоуправления // Проблемы регионального и муниципального управления. – М., 2000. – С. 108. Противоположное мнение у А.В.Зиновьева См.: Императивный характер депутатского мандата // Правоведение. 1984. № 1.

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П по делу о проверке конституционности положений п. 6 ст. 4, подп. «а» п. 3 и 4 ст.13, п. 3 ст. 19 и п. 2 ст. 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. №. 25. Ст. 3002.

самоуправления…» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова). Как известно, правовые позиции Конституционного суда обязательны на всей территории Российской Федерации для всех властных органов (ст. 6 Федерального конституционного закона «О конституционном суде РФ»[1]), а также и для самого Конституционного суда, правда, они могут уточняться на его пленарном заседании (ст. 73 данного закона), но, как отмечает судья Н.С. Бондарь, такой ситуации в работе Конституционного суда РФ пока не возникало[2].

В целом позиции Конституционного суда РФ заложили верные, рациональные ориентиры на базе судебной практики по конкретным делам, совершенствования избирательного законодательства и конституционных основ юридической ответственности. Они имеют не только практическое политическое, но и научное значение, являются объектом рассмотрения исследователей, служат указателями в научных дискуссиях, способствуют преодолению пробелов и разрешению коллизий в избирательном праве, в том числе и в части реализации юридической ответственности.

Свою лепту в решение вышеозначенных проблем вносят и суды общей юрисдикции, в первую очередь решения Верховного суда РФ. Значительное количество рассмотренных судебных споров было связано с назначением выборов, образованием избирательных округов, формированием избирательных комиссий, составлением списков избирателей, выдвижением и регистрацией кандидатов, предвыборной агитацией, определением результатов голосования и другими стадиями выборов[3].

Примерно по этому пути пошли и авторы сборника в котором получила научно-практическое обобщение правоприменительная практика судов субъектов федерации по рассмотрению избирательных

---

1 СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4824; см. также: Кряжкова О.Н. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: теоретические основы и практика реализации судами России. – М.: Формула права, 2006. – 152 с.

2 Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М., 2005. – С. 140.

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

споров в масштабе всей страны. Почти 500 решений по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме были включенных в сборник[1]. Сборник также содержит отдельной позицией «Оспаривание законов и иных нормативно-правовых актов», где представлены материалы судебной практики по оспариванию различных избирательных законов субъектов РФ, регулирующие отдельные вопросы организации и проведения выборов и референдумов.

Как известно, принципы организации выборного процесса и избирательные права граждан нуждаются в действенных и эффективных механизмах судебной защиты, установления и применения адекватных мер правовой ответственности к субъектам избирательных правонарушений. В то же время нередки были случаи, когда при рассмотрении одного и того же дела различные судебные инстанции принимали противоположные решения. Очевидно, здесь шел творческий процесс осмысления избирательного законодательства, практики реализации избирательного права, выработки конкретизирующих правоположений судебной практикой, поскольку такой материал представили реалии выборных кампаний только 90-х годов. В связи с этим рассмотрим известное дело Уткина Е.Г., которое дошло до рассмотрения Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации (от 21 февраля 2000 г. по делу № 34-ГОО-1), связанное с проблемами предвыборной агитации[2].

Уткин Е.Г. являлся кандидатом в депутаты Мурманской областной думы по Мурманскому трехмандатному избирательному округу № 2. Он обратился в Мурманский областной суд с жалобой на неправомерные действия окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Мурманской областной Думы и избирательной

[1] Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. – В 3-х ч. / Под общ. ред. А.Г.Сидякина. – М., 2005.

[2] Определение Верховного Суда РФ от 21 февраля 2000 г. по делу № 34–ГОО-1 (по жалобе Уткина Е.Г. на неправомерные действия окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Мурманской областной думы по Мурманскому трехмандатному избирательному округу № 2 и избирательной комиссии Мурманской области на решения Мурманского областного суда от 16 декабря 1999 г., которым жалоба удовлетворена // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). – В 2 т. – Т. 2 / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. – М., 2001. – С. 667–669.

комиссии Мурманской области по кассационной жалобе на решение Мурманского областного суда от 16 декабря 1999 г., которым жалоба была удовлетворена.

Уткин Е.Г. просил обязать их обеспечить публикацию представленного им 6 декабря 1999 г. предвыборного материала в газете «Мурманский вестник», признать не соответствующими закону постановление избирательной комиссии Мурманской области № 58 от 24 октября 1999 г. в части предоставления зарегистрированным кандидатам в депутаты Мурманской областной Думы Мурманского трехмандатного избирательного округа № 2 для публикации фотографий и кратких биографических данных бесплатной газетной площади областного периодического издания «Мурманский вестник», а также постановления этой избирательной комиссии № 66 от 2 декабря 1999 г. об утверждении содержания биографических данных кандидатов и направлении в названное издание.

Свою жалобу заявитель мотивировал тем, что представленный им предвыборный материал не был опубликован, обжалуемые постановления ограничивают право кандидатов самостоятельно определять содержание публикуемых ими материалов.

Обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда РФ нашла решение областного суда подлежащим отмене по следующим основаниям.

Удовлетворяя жалобу Уткина Е.Г., суд исходил из того, что в силу п. 4 ст. 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» зарегистрированный кандидат вправе самостоятельно определять форму и содержание своей агитации через СМИ. Поэтому суд признал, что избирательная комиссия, которой не предоставлено право определять содержание агитационного материала, принимая Постановления № 58 и 66 относительно предоставления кандидатам в депутаты для публикации в газете на бесплатной основе фотографий и кратких биографических данных, превысила свои полномочия, в публикации представленного заявителем агитационного материала, соответствующего по размеру предоставляемой для бесплатной публикации газетной площади, отказала неправильно.

Такой вывод суда не соответствует обстоятельствам дела, и он был сделан в нарушение норм материального права, регулирующих возникшие отношения.

В соответствии с п. 1 ст. 41 Федерального закона «Об основных гарантиях...», редакции печатных изданий, подпадающие под действие п. 1 ст. 39 указанного Федерального закона (в данном случае газета «Мурманский вестник»), должны выделить печатные площади для материалов, предоставляемых кандидатами. Общий минимальный размер таких площадей, соотношение в нем частей, предоставляемых редакциями периодических печатных изданий бесплатно за счет средств их текущего бюджетного финансирования и на возмездной основе, устанавливаются федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Законом Мурманской области не было предусмотрено бесплатное предоставление редакциями печатной площади для предвыборных материалов, и в данном случае газетная площадь в порядке, установленном названной правовой нормой, не предоставлялась.

Из дела видно, что бесплатная газетная площадь областного периодического печатного издания «Мурманский вестник» была предоставлена не редакцией этого издания и за счет средств не текущего бюджетного финансирования, а избирательной комиссии Мурманской области, которая произвела оплату публикации фотографий и кратких биографических данных кандидатов. Эти обстоятельства подтверждаются содержанием обжалуемых постановлений избирательной комиссии и копией платежного поручения об оплате публикации.

Такие действия избирательной комиссии были связаны с исполнением обязанности, закрепленной в п. 4 ст. 20 Закона Мурманской области «О выборах депутатов Мурманской областной Думы», согласно которому избирательная комиссия Мурманской области доводит до сведения населения итоги регистрации кандидатов в депутаты Мурманской областной Думы, их биографические данные.

Следовательно, положения п. 4 ст. 37 Федерального закона «Об основных гарантиях...», определяющие условия осуществления агитации через СМИ, к возникшим отношениям судом применены ошибочно. Опубликованные в газете «Мурманский вестник» от 11

декабря 1999 г. материалы относятся к информационным и не являются агитационными[1].

Областной суд своим решением возложил на избирательную комиссию Мурманской области обязанность обеспечить публикацию предвыборного агитационного материала, представленного Уткиным Е.Г., тогда как публикация такого рода материала не входит в компетенцию избирательной комиссии и нарушает закрепленный в ст. 34 указанного Федерального закона принцип равенства зарегистрированных кандидатов.

Поскольку обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены на основании имеющихся материалов, с которыми ознакомлены лица, участвующие в деле, то решение суда подлежит отмене с вынесением нового решения об отказе в удовлетворении жалобы заявителя, поэтому Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ определила: решение Мурманского областного суда от 16 декабря 1999 г. отменить; вынести новое решение, которым в удовлетворении жалобы Уткина Евгения Георгиевича на неправомерные действия окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Мурманской областной Думы по Мурманскому трехмандатному избирательному округу № 2 и избирательной комиссии Мурманской области отказать.

Как видим, судебным инстанциям пришлось распутывать сложный состав правоотношений, в том числе по не вполне устоявшимся понятиям в законодательстве, «информация» и «предвыборная агитация». Конечно, в этом случае судебная практика непосредственно способствовала развитию законодательства о выборах.

Новой в законодательстве 90-х годов стала санкция в отношении избирательных комиссий, заключавшаяся в их расформировании. Данный вид юридической ответственности регламентировался в ст. 25 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской

---

[1] Как показывает практика, данная проблема существует и сегодня, хотя в обновленном законодательстве произведено уточнение понятий «предвыборная агитация» и «информационная деятельность». Так, в соответствии с п. 4 ст. 2 Закона «Об основных гарантиях…» 2002 года, предвыборная агитация – это деятельность, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата или против него, либо против всех кандидатов. В законе дан развернутый перечень действий, которые считаются агитационными и информационными (Гл. VII).

Федерации»[1]. В качестве санкции здесь выступал принудительный досрочный роспуск в судебном порядке комиссии в ранее сформированном составе. При этом прекращались полномочия только членов комиссии с правом решающего голоса[2].

Основанием данного вида ответственности явилось нарушение избирательной комиссией (комиссией референдума) избирательных прав граждан либо права граждан на участие в референдуме, повлекшее признание ЦИК РФ, избирательной комиссией субъекта РФ недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов, референдума[3] (п. 2-7 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав…» от 19 сентября 1997 г. с изменениями и дополнениями, внесенными в него Федеральным законом от 30 марта 1999 г.)[4].

Правила подсудности при этом определялись указанным законом (п. 2 ст. 63), согласно которому суды субъектов Российской Федерации рассматривают дела о расформировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти; районные суды — дела о расформировании окружных, территориальных, участковых избирательных комиссий, а также комиссий референдума. В то же время стоит обратить внимание, что законодатель в то время не счел возможным предусмотреть правовую возможность расформирования ЦИК[5].

Законодатель дал подробный перечень субъектов права обращения в суд по вопросам расформирования избирательных комиссий (ст. 25).

---

[1] СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339;. 1999. № 14. Ст. 1653.

[2] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. д.э.н. А.В. Иванченко . – М.: НОРМА, 1999. – С. 554.

[3] Там же.

[4] СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3178.

[5] Как известно, этот факт вызвал в свое время достаточно активные негативные реакции некоторых специалистов, юристов, политологов. Не исключено, что и с учетом этого мнения, а главное, наверное, благодаря обобщению законодателем нормотворческой практики и опыта реальных избирательных кампаний, нормы о такой ответственности были введены в действующий закон о гарантиях. См.: п.2 ст.31 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132.

В соответствии с п. 4 ст. 25 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав…», заявление о расформировании комиссии принималось к рассмотрению немедленно и решение по нему выносилось не позднее, чем через 14 дней. Дело о расформировании избирательной комиссии (комиссии референдума) рассматривается судом коллегиально по процессуальным правилам, установленным Гражданским процессуальным кодексом РСФСР[1]. Однако судебная практика по этому виду ответственности в 90-е годы была незначительной, что дало основание Ю.А. Дмитриеву и В.Б. Исраеляну назвать эту санкцию неэффективной[2]. Тем не менее, данные нормы, даже усиленные, были закреплены и в новом, ныне действующем законе о гарантиях избирательных прав[3].

В связи с тем, что эта санкция является действующей и ныне, хотелось бы высказать некоторые суждения по этому поводу. В первую очередь речь идет о том, что это крайняя мера, ведь все-таки она применяется к самой избирательной комиссии, органу коллективному и центральному в системе избирательной власти, который выполняет основные задачи по организации избирательного процесса и, естественно, по реализации избирательных прав гражданами России. К сожалению, усиливающаяся тенденция применять санкции по отношению к коллективному органу не является, на наш взгляд, продуктивной. Отставка Правительства, роспуск Госдумы, расформирование представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления затрагивает интересы граждан, их волеизъявление, особенно если расформировывается представительный орган власти. Фактически компетентные структуры вносят свои коррективы в реализацию властных полномочий легитимными органами, не согласуя свои действия с волеизъявлением граждан.

Безусловно, это меры крайние и в значительной мере неэффективные. Вообще бессмысленно расформировывать, например, участковые комиссии, работающие на общественных началах, при мизерной оплате труда членов комиссии, которые, с одной стороны,

---

[1] Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. редактор – доктор юридических наук А.В. Иванченко . – М.: НОРМА, 1999. – С. 556.

[2] Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б Указ. соч. – С. 728.

[3] См., ст. 31 Федерального закона от 12 июня 2002 года "Об основных гарантиях избирательных прав…» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132.

трудно сформировать, подыскать энтузиастов для работы в них, с другой, как отмечают исследователи, их полномочия даже в случае обжалования или опротестования итогов голосования на соответствующей территории прекращаются после вынесения вышестоящей комиссией или судом окончательного решения по существу жалобы или протеста[1]. Так что реализовать эту санкцию, т.е. расформировать уже не существующую комиссию, невозможно. Правда, в этом случае, как отмечается в комментарии, участковая комиссия «по окончании периода избирательной кампании не формируется»[2]. Но это мало похоже на санкцию.

Санкцию можно применить к комиссиям, работающим на постоянной основе. Действующий Закон «Об основных гарантиях избирательных прав» (2002 г.)[3] расширил перечень оснований для расформирования комиссий. Если раньше (Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г.[4]) расформировать комиссию можно было за нарушение ею избирательных прав, повлекшее признание ЦИК РФ, избирательной комиссией субъекта РФ недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов, референдума, то теперь добавились и другие основания:

а) в случае неисполнения ею решения суда;
б) в случае неисполнения ею решения вышестоящей комиссии;
в) в случае неисполнения ею решений ЦИК России;
г) в случае неисполнения ею решения избирательной комиссии субъекта РФ.

В последних двух случаях, если нижестоящая комиссия не приняла мер в соответствии с решениями вышестоящих комиссий по результатам рассмотрения ими жалоб на решения или действия (бездействие) этих нижестоящих комиссий.

---

[1] Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б. Указ. соч. – С. 729.
[2] 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; науч. ред. В.И. Лысенко. – М.: Типография Новости, 2003. – С. 300.
[3] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
[4] СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339; 1999. № 14. Ст. 1653

Расширение оснований для применения санкций к избирательным комиссиям в виде их расформирования – вопрос не однозначный. В этом плане мы категорически не согласны с мнением ряда исследователей, что перечень оснований для расформирования комиссий следует расширить[1].

Здесь необходимо отметить, что сама постановка вопроса о расформировании комиссии, т.е. применение коллективной ответственности, является не бесспорной и обоюдоострой в правовой национальной системе. Мера это исключительная, но в то же время она реализуется, как отмечалось, в коллективной ответственности, что само по себе предполагает наказание всех. Здесь мы все дальше отходим от субъективного вменения и приближаемся к объективному вменению, т.е. распространяем виновность на лиц, не совершавших правонарушительных действий.

Допустим, по вопросу об исполнении решений вышестоящей комиссии из 12 членов избирательной комиссии субъекта РФ пять проголосовало «за», а семь «против» исполнения решения вышестоящей комиссии, то в соответствии с п.п. б п. 1 ст. 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав», – это является основанием для расформирования «заупрямившейся» нижестоящей комиссии. Если суд принял такое решение, то и к тем, кто голосовал «против», и к тем, кто голосовал «за» и не совершал антизаконных действий, применена одна и та же санкция, которая вызвала неблагоприятные юридические последствия для лиц, чье поведение являлось правомерным.

Поэтому мы считаем, что акцент на коллективные формы ответственности за нарушения избирательного законодательства и избирательных прав граждан не лучший путь для нашего законодателя. В конце концов, мы отходим от персонализации ответственности, от общепринятых нашей судебной властью конституционных принципов и международных стандартов.

В том же случае с «заупрямившейся» комиссией, даже если она и не выполнила решений суда, есть в арсенале судов исполнительное производство, которое применяют в таком случае, а также персонализированные меры административной, дисциплинарной, имущественной и, наконец, уголовной ответственности.

---

[1] См.: Дмитриев Ю.А., Исраелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – Ростов-н/Д.: Феникс, 2004. – С. 729. (Высшее образование).

Здесь возникает еще одна проблема – вторжение вышестоящих комиссий в компетенцию нижестоящих. Законодатель ввел В Закон «Об основных гарантиях избирательных прав»[1] п. 11 ст. 20, по которому, с одной стороны, решение комиссии, противоречащее закону либо принятое с превышением установленной компетенции, «подлежит отмене вышестоящей комиссией или судом». А В чем заключается «превышение установленной компетенции»? В признании нижестоящей комиссией недействительными итогов голосования на соответствующей территории (в своем участке, округе)? Такое право, в соответствии с пп. «а» п. 1 ст. 31, делегировано ЦИК, более того, это является основанием для расформирования «нижестоящей» комиссии. Такие полномочия ЦИК невозможно найти в избирательной практике Соединенных Штатов, Англии, где такую возможность законодатель не мог предоставить «вышестоящим» комиссиям.

С другой стороны, следующая новелла того же п. 11 ст. 20 дает право вышестоящей комиссии принять решение по существу вопроса за нижестоящую комиссию. Это уже опасный прецедент. Им, например, воспользовались, когда вопреки мнению Избирательной комиссии Красноярского края ЦИК приняла решение об определении результатов выборов губернатора Красноярского края, утвердив в этой должности одного из претендентов, набравшего большее количество голосов, но не объявленного своей краевой избирательной комиссией победителем.

Более того, ЦИК воспользовался возможностью, предоставленной ему пп. б п. 1 ст. 31 от 25 декабря 2002 г., принял постановление № 167/1422-3 «О заявлении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в Красноярский краевой суд о расформировании Избирательной комиссии Красноярского края» в связи с неисполнением судебного решения об определении результатов выборов губернатора Красноярского края, состоявшихся в сентябре 2002 г. Красноярский краевой суд 27 января 2003 г. удовлетворил требование ЦИК России о расформировании Избирательной комиссии Красноярского края. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ 4 апреля 2003 г. в своем определении оставила решение Красноярского краевого суда от 27 января 2003 г. без изменения, кассационные жалобы председателя Избирательной

[1] СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5132.

комиссии Красноярского края Кострыкина Г.М. и ее представителя Лыкина А.А. – без удовлетворения.

Итак, несколько судебных инстанций, в том числе высших, стали на защиту мнения ЦИК, доказав неправомерность действий Красноярской избирательной комиссии. Но определение результатов выборов губернатора Красноярского края, состоявшихся в сентябре 2002 г. стало уделом не Избирательной комиссии Красноярского края, а ЦИК.

Представляется, что ничего не случилось бы в Красноярске, если бы местный краевой суд разобрался в ситуации, используя свои возможности, предоставленные ему Конституцией России и Федеральным конституционным законом о судебной системе Российской Федерации[1], выявил бы конкретных виновных в создавшейся ситуации, привлек их к ответственности, доукомплектовал бы избирательную комиссию вместо выбывших и обязал ее принять решение по существу состоявшегося волеизъявления красноярцев. Пусть на это ушло бы больше времени, но зато восторжествовала бы справедливость. И выборы губернатора Красноярского края были бы уделом самих красноярцев, что соответствовало бы действующей Конституции России, а не являлось результатом решения московской, хоть и центральной, инстанции. Это еще важно отметить и потому, что правовое гражданское общество не может не быть демократическим, сущностью которого является децентрализация властных институтов, в том числе и в организации избирательной власти[2].

Стоит отметить, что изменения в избирательном законодательстве 2001–2004 гг. были положительно восприняты сотрудниками компетентных органов, которые считали и, наверное, не без основания, что обновленное законодательство и, в первую очередь, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», по заявлению представителей Генпрокурату-

---

[1] СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2001. № 51. Ст. 4825.

[2] См., например, об этом: Избирательные системы стран мира (формирование парламентов, выборы президентов): Учеб. пособие. – Екатеринбург, 1999; Институты конституционного права иностранных государств / Отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: Городец-издат, 2002; Зарубежное избирательное право: Учебное пособие / Науч. ред. В.В. Маклаков.- М.: НОРМА, 2003; Сравнительное избирательное право: Учебное пособие / Науч. ред. В.В. Маклаков. – М.: НОРМА, 2003.

ры РФ, позволили избежать значительного количества правонарушений[1]. Правда, дальше отмечалось, что большая часть правонарушений в период избирательных кампаний прошедших в 1999 и 2000 гг. была вызвана все-таки несовершенством законодательства и отсутствием правоприменительной практики[2].

Соглашаясь в целом с таким заявлением, отметим, что в абсолютной форме такая оценка этой законодательства избирательной кампании несколько субъективна. По нашему мнению, недооценена и правоприменительная практика. Фундаментальные труды по электоральной статистике, отдельные исследования специалистов по данной проблеме содержат другие оценки. Показательно количество дел, рассмотренных в судах общей юрисдикции за 2000–2003 гг.

Таблица 24

Годы	**Количество рассмотренных избирательных дел в судах общей юрисдикции**[3]
2000	**3384**
2001	**3661**
2002	**2765**
2003	**2747**
всего	**12557**

Конечно, обновленное законодательство дало возможность учесть опыт предыдущих избирательных кампаний, в том числе и обобщить судебную практику по разрешению избирательных споров и учесть ее в новом законодательстве, составившем правовую базу избирательной кампании 2003–2004 годов, позволило более эффективно выявлять правонарушения в избирательном процессе

[1] Итоги прошедших в 2003–2004 гг. федеральных избирательных кампаний и задачи по совершенствованию подготовки и проведению выборов, референдумов. – М., 2004. – С.18.

[2] Там же.

[3] Таблица составлена по данным приведенным судьей Верховного Суда Российской Федерации А.В. Харланова. См.: Итоги прошедших в 2003 – 2004 г.г. федеральных избирательных кампаний и задачи по совершенствованию подготовки и проведению выборов, референдумов. – М.: 2004, с.24.

на первоначальной стадии, наделило избирательные комиссии определенными полномочиями по возбуждению административных производств и др. Если посмотреть график правонарушений за этот период, то кривая будет выглядеть так.

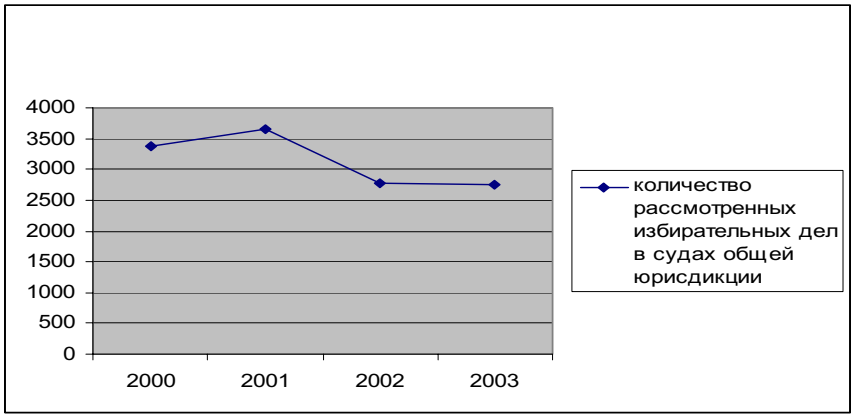

Рис. 3 **Количество рассмотренных избирательных дел в судах общей юрисдикции**

В то же время и сами судебные инстанции проделали необходимую работу по обобщению опыта предыдущих избирательных кампаний. Они проводили «круглые столы», семинары, выступали с лекциями на факультетах повышения квалификации, в том числе и в Российской академии правосудия, по применению измененного избирательного законодательства, приняли участие в подготовке научно-практического комментария к Федеральному закону об основных гарантиях. Приказом Председателя Верховного суда в сентябре 2003 г. для повышения качества и эффективности деятельности Верховного Суда судебной коллегией по гражданским делам был образован судебный состав по административным делам, к компетенции которого отнесли рассмотрение дел, возникающих из публично-правовых отношений, в том числе дел об оспаривании нормативно-правовых актов в сфере избирательного законодательства и о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан России.

Вместе с тем электоральная практика прошедшей выборной кампании (2003–2004 гг.) показала в целом, что решения избирательных комиссий по избирательным спорам стали более взвешенными и аргументированными. Так, по словам представителей Верховного суда РФ, это обстоятельство способствовало тому, что абсолютное большинство заявлений участников избирательных кампаний на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий суды оставили без удовлетворения. В то же время все обращения ЦИК России по вопросам нарушения избирательного законодательства со стороны участников избирательного процесса были удовлетворены[1].

Однако прошедшая избирательная кампания более рельефно обозначила и некоторые позиции, которые усложнили в первую очередь, работу избирательных комиссий. Это было связано с трудностями в применении норм нового избирательного законодательства, особенно процессуальных. Возникли определенные противоречия и коллизии между нормами Гражданско-процесуального кодекса и обновленного избирательного законодательства (по вопросам подсудности). Суды в этом случае исходили из приоритета ГПК, поскольку по существующей практике, если в двух нормативно-правовых актах, регулирующих сходные отношения, обнаруживаются коллизии, то действует нормативно-правовой акт более позднего введения в действие. Так, например, в вопросах обращений в суд за защитой нарушенных избирательных прав суд, как правило, принимал к своему производству заявления субъектов избирательного процесса, указанных в ст. 250 ГПК и ст. 75 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав», при этом суды исходили из того, что по смыслу указанной правовой нормы, субъекты, упомянутые в ст. 250 ГПК, не вправе обращаться в суд по поводу любых нарушений избирательного законодательства, а только за защитой *своих* нарушенных прав. Так, по вопросам об отмене регистрации только специальные субъекты обращения – избирательная комиссия либо кандидат – вправе были обратиться в суд за защитой своих нарушенных прав. Правда, и для других субъектов не исключалась возможность обратиться с жалобой, но не в суд, а в избирательную комиссию.

[1] Итоги прошедших в 2003–2004 гг. федеральных избирательных кампаний и задачи по совершенствованию подготовки и проведению выборов, референдумов. – М., 2004. – С. 22.

Как показала судебная практика, не все суды руководствовались ст. 250 ГПК, отдавая преимущество ст. 75 закона «Об основных гарантиях избирательных прав». Естественно, такой неоднозначный подход свидетельствует о несовершенстве судебной практики. Впрочем, на такую ситуацию обращали внимание представители Верховного суда РФ, которые предложили в случаях, когда избирательная комиссия и суды общей юрисдикции по-разному истолковывают одни и те же нормы, вносить либо какие-то редакционные уточнения, либо дополнения в избирательное законодательство[1].

Конечно, надо вносить редакционные уточнения и дополнения в законодательство, использовать другие возможные формы, в том числе повышать уровень правосознания, правовой культуры в целом и совершенствовать судебную практику, но судья в любом случае будет руководствоваться теорией свободной оценки доказательств и самостоятельно выносить решение. Главное, чтобы оно не расходилось с законом и было справедливым, в данном случае способствовало справедливому разрешению заявлений о соблюдении и защите избирательных прав.

Какие же другие проблемы высветила избирательная кампания 2003–2004 гг. в обновленном законодательстве и электоральной практике? В первую очередь, это слабая доказательная база административных дел, возбужденных избирательными комиссиями и направленных в Генеральную прокуратуру[2]. Таких дел оказалось около 200, но все они были возвращены по этой причине, и ни одно из них не было доложено Генеральному прокурору в силу несоблюдения требований ст. 28 КоАП РФ и слабой доказательной базы. Так, по словам представителя Генпрокуратуры РФ, дела шли валом, не всегда даже соблюдались правила технического оформления протокола. Изучение ходатайств избирательных комиссий, поступивших в Генпрокуратуру, о привлечении к административной ответственности зарегистрированных кандидатов показало, что комиссиями

---

[1] Итоги прошедших в 2003–2004 гг. федеральных избирательных кампаний и задачи по совершенствованию подготовки и проведению выборов, референдумов. – М.: ЦИК, 2004. – С. 25.

2 Значительное количество фактов возврата административных материалов происходило и по той причине, что избирательными комиссиями не было получено в установленном порядке согласие Генерального прокурора РФ на привлечение кандидатов к административной ответственности в период депутатских выборов.

протоколы составлялись без учета требований ст. 28.2, т.е. нарушителю не разъяснялись его права. В материалах отсутствовали достаточные доказательства. Имели место случаи направления ходатайств не только без проверочных материалов, но и вообще без протокола об административном правонарушении[1].

Однако были и другие факты. Например, председатель Избирательной комиссии Курганской области сообщил, что они прошли пять разных судебных процессов, выиграли все пять судебных процессов, в том числе связанные с отменой регистрации кандидата, на которого было отправлено представление в Генеральную прокуратуру с просьбой привлечь его к административной ответственности. Все документы были оформлены. «Но на свое письмо в Генеральную прокуратуру, — отмечал председатель ОИК, — ответа не получили, в каком состоянии документы – не знаем. Попытались выяснить ситуацию в Генеральной прокуратуре, положительного ответа не последовало. Ответ мы получили только через два месяца после окончания выборов»[2]. Как видим, данный пример говорит о том, что даже Генеральная прокуратура не была готова к принятию новелл избирательного законодательства. В целом же работниками прокуратуры была проведена значительная работа по обобщению электоральной практики и практики прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, что стало одним из приоритетных направлений надзорной деятельности прокуратуры[3].

---

[1] Как далее отметила О.Ю. Разумова, ряд избирательных комиссий по факсу сбрасывали протоколы, причем иногда не полностью (Рязанского одномандатного округа № 149 и Ямало-Ненецкого № 225), а на другой день уже спрашивали, какое решение принято. Как можно принять решение если нет материала? – совершенно справедливо сетовала О.Ю. Разумова. Как можно принять решение по факсовскому документу? Там ведь должны быть подлинные подписи.

[2] См.: Итоги прошедших в 2003–2004 г.г. федеральных избирательных кампаний и задачи по совершенствованию подготовки и проведению выборов, референдумов. – М.: ЦИК, 2004. – С. 53–54.

[3] Нарушение избирательного законодательства. Прокурорский надзор, квалификация, расследование / С.Л. Басов, К.А. Корсаков, А.А. Новиков, А.А. Сапожников, А.Е. Скачкова; под общ. ред. А.М. Бородина, А.А. Новикова. – СПб., 2005.; Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан: Методические рекомендации / А.Ю.Винокуров, Т.С.Лупикова, И.Н.Степанов. – М., 2004.

Желательно, чтобы ходатайства о привлечении к административной ответственности зарегистрированных кандидатов рассматривать в прокуратурах с субъектов федерации, на территории которых расположен избирательный округ. Мировая практика, особенно в демократических развитых государствах, дает примеры децентрализации избирательной власти, и если мы вспомним выборы Президента США в 2000 г., то спор по определению результатов голосования между кандидатами в президенты в штате Флорида рассматривался не Верховным судом США, а судом штата Флорида.

И еще на один факт стоит обратить внимание. Как отметил представитель Генпрокуратуры, в кампанию 2003–2004 гг. иногда избирательными комиссиями направлялись ходатайства уже после официального опубликования результатов выборов, когда зарегистрированный кандидат утратил свой статус и согласие Генеральной прокуратуры здесь уже не требовалось либо, наоборот, кандидат приобрел иной статус и для того, чтобы в ином статусе решать вопрос о привлечении к ответственности, нужно обращаться в Совет Федерации[1], а материалы не выдерживают никакой критики. Все это стало причиной того, что определенная часть правонарушителей осталась безнаказанной[2].

Итак, работники суда и прокуратуры высветили проблему о слабости избирательных комиссий в вопросах применения ответственности за административные правонарушения. Однако представляется, что такая «слабость комиссий» была обусловлена не практикой их функционирования по применению ответственности, а, в первую очередь, издержками самого законодательства, наделившего избиркомы не свойственными им функциями компетентных органов. Речь идет о том, в каком объеме комиссии могли выполнять функции, связанные с реализацией административной ответственности. Явно, что объем был завышен, избиркомы не владеют соответствующей технологией и навыками по формированию доказательной базы административных правонарушений. Этим должны заниматься профессионалы, имеющие соответствующую квалификацию, навыки, практику, располагающие

[1] Здесь, по всей вероятности, ошибка, обращение в данном случае должно поступить в тот представительный орган власти, куда избран депутат, в данном случае, в Государственную Думу.

[2] Итоги прошедших в 2003–2004 гг. федеральных избирательных кампаний и задачи по совершенствованию подготовки и проведению выборов, референдумов. – М.: ЦИК, 2004. – С. 21.

необходимыми техническим средствами, структурными взаимосвязями по линии компетентных органов, опытом работы в сфере публично-правовых отношений.

Эта проблема была обозначена на расширенном заседании Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, где рассматривались вопросы, связанные с доказыванием принципа осознанности, перехода от информирования к предвыборной агитации, т.е. с доказыванием умысла и определением, кто этой технологией, этим процессом должен заниматься. Если «возложить на систему избирательных комиссий сбор доказательств, поскольку вопрос о предвыборной агитации переведен из плоскости конституционно-правовой в сторону административно-правовой или уголовно-правовой, то возникает вопрос, кто должен тогда заниматься последствиями вот этого незаконного, неконституционного перехода средств массовой информации от сферы информирования к сфере проведения предвыборной агитации. Или этим должны заниматься органы внутренних дел. Или же если мы сохраняем существующее положение дел, то должна быть в законе прописана хотя бы минимальная технологическая процедура этой цепочки действий. В противном случае, мы имеем ответственность, но не имеем технологии привлечения к этой ответственности»[1].

Собственно, подобная картина наблюдается и по другим составам административных правонарушений, где предусмотрена ответственность, но за какие технологические отступления или нарушения и в каком порядке можно привлекать, не прописано. В любом случае в законодательстве необходимо прописывать ту технологическую цепочку, которая связана с привлечением виновных, физических и юридических лиц, к ответственности, предусмотренной законодательством[2].

Разделяя в целом эту позицию, все же хочется отметить, что и эти меры, безусловно, необходимые, не в состоянии полностью разрешить проблему, поскольку применение административной

[1] Комитет Совета Федерации по конституционному законодательству. Мониторинг. Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и практика их применения. – Стенограмма расширенного заседания. 31 мая 2004 г.: – М., 2004. – С. 14.

[2] Там же. – С. 14-15.

ответственности, проведение необходимых действий по формированию доказательной базы, все же требуют специальных процессуальных знаний, особенностей административного производства и процесса. Естественно, члены избирательных комиссий не обладают такими знаниями на уровне профессионального их применения, тем более, как заметили исследователи, за неполных 10 лет с момента принятия Конституции РФ правовая основа судопроизводства радикально изменяется пятый раз[1]. Несколько раз усиливает эту позицию и другие авторы, отмечая, что за этот период вносились изменения и в процессуальный закон, регламентирующий рассмотрение избирательных споров[2]. Кто же в связи с этим будет реализовывать действия по формированию доказательной базы с учетом процессуальных особенностей административного производства?

Выходов здесь может быть несколько: или вводить в состав избирательных комиссий представителей соответствующих компетентных органов, или освободить избирательные комиссии от данных функций, или перевести данную категорию дел из административной ответственности в конституционно-правовую, или вернуться к исходному, когда в избирательном законодательстве обозначаются лишь соответствующие правонарушения, а меры ответственности за них реализуются в рамках компетенции КоАП уполномоченными на то органами. Не исключены и другие варианты, в любом случае, эту проблему необходимо решать до начала новой избирательной кампании 2007/2008 года, которая будет, по мнению специалистов, более сложной.

Среди других проблем прошедшая избирательная кампания (2003/2004 гг.) высветила и вопрос о частной жалобе, хотя ст. 261 ГПК РФ[3] о сроках рассмотрения жалобы на решения суда по данной категории дел ничего о ней не говорила[4]. В связи с этим действовало

---

[1] Постников А.Е. О проекте нового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участия в референдуме граждан Российской Федерации» // Законодательство и экономика. – 2001. – № 12 (212). – С. 5.

[2] Галушко И.В. Правосудие как способ разрешения юридических конфликтов в ходе выборов // Вестник ЦИК РФ, 2003. – № 1. – С. 106.

[3] СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2004. № 24. Ст. 2335; № 31. Ст. 3230; 2005. № 1. Ст. 20; № 30 (Ч.I). Ст. 3104.

[4] Итоги прошедших в 2003–2004 годах федеральных избирательных кампаний и задачи по совершенствованию подготовки и проведению выборов, референдумов. – М., 2004. – С. 25.

общее правило, когда частная жалоба подавалась в течение десяти дней (ст. 372), но в силу скоротечности избирательной кампании это правило не срабатывало, поэтому появилось предложение все-таки ввести специальную норму о сокращенном сроке подачи, в том числе и частных жалоб[1]. Необходимо отметить, что данная ситуация была проанализирована законодателем и в ч. 3 ст. 261 ГПК в 2005 г., в результате введена норма о частной жалобе, которая могла быть подана в течение пяти дней[2] вместо десяти по ст. 372. Однако и этот срок некоторые законодатели посчитали большим, в силу скоротечности избирательной кампании, поэтому в новом законопроекте «О внесении изменений в Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации[3], законодатель предусмотрел еще более короткий срок подачи частной жалобы – три дня (п. 3 ст. 2). Однако в окончательном варианте закона данная норма была дезавуирована. Законодатель лишь в новой редакции ч. 3[1] ст. 348, уточнил сроки подачи только кассационной жалобы поступившей в период избирательной кампании до дня голосования и ограничился указанием, что она рассматривается судом не позднее дня, предшествующего дню голосования, при этом регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом кассационной инстанции не позднее чем за два дня до дня голосования» (п. 4 ст. 2 указанного закона[4]).

Были внесены коррективы в ставшие уже «традиционными» проблемы, связанные с нарушением порядка составления списков избирателей, несвоевременным представлением избирательными

---

[1] См.: Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность. Монография / Под ред. проф. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – С. 428.

[2] Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч.I). Ст. 3104.

[3] Закон принят 5 декабря 2006 г. (№225-ФЗ)

[4] Федеральный закон Российской Федерации от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральные законы» «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // Российская газета. 2006. 7 декабря. № 275 (4241).

комиссиями информации как гражданам, так и кандидатам в депутаты, нарушением порядка регистрации доверенных лиц, финансированием окружных и территориальных комиссий, сроками передачи финансовых отчетов зарегистрированных кандидатов, нарушением порядка ведения предвыборной агитации, изготовлением и передачей избирательных бюллетеней и др.

При изучении темы № 12 необходимо:

Работать с законодательными актами: [1], [21], [29], [32], [36], [49].

Работать со сборником нормативно-правовых актов: ***[4], [5], [17].***

Читать научную и учебную литературу: [10], [17], [40], [53], [58], [59], [65], [66], [78], [93], [102], а также

Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991-2001): Очерки теории и практики. – М., 2001.

Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Юридическая ответственность: Учебное пособие. – М.: Альфа-М, 2005.

Игнатенко В.В., Князев С.Д., Номоконов В.А. Юридическая ответственность субъектов избирательного процесса: Учеб. пособие. – Владивосток, 2003.

Колюшин Е.Н. Судебная защита избирательных прав граждан. – М.: ИД «Городец», 2005.

Контрольный тест

1. По защите прав кандидата в депутаты Государственной Думы РФ, выдвигавшегося по мажоритарному избирательному округу, в качестве первой инстанции выступали:

а. мировой судья;
б. районный суд;
в. суд субъекта РФ;
г. Верховный Суд;
д. Конституционный Суд РФ.

2. Частная жалоба на решение судьи по избирательному спору во время избирательной кампании подается:

а. в 15-дневный срок;

б. в 12-дневный срок;
в. в 10-дневный срок;
г. в 5-дневный срок;
д. в 3-дневный срок.

3. Форма обращения в суд по защите избирательных прав:
а. иск;
б. жалоба;
в. заявление;
г. ходатайство;
д. обращение.

4. Надзор за соблюдением избирательных прав осуществляет:
а. законодательный орган;
б. исполнительный орган;
в. суд;
г. прокуратура;
д. МВД;
е. ФСБ.

5. Правовая позиция Конституционного Суда РФ обязательна:
а. на всей территории государства;
б. только на территории субъекта федерации;
в. только для лиц, обратившихся в суд;
г. только для властных органов;
д. только для самого Конституционного Суда;
е. только для судов общей юрисдикции, включая и Верховный Суд РФ.

Контрольные вопросы

1. Как вы понимаете категорию «судебная практика»?
2. Кто является субъектом внесудебной защиты избирательных прав?
3. Какова динамика рассмотрения избирательных споров в судах общей юрисдикции?
4. Как можно оформить обращение за защитой избирательных прав в суд общей юрисдикции?
5. Как можно оформить обращение за защитой избирательных прав в Конституционный Суд РФ?

6. В какие сроки можно подать частную жалобу во время избирательной кампании?
7. Какую роль играют правовые позиции Конституционного Суда по защите избирательных прав?
8. Может ли Конституционный Суд РФ пересмотреть решения суда общей юрисдикции по избирательному спору?
9. Какие органы являются надзорными за исполнением избирательных законов?
10. Рассматривались ли жалобы российских граждан на нарушение избирательных прав в Европейском Суде по правам человека?

План семинарского занятия:

1. Понятие судебной практики.
2. Подсудность дел по избирательным спорам.
3. Внесудебная защита избирательных прав граждан.
4. Особенности прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан.

Заключение

Анализ проблем избирательного права показывает, что на всех ее этапах истории российской государственности мы наблюдаем довольно высокий уровень электоральной культуры, который, к сожалению, не всегда учитывается исследователями. Вместе с тем, мы видим и значительную преемственность в развитии избирательных институтов на различных этапах существования нашего общества, в том числе и советского периода, по отношению к современному состоянию избирательной системы. Электоральная практика, впитывая в себя достижения отечественной государственной науки, значительно обогащала и наши представления о судьбах российской государственности, ее важнейших представительных учреждениях.

Конечно, на практике формирования представительных органов власти сказывались и недостаточная нормативная проработанность выборных начал, и концептуальные идеологические постулаты, и особенности ментальности нашего общества, и особенности политического, экономического, социального его развития.

Электоральное право и избирательные системы России не могли развиваться отдельно от этих важнейших сфер нашего общества, и в этом плане они несли в себе его характеристики. Но в то же время избирательные институты способствовали и совершенствованию правоотношений, складывающихся и развивающихся в рамках российской государственности, преодолению многих уязвимых ее черт.

Стоит отметить, что отличительной чертой российских избирательных систем являлась причастность наших граждан к великому «государеву делу». Россияне фактически никогда не рассматривали участие в выборах как личное дело, а только как важное, необходимое личное участие в государственном управлении. Эта сопричастность всегда выделяла российский электорат среди электоральных групп других стран, электоральные предпочтения в России всегда связывались с судьбой государства.

Коренные преобразования, которые произошли в нашем обществе в конце 80-х и 90-е годы не могли не сказаться и на избирательном праве, которое подверглось значительной реконструкции. Оно выстраивалась как с учетом традиций нашего общества, с начавшимся процессом его демократизации, так и с учетом мировой электоральной практики: международных избирательных стандартов и гарантий прав человека и гражданина. И в этом плане в нашем обществе сделаны значительные шаги.

Однако нам не удалось, к сожалению, избежать и тех негативных факторов, которые привносит мировая электоральная практика. Как показал опыт, не все модели выборов приживаются на российской почве. Поэтому критическое осмысление достижений как отечественной, так и международной электоральной практики остается важнейшей задачей нашего законодателя и правоприменителя.

Мы должны помнить, что как бы ни было развито нормативное регулирование выборных процессов, создать идеальную конструкцию избирательной системы нельзя, но ее совершенствование будет зависеть от того, насколько мы сумеем разработать качественную модель самих представительных органов.

Таким образом, прежде чем говорить об эффективности той или иной избирательной системы, мы должны ответить на вопрос, какая модель представительных органов власти нам нужна, какая модель более эффективна и рациональная в современной России.

Но исторический опыт и современная практика показывают, что эти проблемы не решаются поочередно, поэтому мы обречены на одновременные поиски рациональных моделей – как избирательных систем, так и формируемых представительных органов власти, преследуя цель наиболее эффективного управления обществом и гарантированности прав его граждан в направлении сохранения общечеловеческих ценностей и демократических, общецивилизационных начал нашего общества как части мирового сообщества.

Приложение

Таблица № 1

№ №	Наименование субъекта Российской Федерации	Численность избирателей	Частное от деления на единую норму представительства (ЕНП – 466569)	Число округов по целой части	Число округов при целой части меньше единицы	Дробная часть частного	Число округов по дробной части	Всего установлено избирательных округов в 1995 году	Установленные округа в 1993 году
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
1	Республика Адыгея	322279	0.69		1			1	1
2	Республика Алтай	123672	0.27		1			1	1
3	Республика Башкортостан	2785903	5,97	5		0,97	1	6	6
4	Республика Бурятия	661503	1,42	1		0,42		1	1
5	Республика Дагестан	1077229	2,31	2		0,31		2	2
6	Ингушская Республика	115741	0,25		1			1	1
7	Кабардино-Балкарская Республика	514148	1,1	1		0,1		1	1
8	Республика Калмыкия	199775	0,43		1			1	1

Продолжение табл. 1.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
9	Карачаево-Черкесская Республика	281060	0.60		1			1	1
10	Республика Карелия	557224	1,19	1		0.19		1	1
11	Республика Коми	768404	1,65	1		0.65		1	2
12	Республика Марий Эл	538059	1,15	1		0.15		1	1
13	Республика Мордовия	674772	1,45	1		0.45		1	1
14	Республика Саха (Якутия)	588304	1,26	1		0.26		1	1
15	Республика Северная Осетия	410592	0.88		1			1	1
16	Республика Татарстан	2636000	5,65	5		0,65		5	5
17	Республика Тува	169984	0,36		1			1	1
18	Удмуртская Республика	1114667	2,39	2		0,39		2	2
19	Республика Хакасия	378175	0,81		1			1	1
20	Чеченская Республика	662895	1,42	1		0,42		1	1
21	Чувашская Республика	926116	1,98	1		0,98	1	2	2

Продолжение табл. 1.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
22	Алтайский край	1900252	4,07	4		0,07		4	4
23	Краснодарский край	3538119	7,58	7		0,58		7	7
24	Красноярский край	2044249	4,38	4		0,38		4	4
25	Приморский край	1472056	3,16	3		0,16		3	3
26	Ставрополь-ский край	1785382	3,83	3		0,83	1	4	4
27	Хабаровский край	1037000	2,22	2		0,22		2	2
28	Амурская об-ласть	646436	1,39	1		0,39		1	1
29	Архангельская область	1048206	2,25	2		0,25		2	2
30	Астраханская область	696685	1,49	1		0,49		1	1
31	Белгородская область	1048930	2,25	2		0,25		2	2
32	Брянская об-ласть	1076255	2,31	2		0,31		2	2
33	Владимирская область	1198945	2,57	2		0,57		2	2
34	Волгоградская область	1942202	4,16	4		0,16		4	4
35	Вологодская область	949054	2,03	2		0,03		2	2

Продолжение табл. 1.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
36	Воронежская область	1902650	4,08	4		0,08		4	4
37	Ивановская область	943216	2,02	2		0,02		2	2
38	Иркутская область	1759660	3,77	3		0,77	1	4	4
39	Калининград-ская область	665059	1,43	1		0,43		1	1
40	Калужская об-ласть	804880	1,73	1		0,73	1	2	2
41	Камчатская область	264874	0,57		1			1	1
42	Кемеровская область	2102919	4,51	4		0,51		4	4
43	Кировская об-ласть	1178873	2,53	2		0,53		2	2
44	Костромская область	587228	1,26	1		0,26		1	1
45	Курганская область	764856	1,64	1		0,64		**1**	**2**
46	Курская область	985775	2,11	2		0,11		2	2
47	Ленинградская область	1243799	2,67	2		0,67	1	**3**	**2**
48	Липецкая область	915287	1,96	1		0,96	1	2	2
49	Магаданская область	171694	0,37		1			1	1

Продолжение табл. 1.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
50	Московская область	5160888	11,06	11		0,06		**11**	**10**
51	Мурманская область	772994	1,66	1		0,66	1	2	2
52	Нижегородская область	2788031	5,98	5		0,98	1	6	6
53	Новгородская область	547823	1,17	1		0,17		1	1
54	Новосибирская область	1968531	4,22	4		0,22		4	4
55	Омская область	1500261	3,22	3		0,22		3	3
56	Оренбургская область	1524300	3,27	3		0,27		3	3
57	Орловская область	678492	1,45	1		0,45		1	1
58	Пензенская область	1142111	2,45	2		0,45		2	2
59	Пермская область	1961886	4,2	4		0,2		4	4
60	Псковская область	631171	1,35	1		0,35		1	1
61	Ростовская область	3167336	6,79	6		0,79	1	**7**	**6**
62	Рязанская область	1008225	2,16	2		0,16		2	2
63	Самарская область	2369672	5,08	5		0,08		5	5

Продолжение табл. 1.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
64	Саратовская область	1966999	4,22	4		0,22		4	4
65	Сахалинская область	440568	0,94		1			1	1
66	Свердловская область	3332983	7,14	7		0,14		7	7
67	Смоленская область	861069	1,85	1		0,85	1	2	2
68	Тамбовская область	960347	2,06	2		0,06		2	2
69	Тверская область	1217918	2,61	2		0,61		2	2
70	Томская область	709944	1,52	1		0,52		1	2
71	Тульская область	1427607	3,06	3		0,06		3	3
72	Тюменская область	867412	1,86	1		0,86	1	2	2
73	Ульяновская область	1054931	2,26	2		0,26		2	2
74	Челябинская область	2590860	5,55	5		0,55		5	5
75	Читинская область	787215	1,69	1		0,69	1	2	2
76	Ярославская область	1089247	2,33	2		0,33		2	2
77	город Москва	6931128	14,86	14		0,86	1	15	15

Продолжение табл. 1.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
78	город Санкт-Петербург	3784408	8,11	8		0,11		8	8
79	Еврейская автономная область	134092	0,29		1			1	1
80	Агинский Бурятский автономный округ	42979	0,09		1			1	1
81	Коми-Пермяцкий автономный округ	100303	0,21		1			1	1
82	Корякский автономный округ	20276	0,04		1			1	1
83	Ненецкий автономный округ	29239	0,06		1			1	1
84	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	28448	0,06		1			1	1
85	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	80394	0,17		1			1	1
86	Ханты-Мансийский автономный округ	782446	1,68	1		0,68	1	2	2

Окончание табл. 1.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
87	Чукотский автономный округ	58977	0,13		1			1	1
88	Эвенкийский автономный округ	12368	0,03		1			1	1
89	Ямало-Ненецкий автономный округ	262973	0,56		1			1	1
	Всего	104978098		189	21		15	225	225

Таблица № 2

№ №	Наименование субъекта Российской Федерации	Численность избирателей	Всего установлено избирательных округов в 1995 году	Средний размер округа (*тыс. чел.*)	Минимальный размер округа (*тыс. чел.*)	Максимальный размер округа (*тыс. чел.*)	Отклонение (max-min) / min	Отклонение (max-min) / aver
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**
1	Республика Адыгея	322279	1	322,3				
2	Республика Алтай	123672	1	123,7				
3	Республика Башкортостан	2785903	6	464,3	451,6	475,5	5,3	5,1
4	Республика Бурятия	661503	1	661,5				
5	Республика Дагестан	1077229	2	538,6	528,9	548,3	3,7	3,6
6	Ингушская Республика	115741	1	115,7				
7	Кабардино-Балкарская Республика	514148	1	514,1				
8	Республика Калмыкия	199775	1	199,8				
9	Карачаево-Черкесская Республика	281060	1	281,1				

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
10	Республика Карелия	557224	1	557,2				
11	Республика Коми	768404	1	768,4				
12	Республика Марий Эл	538059	1	538,1				
13	Республика Мордовия	674772	1	674,8				
14	Республика Саха (Якутия)	588304	1	588,3				
15	Республика Северная Осетия	410592	1	410,6				
16	Республика Татарстан	2636000	5	527,2	513,3	555,3	8,2	8,0
17	Республика Тува	169984	1	170,0				
18	Удмуртская Республика	1114667	2	557,3	534,5	580,2	8,6	8,2
19	Республика Хакасия	378175	1	378,2				
20	Чеченская Республика	662895	1	662,9				
21	Чувашская Республика	926116	2	463,1	458,7	467,4	1,9	1,9
22	Алтайский край	1900252	4	475,1	462,9	489,1	5,7	5,5

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
23	Краснодарский край	3538119	7	505,4	477,7	528,2	10,6	10,0
24	Красноярский край	2044249	4	511,1	482,0	531,9	10,4	9,8
25	Приморский край	1472056	3	490,7	467,6	514,4	10,0	9,5
26	Ставрополь-ский край	1785382	4	446,3	438,3	461,0	5,2	5,1
27	Хабаровский край	1037000	2	518,5	503,0	534,0	6,2	6,0
28	Амурская об-ласть	646436	1	646,4				
29	Архангельская область	1048206	2	524,1	498,0	550,2	10,5	10,0
30	Астраханская область	696685	1	696,7				
31	Белгородская область	1048930	2	524,5	517,1	531,9	2,9	2,8
32	Брянская об-ласть	1076255	2	538,1	511,5	564,7	10,4	9,9
33	Владимирская область	1198945	2	599,5	580,2	618,7	6,6	6,4
34	Волгоградская область	1942202	4	485,6	476,4	497,0	4,3	4,2
35	Вологодская область	949054	2	474,5	455,2	493,9	8,5	8,2
36	Воронежская область	1902650	4	475,7	469,1	481,0	2,5	2,5

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
37	Ивановская область	943216	2	471,6	449,5	493,7	9,8	9,4
38	Иркутская область	1759660	4	439,9	417,5	454,7	8,9	8,5
39	Калининград-ская область	665059	1	665,1				
40	Калужская область	804880	2	402,4	400,6	404,3	0,9	0,9
41	Камчатская область	264874	1	264,9				
42	Кемеровская область	2102919	4	525,7	498,1	543,8	9,2	8,7
43	Кировская область	1178873	2	589,4	586,1	592,2	1,0	1,0
44	Костромская область	587228	1	587,2				
45	Курганская область	764856	1	764,9				
46	Курская область	985775	2	492,9	485,5	500,3	3,0	3,0
47	Ленинградская область	1243799	3	414,6	407,4	428,6	5,2	5,1
48	Липецкая область	915287	2	457,6	452,7	462,6	2,2	2,2
49	Магаданская область	171694	1	171,7				
50	Московская область	5160888	11	469,2	446,1	492,8	10,5	10,0

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
51	Мурманская область	772994	2	386,5	383,4	389,6	1,6	1,6
52	Нижегородская область	2788031	6	464,7	442,1	478,1	8,1	7,7
53	Новгородская область	547823	1	547,8				
54	Новосибирская область	1968531	4	492,1	469,0	507,2	8,1	7,8
55	Омская область	1500261	3	500,1	491,1	516,9	5,3	5,2
56	Оренбургская область	1524300	3	508,1	497,3	513,8	3,3	3,2
57	Орловская область	678492	1	678,5				
58	Пензенская область	1142111	2	571,1	566,3	575,7	1,7	1,6
59	Пермская область	1961886	4	490,5	466,4	504,7	8,2	7,8
60	Псковская область	631171	1	631,2				
61	Ростовская область	3167336	7	452,5	429,6	472,8	10,1	9,5
62	Рязанская область	1008225	2	504,1	481,5	526,7	9,4	9,0
63	Самарская область	2369672	5	473,9	451,7	494,8	9,5	9,1
64	Саратовская область	1966999	4	491,7	469,9	505,2	7,5	7,2

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
65	Сахалинская область	440568	1	440,6				
66	Свердловская область	3332983	7	476,1	460,0	504,0	9,6	9,2
67	Смоленская область	861069	2	430,5	413,3	447,7	8,3	8,0
68	Тамбовская область	960347	2	480,2	464,9	495,4	6,6	6,4
69	Тверская область	1217918	2	609,0	600,3	617,6	2,9	2,8
70	Томская область	709944	1	709,9				
71	Тульская область	1427607	3	475,9	462,4	497,5	7,6	7,4
72	Тюменская область	867412	2	433,7	425,6	441,8	3,8	3,7
73	Ульяновская область	1054931	2	527,5	516,0	539,0	4,5	4,4
74	Челябинская область	2590860	5	518,2	503,5	541,3	7,5	7,3
75	Читинская область	787215	2	393,6	381,7	405,5	6,2	6,0
76	Ярославская область	1089247	2	544,6	519,7	569,5	9,6	9,1
77	город Москва	6931128	15	462,1	443,7	478,4	7,8	7,5
78	город Санкт-Петербург	3784408	8	473,1	461,5	493,8	7,0	6,8

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
79	Еврейская автономная область	134092	1	134,1				
80	Агинский Бурятский автономный округ	42979	1	43,0				
81	Коми-Пермяцкий автономный округ	100303	1	100,3				
82	Корякский автономный округ	20276	1	20,3				
83	Ненецкий автономный округ	29239	1	29,2				
84	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	28448	1	28,4				
85	Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	80394	1	80,4				

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9
86	Ханты-Мансийский автономный округ	782446	2	391,2	384,3	398,1	3,6	3,5
87	Чукотский автономный округ	58977	1	59,0				
88	Эвенкийский автономный округ	12368	1	12,4				
89	Ямало-Ненецкий автономный округ	262973	1	263,0				
	Всего	104978098	225					

Таблица № 3

Наименование субъекта Российской Федерации	**Численность избирателей**	**Частное от деления на единую норму представительства (ЕНП – 466.569)**	**Всего установлено избирательных округов в 1995 году**	**Разница между количеством установленных избирательных округов Центризбиркомом в 1995 году и частным от деления на единую норму представительства (ЕНП – 466.569).**	**Число обиженных избирателей**
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**
Республика Адыгея	322279	0.69	1	0,31	
Республика Алтай	123672	0.27	1	0,73	
Республика Башкортостан	2785903	5,97	6	0,03	
Республика Бурятия	661503	1,42	1	-0,42	195959
Республика Дагестан	1077229	2,31	2	-0,31	144636
Ингушская Республика	115741	0,25	1	0,75	
Кабардино-Балкарская Республика	514148	1,1	1	-0,1	46657
Республика Калмыкия	199775	0,43	1	0,57	
Карачаево-Черкесская Республика	281060	0.60	1	0,40	
Республика Карелия	557224	1,19	1	-0,19	88648
Республика Коми	768404	1,65	1	-0,65	303269
Республика Марий Эл	538059	1,15	1	-0,15	69985
Республика Мордовия	674772	1,45	1	-0,45	209956
Республика Саха (Якутия)	588304	1,26	1	-0,26	121308
Республика Северная Осетия	410592	0.88	1	0,12	
Республика Татарстан	2636000	5,65	5	-0,65	303269
Республика Тува	169984	0,36	1	0,64	
Удмуртская Республика	1114667	2,39	2	-0,39	181962
Республика Хакасия	378175	0,81	1	0,19	

Продолжение табл. 3

1	2	3	4	5	6
Чеченская Республика	662895	1,42	1	-0,42	195959
Чувашская Республика	926116	1,98	2	0,02	
Алтайский край	1900252	4,07	4	-0,07	32660
Краснодарский край	3538119	7,58	7	-0,58	270609
Красноярский край	2044249	4,38	4	-0,38	177296
Приморский край	1472056	3,16	3	-0,16	74651
Ставропольский край	1785382	3,83	4	0,17	
Хабаровский край	1037000	2,22	2	-0,22	102645
Амурская область	646436	1,39	1	-0,39	181962
Архангельская область	1048206	2,25	2	-0,25	116642
Астраханская область	696685	1,49	1	-0,49	228618
Белгородская область	1048930	2,25	2	-0,25	116642
Брянская область	1076255	2,31	2	-0,31	144636
Владимирская область	1198945	2,57	2	-0,57	265944
Волгоградская область	1942202	4,16	4	-0,16	74651
Вологодская область	949054	2,03	2	-0,03	13997
Воронежская область	1902650	4,08	4	-0,08	37325
Ивановская область	943216	2,02	2	-0,02	9331
Иркутская область	1759660	3,77	4	0,23	
Калининградская область	665059	1,43	1	-0,43	200624
Калужская область	804880	1,73	2	0,27	
Камчатская область	264874	0,57	1	0,43	
Кемеровская область	2102919	4,51	4	-0,51	237950
Кировская область	1178873	2,53	2	-0,53	247281
Костромская область	587228	1,26	1	-0,26	121308
Курганская область	764856	1,64	1	-0,64	298604
Курская область	985775	2,11	2	-0,11	51322

Продолжение табл. 3

1	2	3	4	5	6
Ленинградская область	1243799	2,67	3	0,33	
Липецкая область	915287	1,96	2	0,04	
Магаданская область	171694	0,37	1	0,67	
Московская область	5160888	11,06	11	-0,06	27994
Мурманская область	772994	1,66	2	0,34	
Нижегородская область	2788031	5,98	6	0,02	
Новгородская область	547823	1,17	1	-0,17	79317
Новосибирская область	1968531	4,22	4	-0,22	102645
Омская область	1500261	3,22	3	-0,32	102645
Оренбургская область	1524300	3,27	3	-0,27	125973
Орловская область	678492	1,45	1	-0,45	209956
Пензенская область	1142111	2,45	2	-0,45	209956
Пермская область	1961886	4,20	4	-0,20	93314
Псковская область	631171	1,35	1	-0,35	163299
Ростовская область	3167336	6,79	7	0,21	
Рязанская область	1008225	2,16	2	-0,16	74651
Самарская область	2369672	5,08	5	-0,08	37325
Саратовская область	1966999	4,22	4	-0,22	102645
Сахалинская область	440568	0,94	1	0,06	
Свердловская область	3332983	7,14	7	-0,14	65320
Смоленская область	861069	1,85	2	0,15	
Тамбовская область	960347	2,06	2	-0,06	27994
Тверская область	1217918	2,61	2	-0,61	284606
Томская область	709944	1,52	1	-0,52	242615
Тульская область	1427607	3,06	3	-0,06	27994
Тюменская область	867412	1,86	2	0,14	
Ульяновская область	1054931	2,26	2	-0,26	121308

Продолжение табл. 3

1	2	3	4	5	6
Челябинская область	2590860	5,55	5	-0,55	256612
Читинская область	787215	1,69	2	0,31	
Ярославская область	1089247	2,33	2	-0,33	153967
город Москва	6931128	14,86	15	0,14	
город Санкт-Петербург	3784408	8,11	8	-0,11	51322
Еврейская автономная область	134092	0,29	1	0,71	
Агинский Бурятский автономный округ	42979	0,09	1	0,91	
Коми-Пермяцкий автономный округ	100303	0,21	1	0,79	
Корякский автономный округ	20276	0,04	1	0,96	
Ненецкий автономный округ	29239	0,06	1	0,94	
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	28448	0,06	1	0,94	
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	80394	0,17	1	0,83	
Ханты-Мансийский автономный округ	782446	1,68	2	0,32	
Чукотский автономный округ	58977	0,13	1	0,87	
Эвенкийский автономный округ	12368	0,03	1	0,97	
Ямало-Ненецкий автономный округ	262973	0,56	1	0,44	
Всего	**104978098**		**225**		**615158698**