МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кемеровский государственный университет

Кафедра конституционного и административного права

**ДИПЛОМНАЯ РАБОТА**

**«ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

ТОКАРЕВ ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ

**Кемерово – 2002**

**Содержание**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Введение** | **3.** |
| **1.** | **Выборы в системе государственной власти** | **4.** |
| **1.1.** | **Демократия и выборы.** | **4.** |
| **1.2.** | **Выборы как политическая ценность и правовой институт** | **5.** |
| **1.3.** | **Принципы организации и проведения выборов.** | **7.** |
| **2.** | **Понятие и виды избирательных систем** | **14.** |
| **2.1.** | **Понятие избирательной системы.** | **14.** |
| **2.2.** | **Мажоритарная система.** | **14.** |
| **2.3.** | **Пропорциональная система.** | **16.** |
| **2.4.** | **Полупропорциональные системы** | **21.** |
| **2.5.** | **Система единственного передаваемого голоса.** | **22.** |
| **2.6.** | **Смешанные системы.** | **23.** |
| **3.** | **Избирательное законодательство в системе конституционного права** | **25.** |
| **4.** | **Источники избирательного права Российской Федерации** | **37.** |
| **5.** | **История развития избирательной системы России** | **43.** |
| **6.** | **Развитие российского избирательного законодательства (1993 - 1999 гг.)** | **60.** |
| **7.** | **Федеральная избирательная система** | **66.** |
| **7.1.** | **Выборы депутатов Государственной Думы** | **68.** |
| **7.2.** | **Порядок формирования Совета Федерации** | **69.** |
| **7.3.** | **Проблемы выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах в Государственную Думу** | **70.** |
| **7.4.** | **Роль избирательных комиссий в организации и проведении выборов** | **75.** |
| **7.5.** | **Финансирование избирательных кампаний** | **77.** |
| **8.** | **Соотношение федерального избирательного законодательства и избирательного законодательства субъектов Российской Федерации** | **82.** |
| **9.** | **Региональные выборы** | **85.** |
| **10.** | **Предложения по развитию избирательной системы России** | **89.** |
|  | **Список литературы** | **101.** |

Введение

В условиях становления и развития в России демократического правового государства народовластие, которое в советский период было одним из формальных институтов государства, ныне превратилось в реальную конституционную основу всей российской государственности, механизм ее реформирования и дальнейшего развития. От решения избирателей, определяющих путем выборов конкретный состав представительных органов государственной власти и местного самоуправления, а также партийную принадлежность и связанный с ней дальнейший политический курс выборных органов федерального, регионального и местных уровней, в значительной степени зависит общее направление движения страны на обозримый период.

Недостаточно объявить Россию демократическим государством, включив в Конституцию страны соответствующее положение. Главное - добиться, чтобы этот постулат прочно укоренился в сознании миллионов граждан, сделать демократию потребностью широких масс населения. Важнейшую роль в этом процессе играют выборы и референдум.

В истории достижений человеческой цивилизации выборы и избирательные процедуры занимают свое особое место. Право граждан участвовать в формировании властных институтов является общепризнанным элементом современного общества и государства. Каждая страна в своем стремлении к политической демократии открыла новые возможности и условия превращения граждан в полноправных субъектов мира политики и управления.

Сегодня как никогда ощущается потребность в конструктивных идеях в различных областях общественной и государственной деятельности. В нашей стране уже сложилась практика правового решения таких сложных проблем, как открытое избрание представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления.

Выборы - весьма эффективная форма не только идеологического, но и политического воспитания граждан, прежде всего молодежи. Именно выборы способствуют формированию активной жизненной позиции, о необходимости которой так много впустую говорили в предшествующий период истории страны.

Выборы - это способ воспитания стремления к свободе, сопряженной с ответственностью сделанного выбора по отношению не только к самому себе, но и к десяткам, сотням тысяч своих сограждан.

И, наконец, выборы - это мощный инструмент воздействия на политическую власть, которая, стремясь сохранить свои позиции в публичных органах, выполняет волю избирателей, отраженную не только в предвыборных программах и наказах, но и в повседневной общественной жизни.

1. Выборы в системе государственной власти

1.1.Демократия и выборы.

Система организации выборов (избирательная система) и избирательное право являются необходимыми элементами осуществления народовластия - исходного принципа российской государственности. Конституция Российской Федерации содержит основополагающие положения, относящиеся к организации и проведению выборов и имеющие высшую юридическую силу, прямое действие и применение на всей территории страны.

В Конституции обозначена конституционно-правовая формула взаимоотношений между демократией как политической формой организации государственной власти и выборами как институтом, обеспечивающим одно из направлений непосредственного участия граждан в управлении делами государства: это положения, отнесенные к основам конституционного строя и касающиеся политических прав и свобод граждан, государственной правосубъектности общества, согласно которым единственным источником власти в Российской Федерации является многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Фундаментальной является конституционная характеристика институтов референдума и выборов как высшего и непосредственного выражения власти народа.

К конституционным основаниям становления и развития политической демократии и обеспечивающего ее избирательного права и законодательства относятся также верховенство Конституции и федеральных законов, наличие конституции (устава) и законодательства у каждого субъекта Российской Федерации, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Особо важны для понимания природы конституционной демократии и правового регулирования избирательного процесса положения статьи 32 Конституции Российской Федерации, устанавливающие политическое субъективное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Для сохранения и развития институтов политической демократии существенное значение имеет конституционная норма, запрещающая издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, которые могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционного строя. Классическое определение демократической государственности признает в качестве ее атрибутивного признака наличие государственных органов, избираемых гражданами на определенный срок[[1]](#footnote-1)1. Решение всего комплекса вопросов воспроизводства и ротации выборных институтов власти через избирательный процесс связано с соблюдением ряда основных политико-правовых принципов[[2]](#footnote-2)2.

И хотя указанные признаки парламентарной демократии относятся к опыту функционирования и развития институтов классической модели организации публичной власти, в своих исходных определениях они имеют общее значение и смысл, поскольку основу любой демократической политической системы составляет единство принципов представительности общественных интересов и выборности их полномочных представителей.

В них обнаруживает себя действительная природа взаимоотношений между обществом и государством, гражданином и властью как двумя конститутивными элементами любой политической системы. Выборы и демократия - хотя и взаимозависимые, но не совпадающие категории. Историческая практика знает множество примеров использования выборов в ситуациях, не предполагающих ротацию и передачу власти по итогам голосования. Демократические, свободные, открытые и конкурентные выборы - итог длительной эволюции социальных, политических и правовых институтов. В современных условиях перехода к системе политической демократии, для которой волеизъявление граждан на выборах является исходным условием легитимности власти, непрерывности, сменяемости и преемственности в деятельности выборных государственных институтов, сама возможность перехода находится в прямой зависимости от последовательного освоения и безусловного соблюдения политических и правовых принципов организации и проведения выборов, культивирования навыков демократического участия граждан в избирательном процессе и понимания ими социального значения периодически проводимых избирательных кампаний.

Традиционный взгляд на выборы как формальную процедуру формирования органов публичной власти является ограниченным и неполным в ситуации, когда выборы превращаются в институт народовластия, способ реализации политической правосубъектности граждан, конституционную основу государственного строя. В этом контексте реальное содержание и разнообразные функции выборов могут быть предметно раскрыты и определены в системе таких взаимосвязанных категорий, как избирательное право, избирательная система и избирательный процесс. Их изучение и составляет предмет данного курса.

1.2. Выборы как политическая ценность и правовой институт.

Становление институтов выборной демократии в нашей стране проходило по сценарию развития любого исторического процесса, а именно в условиях параллельного поиска новой структуры организации власти и оформления институтов политического участия граждан в ее осуществлении на федеральном и региональном уровнях.

Особенность современного этапа заключена в его переходности, когда старые институты сохраняют свое влияние на выработку и принятие стратегических решений, а новые еще не обладают необходимыми качествами для адекватного воздействия на политику будущего развития и ее регулирование. Это означает, что в системе и процессах функционирования власти одновременно присутствуют носители противоположных общественных тенденций - модернизации и реставрации, и олицетворяющие их технологии социального управления - авторитарная (олигархическая) и демократическая (гражданская), что проявляется в перманентных институциональных кризисах и конфликтах. Разрешение последних возможно лишь при условии достижения компромисса между ведущими социально-политическими силами и группами, что предполагает, в свою очередь, наличие механизма согласования интересов и позиций.[[3]](#footnote-3)1

Реальная возможность блокирования негативных тенденций в социально-экономической и социально-политической сферах общественной жизни заложена в идеологии и практике выборной и представительной демократии. Российский исторический опыт показал, что характерная черта взаимоотношений между обществом и государством состоит в их взаимном недоверии друг к другу. В новых условиях этим основным действующим лицам отечественной политической сцены необходимо найти публично-правовой язык урегулирования встречных требований и претензий, поскольку в ходе исторического развития им и фактически, и юридически было свойственно желание превратить другую сторону прежде всего в объект решения собственных проблем, что и привело к полной деградации государственно-общественных институтов, норм и ценностей. Подобная утилитарная, а по существу антисоциальная и антиправовая, позиция как самого общества, так и отчужденного от него государства обернулась циклическим процессом общественных кризисов, революций и административно-бюрократических реформ, а в конечном итоге – разрушением общего культурного, правового и политического пространства.

Преодолеть взаимное недоверие и отчуждение представляется возможным посредством образования публично-правовой структуры взаимодействия общества и государства, которая стала бы предпосылкой и условием их совместной деятельности и существования. Такой структурой являются институты непосредственной и представительной демократии, благодаря которым власть и граждане, сохраняя условия собственной автономии, воспроизводства и регулирования, сосуществуют в режиме постоянного диалога и взаимоконтроля. Ресурсы их интеграции заключены в модели конституционно-демократической государственности, в рамках которой присутствует реальная возможность включения граждан в процессы выработки и принятия решений по ключевым вопросам общественного развития и ориентации деятельности государственных институтов и учреждений на практическое осуществление этих, а не других решений.

Однако отношения между обществом и государством, властью и гражданином в условиях демократической формы их организации не являются идеальными. Политический гражданский контроль за деятельностью государственных институтов тоже обладает целым рядом конфликтогенных качеств. Демократия порождает свои тупиковые линии поляризации общественных групп и интересов. Дилеммы, которые несут в себе негативные тенденции развития, провоцируют кризисы и даже электоральные катастрофы. Такие иррациональные формы демократии, как маргинальная демократия, несут в себе столь же разрушительный потенциал, как тоталитарное или бюрократическое государство. Отсюда настоятельная потребность всесторонне осмыслить это общественно-историческое явление, понять его политическую природу, раскрыть юридическое содержание и гарантировать наименьшие социальные издержки в ситуации перехода к системе ответственного участия граждан и их выборных представителей в структурах и процессах власти.

Выборы - важнейший институт организации и функционирования публичной власти в современных политических обществах. Они составляют новую проблемную область и сферу профессиональной деятельности. В современной науке феномен власти вообще и выборной власти в частности осмысляется представителями самых различных профессий, и прежде всего юристами, историками, политологами и политиками. Сегодня, как и вчера, политики не только выстраивают конкретные схемы общественного устройства, но и реализуют абстрактные виды стратегии и тактики изменения существующих институтов государственной власти и управления; юристы не ограничиваются вопросами формулирования норм позитивного права и законодательства, регламентирующего власть в ее необходимых проявлениях, а активно включаются в обоснование политической практики превращения желаемого образа государства и права в реальность.[[4]](#footnote-4)1

Современное понятие выборной демократии и избирательного законодательства как системы государственно-правовых институтов, основанных на политическом волеизъявлении граждан и регулирующих их участие в избирательном процессе, отличается от представлений, выработанных в прошлом. Новое избирательное право составляет значительную по своему объему и воздействию область юридических действий, правил и процедур, обеспечивающих политическую ротацию и передачу власти по итогам регулярно проводимых выборов.

1.3. Принципы организации и проведения выборов.

Регламентация принципов организации и проведения выборов в органы государственной власти составляет важнейшую часть предмета правового регулирования в области общественных избирательных отношений. Избирательное право представляет собой совокупность институтов, нормы которых регулируют содержание субъективного избирательного права граждан, а также формально-юридические гарантии, условия и порядок осуществления данного права. Поэтому вопрос о принципах избирательного права не может быть ограничен рамками субъективной формы участия граждан в избирательном процессе, представленной в категориях всеобщего равного и прямого избирательного права. В полном объеме своего содержания и юридического выражения сюда органично входят фундаментальные начала избирательного процесса, отражающие демократическую природу выборов как политического института народовластия и обеспечивающие свободное и открытое участие граждан в процессах и структурах государственной власти.

Анализ действующего федерального и регионального законодательства, касающегося вопросов организации и функционирования выборных институтов публичной власти в части правового регулирования политических прав и свобод, юридических гарантий, процедур и избирательных действий, в совокупности обеспечивающих их реализацию, показал, что к политико-правовым и административным основаниям избирательного процесса можно отнести весьма ограниченное количество собственно нормативных принципов его организации.

Ряд юридических формул содержится в преамбуле Федерального закона от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", согласно которой демократические свободные и периодические выборы в органы государственной власти, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Дополнительные определения сформулированы в статье 3, предназначенной для юридической квалификации в целом принципов проведения выборов, - открытость и гласность.

Состояние и уровень юридической разработки системы общенормативных принципов организации и проведения выборов не позволяют дать их исчерпывающую - перечневую и содержательную - характеристику. Примером открытой юридической формулы является определение принципа альтернативности выборов, содержащееся в статье 32 указанного Федерального закона. Развитие современного избирательного права в условиях углубления и расширения демократических начал в организации и проведении выборов делает весьма актуальной задачу формирования универсального стандарта (критериев) системы (перечня) политико-правовых и организационно-технологических принципов ротации и передачи публичной власти по итогам избирательных кампаний, к которому можно отнести следующие основные принципы организации и проведения выборов.

1.4.Обязательность выборов.

Данный принцип основан на политико-правовом требовании, чтобы выборы в демократическом правовом государстве являлись единственным юридически гарантированным и легитимным способом формирования органов государственной власти. Обязательность выборов предполагает, что компетентные государственные органы должны регламентировать время деятельности выборных институтов публичной власти и обеспечивать их воспроизводство на регулярной основе через избирательный процесс.

Общий правовой режим обязательности проведения всех видов выборов установлен в статье 9 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", при этом основной акцент сделан, главным образом, на условиях и процедуре назначения выборов. Региональная практика организации и проведения выборов показала, что введение института назначения выборов не гарантирует в полном объеме обязательности их проведения. Открытой остается проблема отмены и переноса срока назначенных выборов.

Институт назначения выборов, в комплексе регулируемых им избирательных отношений - их периодичности, сроков, изменения нормативных сроков, то есть продления или сокращения времени выполнения полномочий выборных органов государственной власти, - является важнейшим инструментом обеспечения или, напротив, ограничения избирательных прав граждан. Симптоматично, что эти моменты процедуры организации выборов получили развернутую оценку в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации, в частности, в постановлении от 30 апреля 1997 года по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 1995 года "О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления". Правовые позиции Конституционного Суда основывались на том, что осуществление права граждан Российской Федерации на участие в свободных периодических выборах предполагает наличие регулирующих выборы предписаний в конституциях (уставах) и законах субъектов Российской Федерации, конкретно определяющих сроки полномочий выборных органов и тем самым - периодичность выборов. Эти предписания нормативных актов должны соответствовать предписаниям Конституции Российской Федерации и федеральных законов, имеющим более общий характер, например, устанавливающим максимальные предельные сроки полномочий выборных органов субъектов Российской Федерации, без определения конкретных сроков и тем более дат голосования. Суд отметил, что отсутствие такой нормативной базы, как и затягивание сроков полномочий выборных органов, нарушает гарантии всеобщего и равного избирательного права, ограничивает выявление действительной воли избирателей.[[5]](#footnote-5)1

1.5. Периодичность выборов.

Этот принцип связан с правовыми ограничениями полномочий выборных органов государственной власти по срокам их исполнения. Фактически и юридически это означает, что выборы должны проводиться в обязательном порядке и через определенные интервалы времени.

Нормативная регламентация времени деятельности выборных институтов публичной власти призвана, с одной стороны, обеспечить стабильность их функционирования, а с другой - гарантировать сменяемость (ротацию) депутатов и выборных должностных лиц по итогам голосования. Периодичность проведения выборов является одним из необходимых условий демократичности и легитимности формируемых через избирательный процесс государственных институтов. Принцип периодичности выборов квалифицируется рядом международных документов как общее условие признания их правосубъектности. Так, в статье 21 Всеобщей декларации прав человека, утвержденной Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, отмечено, что воля народа, являясь основой власти правительства, "должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах...". В подпункте 5.1 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) от 29 июня 1990 года подчеркнуто, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения равных и неотъемлемых прав всех людей, относятся "свободные выборы, проводимые через разумные промежутки времени путем тайного голосования".

Правовое определение принципа периодичности выборов в федеральном избирательном законодательстве не завершено в той мере, в какой это необходимо для последовательной реализации положений соответствующих международно-правовых актов. Так, если сроки полномочий выборных федеральных органов государственной власти юридически установлены на уровне конституционно-правовых норм, то срок полномочий региональных органов государственной власти может варьироваться в более широком временном диапазоне, хотя законодательство субъектов Российской Федерации, как правило, устанавливает срок полномочий региональных органов, аналогичный срокам деятельности федеральных органов, а в статье 8 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" прямо предусмотрено, что максимальный срок полномочий выборных региональных органов устанавливается законами субъектов Российской Федерации и не должен превышать пять лет.

1.6. Открытость и гласность выборов.

Открытость и гласность относятся к универсальным принципам организации выборных институтов публичной власти. Федеральное избирательное законодательство содержит совокупность норм, обеспечивающих реализацию данного принципа в деятельности избирательных комиссий на всех стадиях избирательного процесса, а также открытость и гласность избирательных кампаний для всех участников избирательного процесса - кандидатов, избирательных объединений и блоков, избирателей. Так, гласность обеспечивается, в частности, введением в избирательный процесс института наблюдателей, требованием закона о систематической публикации в средствах массовой информации сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, обязательностью официальной публикации полных данных о результатах выборов в объеме данных протоколов избирательных комиссий всех уровней.

1.7. Свобода выборов.

Принцип свободы выборов предполагает добровольность участия гражданина в избирательном процессе и, как следствие, недопустимость любых форм воздействия с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление. Существует внешнее противоречие между отдельными составными элементами организации и проведения демократических выборов, заключающееся в том, что действующее избирательное законодательство предусматривает, с одной стороны, институт признания выборов состоявшимися или несостоявшимися в зависимости от количества избирателей, принявших участие в голосовании, и, с другой стороны, институт добровольности и свободы участия избирателей в выборах. Систематическое толкование понятия "свободные выборы", основанное на текстах Конституции Российской Федерации и определениях федерального избирательного законодательства, заключается в том, что через избирательный процесс не только формируются институты публичной власти, но и обеспечивается легитимный и представительный характер выборных органов государственной власти, а эти политико-правовые качества демократии обнаруживают себя только через свободные выборы и непосредственно связаны с юридически фиксированной квотой участия избирателей в выборах, которая является необходимой формой признания политическим сообществом права выборных органов государственной власти осуществлять функции публичной власти в пределах и сроки, установленные законами.[[6]](#footnote-6)1

1.8. Альтернативность выборов.

Принцип альтернативности составляет исходную предпосылку организации и проведения демократического конкурентного избирательного процесса. Открытая юридическая формула данного принципа развернута в статье 32 вышеуказанного Федерального закона. Так, в случае если ко дню голосования в избирательном округе не останется ни одного кандидата, либо число оставшихся зарегистрированных кандидатов будет меньше установленного числа мандатов или равным ему, либо будет зарегистрирован только один список кандидатов, выборы в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладываются на срок не более четырех месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов (списков кандидатов) и осуществления последующих избирательных действий (в порядке исключения закон допускает проведение голосования по одной кандидатуре на выборах депутатов органов местного самоуправления, а также предусматривает такую возможность при повторном голосовании на федеральных и региональных выборах).

Принцип альтернативности выборов является нормативным начальным и конечным условием проведения избирательных кампаний и юридического признания их результатов. Собственно понятие "альтернативность выборов" было введено в юридический оборот определением Конституционного Суда Российской Федерации от 4 ноября 1996 года по запросу Читинской областной Думы. Конституционный Суд квалифицировал альтернативность в качестве важнейшего условия подлинно свободных выборов, обеспечивающего избирателю реальную возможность отдать предпочтение одному из нескольких кандидатов путем свободного волеизъявления.

Федеральное избирательное законодательство не содержит полной характеристики принципа альтернативности выборов. Юридически не определено, должно ли это политическое качество избирательного процесса охватывать все его стадии и на каких условиях возможно проведение безальтернативных выборов применительно к их отдельным категориям - повторные выборы, повторное голосование; должен ли он соблюдаться при проведении выборов всех уровней - федеральных и региональных - или существуют определенные ограничения и исключения из данного правила. Неоднозначная трактовка реализации принципа альтернативности позволила ряду субъектов Российской Федерации установить в своем законодательстве режим безальтернативных выборов. Представляется, что принцип альтернативности является общим условием организации и проведения всех выборов и федеральное законодательство прямо должно квалифицировать его в качестве императивного требования демократической избирательной практики.[[7]](#footnote-7)1

1.9. Уровни и виды выборов.

В избирательном законодательстве Российской Федерации - демократического федеративного правового государства - в соответствии с конституционной моделью организации системы органов государственной власти представлены следующие уровни выборов органов государственной власти: федеральные выборы, региональные выборы.

***Федеральные выборы*** - это выборы Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в иные федеральные государственные органы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации в соответствии с федеральными законами (при этом конституционно-правовой перечень иных федеральных государственных органов является открытым в связи с возможностью распространения избирательных процессов на Конституционное Собрание и другие органы).

***Региональные выборы*** - это выборы в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти, иные государственные органы и на выборные должности в субъектах Российской Федерации, предусмотренные их конституциями, уставами и проводимые на основе федеральных законов и в соответствии с законами субъекта Российской Федерации, а в виде исключения, при отсутствии законодательной базы, в соответствии с нормативными правовыми актами, утверждаемыми главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации на основе и в соответствии с Указом Президента Российской Федерации о мерах по обеспечению конституционных прав граждан на участие в выборах законодательного (представительного) органа государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации (в 1996 году в Кемеровской и Тульской областях).

В настоящее время в Российской Федерации принцип выборности в той или иной форме распространяется не только на депутатов (членов) законодательного (представительного) органа и высших должностных лиц исполнительного органа государственной власти, но и на состав иных государственных органов (в частности, в некоторых субъектах Российской Федерации в ходе прямых выборов избираются члены Конституционного Собрания), то есть на государственные органы, как входящие в систему разделения государственной власти (законодательные (представительные) и исполнительные органы), так и не входящие в указанную систему (Конституционное Собрание).

Выборы депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти в целом или одной из его палат, выборного должностного лица соответствующего уровня могут быть как прямыми, когда они избираются непосредственно избирателями - гражданин на выборах непосредственно (лично) голосует за кандидата (список кандидатов) или против него (списка кандидатов) либо против всех кандидатов (списков кандидатов), так и косвенными, когда одна из палат парламента формируется на ступенчатой, должностной или территориальной основе. Специфической особенностью обеспечения представительного характера Федерального Собрания Российской Федерации - федерального парламента - является использование смешанных избирательных процедур: выборов и формирования.

Наряду с проведением прямых выборов депутатов Государственной Думы избирательная практика предусматривает в отношении Совета Федерации - верхней палаты федерального парламента - механизм формирования, основанный на проведении региональных выборов. Порядок формирования Совета Федерации базируется на конституционном положении о том, что в его состав входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. В Федеральном законе от 5 декабря 1995 года № 192-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" уточнено: в его состав входят глава законодательного (представительного) органа и глава исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по должности[[8]](#footnote-8)1. При этом в ряде регионов конституции и иные нормативные акты предусматривают избрание главы исполнительной власти (президента или председателя правительства) в рамках различных процедур, а именно: специальным государственным органом или парламентом либо в ходе прямых выборов. Глава Республики Мордовия на первый после принятия республиканской Конституции срок избирается членами Конституционного Собрания, а на последующие - в ходе прямых выборов, в Республике Дагестан - Конституционным Собранием, в Республике Алтай - Государственным Собранием (законодательный и представительный орган государственной власти), в Удмуртской Республике - Государственным Советом, в Республике Хакасия Председатель Правительства избирается непосредственно избирателями. В ряде регионов с двухпалатной структурой законодательного (представительного) органа государственной власти глава указанного органа избирается на совместном заседании палат. Таким образом, порядок формирования Федерального Собрания как представительного и законодательного органа Российской Федерации является смешанным (прямые выборы и формирование, являющееся разновидностью косвенных выборов), при этом региональные выборы, заменяя собственно федеральные выборы, являются составным политико-правовым, конститутивным элементом формирования верхней палаты парламента.

Определенное влияние на перспективы и особенности развития механизма выборов (формирования) на федеральном уровне оказывает введение в конституционную материю такого нетрадиционного федерального института, как Конституционное Собрание. Статус этого органа в конституционно-правовом смысле недостаточно определен, поскольку согласно Конституции основные вопросы, в частности о порядке его выборов либо формировании, должны решаться отдельным федеральным конституционным законом.

В избирательном законодательстве юридически оформлены следующие основные виды выборов:

-очередные выборы;

-досрочные выборы;

-выборы в порядке ротации части депутатов либо депутатов одной из палат представительного органа государственной власти;

-выборы вместо выбывшего депутата (дополнительные выборы);

-повторные выборы в случаях, предусмотренных законодательством о выборах.

Очередные выборы проводятся по истечении установленного конституцией (уставом) срока полномочий законодательного (представительного) или исполнительного органа (выборного должностного лица) государственной власти соответствующего уровня. Досрочные выборы проводятся в связи с досрочным прекращением их полномочий. Выборы депутатов в порядке ротации проводятся в отношении части депутатов либо депутатов одной из палат представительного органа государственной власти в порядке и сроки, предусмотренные конституцией (уставом), законами субъекта Российской Федерации. Выборы вместо выбывшего депутата (дополнительные выборы) проводятся в случае сложения депутатом своих полномочий по основаниям и в порядке, предусмотренным законодательством о выборах. Повторные выборы назначаются и проводятся в случаях, когда названные виды выборов признаны несостоявшимися или недействительными по решению соответствующей избирательной комиссии либо по решению суда.

В целом выборы депутатов (членов) законодательного (представительного) органа государственной власти нового созыва могут быть проведены в рамках обязательного - очередных (или досрочных) выборов (или выборов в порядке ротации) - и факультативного компонентов избирательного процесса, то есть без проведения или с проведением (в вышеуказанных случаях) повторных выборов.[[9]](#footnote-9)1 При этом выборы вместо выбывшего депутата (дополнительные выборы) также могут состоять из обязательного и факультативного компонентов организации избирательного процесса. Необходимо отметить, что если дело касается организации выборов исполнительных органов государственной власти (выборного должностного лица), то, в отличие от выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти, могут быть назначены только очередные или досрочные выборы. То есть здесь имеет место более ограниченный перечень видов юридически возможных выборов. При этом если очередные (досрочные) выборы являются общими для всех депутатов, то выборы в порядке ротации являются частичными выборами, поскольку они проводятся только в отношении фиксированной в законодательстве о выборах части депутатского корпуса (в том числе в виде ротационного обновления одной из палат парламента) с тем, чтобы, с одной стороны, обеспечить возможное изменение представительства политических сил и, с другой стороны, сохранить преемственность в работе законодательного (представительного) органа государственной власти.

В современных условиях проведение выборов на федеральном и региональном уровнях осуществляется без жесткой (как это было прежде, по крайней мере, до 1991 года) связи с едиными сроками их назначения и проведения. Региональным органам государственной власти предоставлено право самостоятельного правового регулирования избирательных процессов на своих территориях, в том числе использования избирательной системы, включая закрепление видов и механизмов выборов, сроков полномочий и соответственно даты назначения выборов. В этом отношении федеральный и региональный уровни выборов не связаны между собой едиными сроками их организации и проведения, что предполагает осуществление на федеральном уровне рамочного правового регулирования региональных выборов. Это связано с тем, что Конституция Российской Федерации 1993 года (в отличие от прежней Конституции РСФСР) хотя и не содержит положений, определяющих порядок организации и проведения этих выборов, но тем не менее регулирует основные элементы правового статуса гражданина Российской Федерации как избирателя вне зависимости от уровня и видов выборов.

Определенное, а в ряде случаев существенное влияние на институт выборов оказывает институт референдума. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 10 октября 1995 года "О референдуме Российской Федерации" на референдум Российской Федерации не могут выноситься вопросы о досрочном прекращении или продлении срока полномочий, а равно о проведении досрочных выборов или досрочного формирования либо об отсрочке таких выборов (формирования) соответствующих федеральных органов государственной власти (п. 2 ст. 3). В целях обеспечения избирательных прав граждан предусмотрено, что проведение выборов одновременно с проведением референдума Российской Федерации не допускается, при этом проведение региональных выборов одновременно с региональным референдумом регулируется законами субъекта Российской Федерации.[[10]](#footnote-10)1

**2. Понятие и виды избирательных систем**

2.1. Понятие избирательной системы.

В научной литературе термин "избирательная система" употребляется обычно в двух значениях - широком и узком.

В широком смысле избирательная система - это система общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти. Сфера этих отношений весьма широка. В нее входят вопросы и определения круга избирателей и избираемых, и инфраструктуры выборов (создание избирательных единиц, избирательных органов и др.), и отношений, складывающихся на каждой из стадий избирательного процесса вплоть до его завершения. Регулируется избирательная система нормами избирательного права, понимаемого как система правовых норм, представляющая собой подотрасль конституционного (государственного) права. Однако не вся избирательная система регулируется правовыми нормами. В ее состав входят также отношения, регулируемые корпоративными нормами (уставами политических общественных объединений и др.), а также обычаями и традициями данного общества.

Однако нас больше интересует избирательная система в так называемом узком смысле. Это способ определения того, кто из баллотировавшихся кандидатов избран на должность или в качестве депутата. В зависимости от того, какая будет использована избирательная система, результаты выборов при одних и тех же итогах голосования могут оказаться совершенно различными. Поэтому политические силы нередко борются между собой за более выгодную для себя избирательную систему (впрочем, оценивая ее выгодность, они могут и ошибиться).

2.2. Мажоритарная система.

Наиболее распространена на выборах система большинства, именуемая мажоритарной (от франц. - большинство). При этой системе избранным считается тот, за кого было подано большинство голосов, а голоса, поданные за остальных кандидатов, пропадают. Эта система - единственно возможная при выборах одного должностного лица (президента, губернатора и др.). Когда же она применяется для выборов коллегиального органа власти, например, палаты парламента, обычно создаются одномандатные избирательные округа, то есть в каждом из них должен быть избран один депутат.

В странах, имеющих длительные демократические традиции, политическая жизнь давно монополизирована политическими партиями, представители которых в основном только и баллотируются на выборах и затем образуют в парламенте или ином представительном органе соответствующие партийные фракции, действующие организованно. В тех же странах, где партийная система еще находится в стадии становления, а возникающие политические партии большого авторитета в обществе не имеют, выборы по мажоритарной системе создают слабо организованную палату. Больше шансов для избрания имеют люди, умеющие хорошо говорить, зажигать массы привлекательными лозунгами, но далеко не всегда способные к тщательной, хотя и рутинной, законодательной работе, в которой демонстрация собственной личности совершенно не требуется. Мы у себя в стране наблюдали это на примерах съездов народных депутатов, которые подчас принимали решения, продиктованные эмоциями от истерических выступлений отдельных депутатов. Мажоритарная система имеет несколько разновидностей, обусловленных различными требованиями к величине необходимого для избрания большинства голосов.

Самая простая разновидность - это система относительного большинства, при которой избранным считается кандидат, получивший больше голосов, чем любой из остальных кандидатов. Такая система применяется, например, на парламентских выборах в США, Великобритании, Индии, частично в Германии и частично, как известно, у нас в России. Очень часто она применяется при местных выборах. Практически чем больше кандидатов баллотируются на одно место, тем меньше голосов требуется для избрания. Если кандидатов более двух десятков, может оказаться избранным кандидат, за которого подано 10 процентов голосов или даже меньше. К тому же в законодательстве ряда стран, где применяется данная система, не предусмотрены ни обязательность участия избирателей в голосовании, ни минимальная доля их участия, необходимая для признания выборов действительными.[[11]](#footnote-11)1 В Великобритании, например, если в избирательном округе выдвинут один кандидат, он считается избранным без голосования, ибо ему достаточно проголосовать самому за себя. А поскольку при данной системе значительная часть голосов, а именно голоса, поданные за неизбранных кандидатов, пропадает, то порой оказывается, что партия, кандидатов которой по стране поддержало большинство избирателей, получает в палате парламента меньшинство мест.

Несколько более справедливой выглядит мажоритарная система абсолютного большинства, при которой кандидату для избрания необходимо получить более половины голосов. В качестве базы для подсчета при этом может выступать либо общее число поданных голосов, либо число поданных голосов, признанных действительными. Во втором случае число .голосов, требуемое для избрания, может оказаться меньшим, чем в первом. Хотя и менее вероятно, но все же вполне возможно, что и при этой системе партия, кандидаты которой по стране собрали большинство голосов, получит меньшинство парламентских мандатов. Это может произойти в случае, если избиратели, голосующие за такую партию, окажутся сосредоточенными в небольшом числе избирательных округов, а избиратели "партии меньшинства", напротив, добьются хотя бы даже ничтожного, но преимущества в большинстве избирательных округов. Ведь после того, как планка 50 процентов + 1 голос взята, получившему абсолютное большинство кандидату никакие дополнительные голоса уже не нужны. Хрестоматийный пример - выборы во французское Национальное собрание (нижнюю палату Парламента) в 1958 году, когда Французская коммунистическая партия, выйдя в стране на первое место по числу собранных голосов, получила всего 10 мандатов, тогда как Объединение в поддержку республики, собравшее голосов несколько меньше, приобрело тем не менее 188 мандатов, то есть почти в 19 раз больше.

При системе абсолютного большинства, чем больше в избирательном округе кандидатов, тем меньше вероятность, что кто-то из них получит абсолютное большинство голосов. Поэтому выборы по такой системе часто оказываются нерезультативными. Избежать этого возможно различными способами.

Первый способ - так называемое альтернативное голосование. Оно предполагает, что избиратель в одномандатном избирательном округе голосует не за одного кандидата, а за нескольких, указывая цифрами против их фамилий их предпочтительность для него. Против фамилии самого желательного кандидата он ставит цифру 1, против фамилии следующего по предпочтительности (т. е. кого бы он хотел видеть избранным, если первый не пройдет) - цифру 2 и так далее. При подсчете голосов бюллетени раскладываются по первым предпочтениям. Кандидат, получивший более половины первых предпочтений, считается избранным. Если же не избран ни один из кандидатов, из распределения исключается кандидат, у которого меньше всего первых предпочтений, а его бюллетени передаются другим кандидатам в соответствии с указанными в них вторыми предпочтениями. Если и после ни у одного из кандидатов нет абсолютного большинства бюллетеней, исключается кандидат с наименьшим числом первых и вторых предпочтений, и процесс продолжается до тех пор, пока у какого-либо из кандидатов не соберется абсолютное большинство бюллетеней. Преимущество этого способа в том, что можно обойтись однократным голосованием. Применяется он, например, при выборах нижней палаты Парламента в Австралии. Теоретики, правда, сомневаются, насколько обоснованно приравнивание второго и тем более третьего предпочтения к первому.[[12]](#footnote-12)1

Другой способ, более распространенный, перебаллотировка кандидатов, собравших определенную долю голосов. Это второй тур выборов или повторное голосование. Чаще можно встретить перебаллотировку двух кандидатов, получивших наибольшее число голосов в первом туре (в упомянутом нашем федеральном законе так и предусмотрено), хотя, например, при выборах во французское Национальное собрание во второй тур проходят все кандидаты, получившие в первом туре голоса не менее 12,5 процента зарегистрированных избирателей округа.

Для избрания во втором туре достаточно относительного большинства голосов, и поэтому такую систему называют системой двух туров. Если же во втором туре тоже требуется абсолютное большинство голосов, как, например, в Германии при выборах Федерального президента особой коллегией - Федеральным собранием, а относительного большинства достаточно лишь в третьем туре, то система именуется системой трех туров.

2.3. Пропорциональная система.

Явная несправедливость по отношению к участвующим в выборах политическим партиям, которую часто несет в себе мажоритарная система, породила систему пропорционального представительства партий и движений, сокращенно именуемую пропорциональной системой. Ее основная идея заключается в том, чтобы каждая партия получала в парламенте или ином представительном органе число мандатов, пропорциональное числу голосов, поданных за ее кандидатов на выборах. Требование пропорционального представительства подчас поднимается на конституционный уровень (см., например, ч. 3 ст. 68 Конституции Испании).

Однако пропорциональная система имеет не только плюсы, но и минусы. К числу последних относится, во-первых, то обстоятельство, что голосование при пропорциональной системе проводится по многомандатным избирательным округам, в которых соперничают списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями и движениями, следовательно, избиратель должен выбирать не между персонами, как при мажоритарной системе (хотя и при ней практически для избирателя зачастую больше значима партия, нежели личность кандидата, ею выдвинутого), а между партиями (движениями) и голосовать за список кандидатов, из которого ему известны в лучшем случае несколько лидеров. Правда, с другой стороны, руководство партии (движения) может таким образом наряду с громогласными ораторами провести в парламент неизвестных широкой публике людей, которые, будучи профессионалами в различных сферах, в состоянии компетентно участвовать в разработке законов и контроле за деятельностью исполнительной власти. Впрочем, следует оговориться, что может сложиться и такая ситуация, когда эти неизвестные люди окажутся личностями бесполезными или даже одиозными.

Во-вторых, неограниченное использование пропорциональной системы может привести к появлению в палате множества мелких фракций, объединенных вокруг маловлиятельных, но амбициозных лидеров, которые, не будучи способны к конструктивному сотрудничеству, путем обструкции препятствуют принятию необходимых для страны или соответствующего регионального сообщества решений. Характерный пример представлял собой польский Сейм в 1989-1993 годах, где при общей численности 460 депутатов одной из крупных фракций оказалась насчитывавшая менее полутора десятков депутатов фракция Партии любителей пива.[[13]](#footnote-13)1 Такие ситуации особенно нежелательны в условиях, когда правительство должно опираться на парламентское большинство. Даже если такое большинство удается создать, оно обычно недолговечно, и раскол его приводит к правительственным кризисам. Например, в Италии в условиях действия Конституции 1947 года, учредившей парламентарную республику, и пропорциональной системы выборов палат Парламента правительство держалось обычно не более года.[[14]](#footnote-14)1

Чтобы избежать нежелательной политической дробности парламентских палат, которая порождается пропорциональной системой выборов, в ряде стран введен так называемый заградительный пункт, то есть установлен минимальный процент голосов, которые должен собрать партийный список кандидатов для участия в пропорциональном распределении мандатов. Одной из первых, если не первой, заградительный пункт в виде 5-процентной оговорки установила Федеративная Республика Германия, где закон допустил к распределению мандатов в Бундестаге только партийные списки, собравшие не менее 5 процентов действительных голосов (там есть еще отдельные исключения из этого правила, но мы их затронем ниже). В дальнейшем заградительный пункт стал применяться довольно широко, включая постсоциалистические страны, и обычно колеблется от 3 до 5 процентов. В Польше же с 1993 года для того, чтобы быть допущенными к распределению мандатов, партийные списки по избирательным округам должны получить не менее 5 процентов, списки партийных коалиций – не менее 8 процентов, а списки во всепольском округе - не менее 7 процентов голосов избирателей. Здесь, пожалуй, наиболее высок уровень ограждения парламента от малых партий. Тем самым мандаты, которые могли бы достаться мелким политическим группировкам, передаются крупным и распределяются между ними. Так разрешается противоречие между справедливостью и целесообразностью. Впрочем, справедливость чисто пропорционального распределения в силу изложенного выше оказывается весьма условной.

В странах со сложившейся партийной системой ущерб от заградительного пункта незначителен. Напротив, там, где, как у нас, четкой партийной системы еще нет, в результате действия заградительного пункта пропадает значительная часть голосов избирателей. У нас в России, по некоторым данным, на выборах в Государственную Думу 1995 года из-за 5-процентного барьера пропало около половины поданных голосов. Отсюда вывод: нужны крупные политические объединения.

Распределение мандатов при пропорциональной системе происходит по нескольким схемам.

Одна из них заключается в определении избирательной квоты (раньше она именовалась избирательным метром), то есть того числа голосов, которое необходимо для избрания одного депутата. Затем на квоту делится число голосов, собранных каждой из допущенных к распределению мандатов партий, и частное от этого деления дает число мандатов, полагающихся этой партии. Определяется квота разными способами.

Простейшей является квота, названная по имени ее создателя - британского барристера (адвоката высшей квалификации) Хэйра. Квота Хэйра определяется путем деления общего числа поданных голосов на число подлежащих распределению мандатов. Чтобы читатель яснее представил себе, как происходит распределение, приведем простой числовой пример.

Предположим, что в избирательном округе, от которого подлежат избранию 7 депутатов, баллотируются списки пяти партий и соотношение поданных за них голосов следующее:

А - 65 Б - 75 В – 95 Г – 110 Д - 30

Всего, таким образом, подано 375 голосов (на практике это могли бы быть, например, 375 тыс. или 37,5 млн. голосов). Квота Хэйра будет выглядеть так: О = 375: 7 = 53,6. Делим результаты партий на квоту и получаем:

А - 65: 53,6 = 1 мандат и в остатке 11,4 голоса; Б - 75: 53,6 = 1 мандат и в остатке 21,4 голоса; В - 95: 53,6 = 1 мандат и в остатке 41,4 голоса; Г - 110: 53,6 = 2 мандата и в остатке 2,8 голоса; Д - 30: 53,6 = 0 мандатов и в остатке 30 голосов.

Мы распределили 5 мандатов из 7. Оставшиеся можно распределить разными методами. Один из них - применяемый при выборах в российскую Государственную Думу метод наибольшего остатка, при котором нераспределенные мандаты переходят к партиям, имеющим наибольшие неиспользованные остатки голосов. В нашем примере оставшиеся два мандата перешли бы к партиям В и Д. Итог был бы следующим:

А – 1 мандат, Б - 1, В - 2, Г - 2, Д - 1 мандат,

но таким образом, партия Б получила бы один мандат на 75 голосов, а партия Д - на 30.

Другой метод - наибольшей средней - заключается в том, что число полученных партией голосов делится на число полученных ею мандатов плюс один, (этот метод применялся во Франции до 1958 г.), а нераспределенные мандаты передаются партиям с наибольшими средними. Пример:

А - 65: (1+1)= 32,5; Б - 75: (1+1) = 37,5; В - 95: (1+1) = 47,5; Г - 110: (2+1)= 36,7; Д - 30: (0+1) = 30;

Два нераспределенных мандата в этом случае перешли бы к партиям Б и В. Партия Д осталась бы без представительства. Итог бы изменился: А - 1 мандат, Б - 2, В - 2, Г - 2, Д - 0 мандатов. Но и здесь получается не совсем справедливо: у партии А один мандат на 65 голосов, а у партии Б - на 37,5.

В некоторых странах применяются улучшенные квоты. Улучшение достигается часто путем увеличения знаменателя дроби или прибавления к ней единицы. Например, в Италии применяется следующая квота: О = х: (у+2), где х – общее число поданных голосов, а у - число мандатов. В нашем примере квота была бы О = 370: (7+2) = 41,1 и мандаты распределились так:

А - 65: 41,1 = 1 (остаток 23,9); Б - 75: 41,1 = 1 (остаток 33,9); В - 95: 41,1 = 2 (остаток 12,8); Г - 110: 41,1 = 2 (остаток 27,8); Д - 30: 41,1 = 0 (остаток 30).

Здесь, удалось распределить уже не 5, а 6 мандатов. Последний нераспределенный мандат перешел бы к партии Б и при методе наибольшего остатка, и при методе наибольшей средней.

Можно упомянуть еще квоту, предложенную в прошлом веке британским барристером Друпом: О = [х: (у + 1)] + 1, которая в нашем примере равнялась бы 42,1, но результат был бы тот же, что и в предыдущем случае.

В рассмотренных примерах брался один избирательный округ. Однако бывает так, что распределение оставшихся мандатов происходит на более широкой территории - объединенных избирательных округов (Австрия) или даже всей страны (Италия). Так, в Австрии избирательными округами по выборам в нижнюю палату парламента - Национальный совет - являются земли - субъекты федерации. После осуществленного в избирательных округах первого распределения мандатов второе распределение производится в двух объединенных избирательных округах, один из которых охватывает три земли (включая крупнейшую - Вену), а другой - шесть земель. В таких избирательных округах суммируются нераспределенные мандаты и неиспользованные остатки голосов из соответствующих земель, и распределение завершается применением метода д'0ндта, суть которого изложена ниже. При этом партии, не получившие мандатов при первом распределении, из второго распределения исключаются.

Чтобы избежать второго распределения, в некоторых странах применяется метод делителей. Он заключается в том, что число голосов, полученных каждой партией, делится на ряд возрастающих чисел, после чего полученные частные располагаются по убывающей. То частное, которое по своему порядковому месту соответствует числу мандатов, приходящихся на данный избирательный округ, представляет собой избирательную квоту, а число равных ей или превышающих ее частных, которые имеет партия, указывает на то число мандатов, которое она получает. Обратимся к числовому примеру и применим метод математика д'0ндта, который предусматривает деление на ряд последовательных целых чисел, начиная с единицы.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Делители:** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** |
| **Партии** |  |  |  |  |  |
| **А** | **65** | **32,5** | **21,7** | **16,25** | **13** |
| **Б** | **75** | **37,5** | **25** | **18,75** | **15** |
| **В** | **95** | **42,5** | **31, 7** | **23,75** | **19** |
| **Г** | **110** | **55** | **36,** | **27,5** | **22** |
| **Д** | **30** | **15** | **10** | **7,5** | **6** |

7 самых больших частных дают соответствующим партиям мандаты (А - 1, Б - 2, В - 2, Г - 2, Д - 0), а наименьшее из них - 37,5 - представляет собой в данном случае избирательную квоту. Этот метод, применяемый, в частности, при выборах нижней палаты испанского парламента - Конгресса депутатов – выгоден крупным партиям.

В других странах делится число голосов, полученных каждой партией, на несколько иной ряд делителей: это либо только нечетные числа, либо вдобавок к этому первое число бывает дробным (например, 1,4) и так далее. В зависимости от этого несколько иным может оказаться и результат распределения, Обратимся к нашим числам.

Делители: 1,4; 3; 5; 7.

Партии: А - 46,4; 21,7; 13; 9,3; Б - 53,6; 25; 15; 10,7; В - 67,9; 31,7; 19; 13,6; Г - 78,6; 36,7; 22; 15,7; Д - 21,4; 10; 6; 4,3;

При применении модифицированного метода Сент-Лагюе (действует, например, в Болгарии), результат получился тот же, но мог бы при другом соотношении голосов получиться иным. Эта система считается более выгодной для средних по влиянию партий.

Особо следует отметить институт, который позволяет партиям нарушить пропорцию при распределении мандатов и получить наибольшее количество голосов. Этот институт - объединение в блоки. Предположим, что партии А, Б и Д образовали блок, имеющий в совокупности 160 голосов. По методу д'0ндта распределение будет следующим:

Делители: 1; 2; 3; 4; 5;

Партии:

Блок – 170; 85; 56,7; 42,5; 34;

В – 80; 40; 26,7; 20; 16;

Г – 110; 55; 36,7; 27,5; 22;

Блок получил четыре мандата, партия В - два и партия Г - один. Теперь происходит распределение внутри блока:

Делители: 1;2;3;4;5;

Партии:

А – 65; 32,5; 21,7; 16,25; 13; Б – 75; 37,5; 25; 18,75; 15; Д – 30; 15; 10; 7,5; 6.

Общий результат отличается от полученного в предыдущих случаях, когда партии не были объединены в блок. Объединение помогло партиям А, Б и Д отобрать мандат у партии В в пользу партии А.

Итог: А - 2 мандата, Б - 2 мандата, В -1 мандат, Г - 2 мандата, Д - 0 мандатов. Партии А для получения одного мандата хватило теперь 32,5 голоса, тогда как партия В имеет один мандат на 80 голосов.

В результате всех приведенных способов партия (преодолевшая в соответствующих случаях заградительный пункт) получает определенное число мандатов в представительном органе. Обычно партия устанавливает очередность кандидатов в списке, в соответствии с которой кандидатам достаются мандаты. Очевидно, что чем ближе кандидат находится к началу списка, тем выше его шансы стать депутатом. Первыми по списку идут лидеры партии, а затем остальные кандидаты, чье место определяется степенью их близости к лидерам или их ценностью для лидеров. Однако то, что избиратель не может влиять на отбор кандидатов на так называемые мандатные места в списке, вызывает многочисленные нарекания, ответом на которые в ряде стран явилось введение преференциального голосования.[[15]](#footnote-15)1

Суть этого института заключается в том, что избиратель, голосующий за партийный список кандидатов, получает право указать в нем кандидатов, избрание которых было бы для него особенно желательно, то есть определить свои предпочтения (преференции) в рамках списка. Если, например, кандидат, помещенный в конце списка, получит предпочтения большинства избирателей, отдавших голоса за список данной партии, либо числа избирателей, равного действующей в стране избирательной квоте, ему обязаны дать мандат в первоочередном порядке, а кто-то, заранее помещенный на мандатное место, этого мандата не получит. Казалось бы, институт вполне демократический, но множество случаев злоупотребления им побудило итальянского законодателя урезать в 1993 году соответствующее право избирателей, которые могут теперь высказывать не более одного предпочтения. Ведь действительно, противники партии, не рассчитывая на избрание собственных кандидатов, могут проголосовать за эту партию и с помощью преференциального голосования отнять мандаты у ее лидеров в пользу будущих рядовых парламентариев. Таким образом, фракция, да и сама партия, окажется обезглавленной.

2.4. Полупропорциональные системы.

По этим названием объединены системы, которые, будучи основаны на мажоритарном принципе, то есть на требовании большинства голосов для избрания, все же дают определенные возможности представительства и меньшинству избирателей. Это достигается благодаря применению так называемого ограниченного вотума, при котором избиратель голосует не за такое число кандидатов, которое равно числу подлежащих избранию от избирательного округа депутатов, а за меньшее.

Типичным примером такой системы была действовавшая в Японии до 1993 года система единственного непередаваемого голоса. При этой системе партия в многомандатном избирательном округе выдвигает не список кандидатов, баллотирующийся как единое целое, а отдельных кандидатов. Избиратель же в этом многомандатном округе голосует только за одного из кандидатов, хотя от округа должно быть избрано несколько или даже много депутатов. Избранным считается кандидат, собравший наибольшее число голосов.

Другой пример ограниченного вотума - порядок выборов части сенаторов в Испании. Избирательным округом служит провинция, от которой избираются, как правило, четыре сенатора, но избиратель голосует не более чем за трех кандидатов. Избранными считаются четыре кандидата, получившие в провинции наибольшее число голосов.

Ограниченный вотум требует от политических партий точного расчета при выдвижении их кандидатов. Надо хорошо представлять себе, сколько голосов насчитывает партийный электорат и как они могут распределиться между кандидатами от партии. Ведь если партия выдвинет в избирательном округе слишком много кандидатов, голоса ее электората "распылятся" между ними и вполне может случиться, что ни один не окажется избранным. С другой стороны, если кандидатов будет мало, то они могут получить больше голосов, чем нужно для избрания, а эти лишние голоса ничего партии не дают, кроме сожалений о неиспользованной возможности провести дополнительно еще одного или более своих депутатов.

Тот факт, что избиратель, принадлежащий к большинству, может влиять своим голосованием на выбор не всех депутатов от избирательного округа, открывает возможности для меньшинства провести в представительный орган в этом избирательном округе одного или даже нескольких своих депутатов, либо несколько депутатов пройдут от разных меньшинств. Разумеется, пропорционального представительства здесь, как правило, не получается (большинство обычно бывает непропорционально велико), и потому такие избирательные системы называют полупропорциональными.[[16]](#footnote-16)1

К этой же группе систем относится и так называемый кумулятивный вотум, применяемый, в частности, на выборах в органы местного самоуправления в Баварии и некоторых других землях Германии. Избиратель в Баварии имеет три голоса, что меньше числа депутатов от данного избирательного округа, но он может либо отдать три голоса одному из кандидатов, либо отдать два голоса одному кандидату, а третий - другому, либо, наконец, раздать по одному голосу трем кандидатам. Система считается пригодной для небольших избирательных единиц (территорий), в которых избиратели хорошо знают всех кандидатов, а их политическая принадлежность для избирателей большого значения не имеет.

2.5. Система единственного передаваемого голоса.

Эта система в теории считается самой справедливой, так как позволяет сочетать персональный выбор с обеспечением пропорциональности представительства партий. Однако ее распространению препятствует определенная техническая сложность определения результатов выборов.

В многомандатном округе кандидаты выдвигаются в таком же порядке, как при системе единственного непередаваемого голоса, то есть каждая партия может выдвинуть столько кандидатов, сколько сочтет необходимым, и допускается выдвижение независимых кандидатов. Избиратель же действует, как при мажоритарной системе с альтернативным голосованием, то есть против фамилии наиболее желательного кандидата отмечает первую преференцию, затем против фамилии следующего - вторую и так далее. Формально он не связан партийной принадлежностью кандидатов, хотя на практике, скорее всего, будет принимать ее во внимание, считаясь с рекомендациями партии, которой симпатизирует.

После установления общего числа проголосовавших или общего числа действительных бюллетеней определяется избирательная квота. Затем бюллетени раскладываются по пачкам с учетом первых предпочтений, выраженных определенным кандидатам. Кандидаты, получившие квоту, считаются избранными. Однако обычно такие кандидаты получают сверх квоты определенный излишек голосов, который им не нужен. Этот излишек передается кандидатам, не получившим квоты, в соответствии со вторыми предпочтениями. Вопрос: какие же именно бюллетени надо передать?

Например, квота составляет 2700 голосов. Кандидат А получил 3700 первых предпочтений. У него 1000 лишних голосов. Из всех его 3700 бюллетеней в 370 (10 *%)* второе предпочтение отдано кандидату Б, а в 740 (20 %) - кандидату В. Что касается остальных бюллетеней, то там второе предпочтение либо отдано кандидатам, также получившим квоту, либо никому не отдано. Поэтому из 1000 лишних голосов 100 (10 %) отдаются кандидату Б, а 200 (20 %) - кандидату В. Если, скажем, кандидат В тем самым добрал голоса до квоты, он также считается избранным.

Если после того, как распределены излишки голосов, остались незамещенные мандаты и неизбранные кандидаты, исключаются неизбранные кандидаты, получившие наименьшее число голосов, а бюллетени, в которых им отдано первое предпочтение, передаются другим кандидатам в соответствии со вторыми предпочтениями подобно тому, как делается при альтернативном голосовании.

По этой системе избирается, например, верхняя палата индийского Парламента - Совет штатов. Однако надо иметь в виду, что голосуют там не избиратели, а депутаты законодательных собраний штатов. Поэтому все подсчеты производятся весьма квалифицированными людьми.[[17]](#footnote-17)1

2.6. Смешанные системы.

Смешанная избирательная система возникает тогда, когда при выборах одной и той же представительной палаты применяются различные системы. Это обычно продиктовано стремлением соединить преимущества различных систем и по возможности исключить или компенсировать их недостатки. Характерен в этом отношении порядок выборов немецкого Бундестага, послуживший примером для ряда стран, в том числе и для России.

Согласно федеральному избирательному закону в редакции 1994 года, половина состава Бундестага (328 депутатов) избирается по одномандатным избирательным округам по мажоритарной системе относительного большинства. Другая половина избирается по земельным спискам кандидатов, то есть каждая из 16 земель (субъектов федерации) является многомандатным избирательным округом, в котором баллотируются земельные списки кандидатов, составленные политическими партиями, мандаты между которыми распределяются по пропорциональной системе. Соответственно каждый избиратель имеет два голоса первый в одномандатном избирательном округе, а второй за земельный список. Оба голоса подаются в одном конверте. Кандидат от партии может одновременно баллотироваться и в одномандатном избирательном округе, и по земельному списку.

С определением результата выборов в одномандатном округе все ясно: кто получил больше первых голосов, чем другие кандидаты, тот и избран. Что же касается определения результатов выборов по земельным спискам, то это гораздо более сложное дело.

Сначала подсчитываются вторые голоса, поданные за каждый из земельных списков. При этом не учитываются вторые голоса тех избирателей, которые свой первый голос отдали за кандидата, победившего в избирательном округе, если этот кандидат был выдвинут не партией, а избирателями, или партией, земельный список кандидатов которой в соответствующей земле не был допущен земельным избирательным комитетом. Из общего числа депутатских мандатов от данной земли исключаются мандаты, полученные в одномандатных избирательных округах кандидатами, которые выдвинуты избирателями, а также партиями, не допущенными к распределению мандатов по пропорциональной системе (не преодолевшими заградительный пункт).

Здесь речь идет о партиях, земельные списки которых не получили на территории страны 5 процентов действительных вторых голосов или не провели своих кандидатов в депутаты хотя бы в трех одномандатных избирательных округах. Это ограничение не распространяется на земельные списки кандидатов от партий национальных меньшинств; их списки допускаются к участию в распределении мандатов, даже если не преодолеют заградительный пункт.

Таким образом, кроме вторых голосов, поданных за земельные списки партий национальных меньшинств, при распределении мандатов по пропорциональной системе учитываются вторые голоса, только поданные за земельные списки партий, преодолевших заградительный пункт. Оставшееся число мандатов распределяется между этими списками следующим образом.

Общее число этих мандатов умножается на число вторых голосов, поданных за земельные списки партии по стране, и делится на общее число вторых голосов, поданных за все участвующие в распределении земельные списки. Каждый земельный список получает сначала число мандатов, равное целому числу в полученном частном от деления. Оставшиеся мандаты распределяются между земельными списками согласно наибольшим дробям. Если земельный список, за который подано более половины вторых голосов, участвующих в распределении, получает не более половины мандатов, ему из числа мандатов, распределяемых по дробям, в любом случае передается еще один мандат.

Из числа мандатов, получаемых земельным списком партии в результате пропорционального распределения, вычитается число мандатов, уже полученных ею в одномандатных избирательных округах. Соответственно при передаче мандатов кандидатам из земельного списка партии не учитываются те из них, кто избран в этих избирательных округах. Если на земельный список пришлось больше мандатов, чем в нем значится кандидатов, излишние мандаты никому не передаются. Если же партия получила в одномандатных избирательных округах больше мандатов, чем ей положено в результате пропорционального распределения, все ее мандаты сохраняются за ней, а общее число мандатов в Бундестаге соответственно увеличивается.

Допускается также блокирование земельных списков партий, которое действует, как мы показали выше.

Так, на выборах в Бундестаг 300 мандатов получили в одномандатных избирательных округах независимые кандидаты и кандидаты от партий, не допущенных к участию в выборах по земельным спискам, а также от партий, не преодолевших заградительный пункт. Распределению по пропорциональной системе подлежат, следовательно, 356 мандатов, из которых 28 получены в одномандатных избирательных округах данной земли кандидатами от партий, преодолевших заградительный пункт. При этом общее число действительных вторых голосов по стране составило, к примеру, 50 миллионов, из которых за земельные списки партий, преодолевших заградительный пункт, подано 35 миллионов. Предположим, далее, что из них в данной земле, на которую приходится 40 мандатов, 2 миллиона голосов подано за партию А (в одномандатных избирательных округах ею получено 14 мандатов), 1,2 миллиона - за партию Б (в одномандатных округах - 6 мандатов), 1,8 миллиона - за партию В (в одномандатных округах - 7 мандатов) и 0,5 миллиона - за партию Г (в одномандатных округах - 1 мандат).

Производим предусмотренные законом расчеты (указание на миллионы для простоты опустим):

А - (356 х 2): 50 = 14,24; Б - (356 х 1,2): 50 = 8,544; В - (356 х 1,8): 50 = 12,816; Г - (356 х 5): 50 = 3,56.

Таким образом, партия А получает 14 мандатов, партия Б - 8, партия В - 12 и партия Г - 3 мандата, то есть распределено 37 мандатов из 40. Оставшиеся три мандата передаются партиям, у которых наибольшая дробная часть, - В, Г и Б.

Получаем общий итог:

А – 14; Б - 8+1=9; В - 12+1=13; Г - 3+1=4.

Мандаты получают (за исключением кандидатов, избранных в одномандатных избирательных округах):

из земельного списка партии А - 14 - 14 = 0 кандидатов; из земельного списка партии Б - 9-6=3 кандидата; из земельного списка партии В - 13-7=6 кандидатов; из земельного списка партии Г - 4-1=3 кандидата.[[18]](#footnote-18)1

В отличие от порядка выборов в Государственную Думу, установленного у нас во многом с учетом опыта Германии, там существует определенная связь между голосованием избирателя в одномандатном избирательном округе и его голосованием за тот или иной земельный список. Его второй голос учитывается лишь в том случае, если отдан за ту же партию, что и первый (разумеется, если партия преодолела заградительный пункт). У нас же голосование по одномандатному избирательному округу производится совершенно независимо от голосования по федеральному избирательному округу: можно в одномандатном округе проголосовать, например, за независимого кандидата, а в федеральном - за список какой-либо партии, и голос будет учитываться при пропорциональном распределении мандатов.

3. Избирательное законодательство в системе конституционного права

В своем развитии избирательное законодательство все более оформляется в достаточно самостоятельную, обособленную отрасль российского законодательства. В этом, безусловно, есть положительные моменты: развивается специфический инструментарий правового регулирования избирательных правоотношений, уточняются основные понятия и термины избирательного права, осуществляется детальная проработка избирательных процедур и мер ответственности за их нарушение. Это способствует, с одной стороны, универсализации, а с другой, конкретизации порядка подготовки и проведения выборов всех уровней. Однако в настоящее время выявились и отрицательные стороны разрастания обособленного регулирования выборов исключительно средствами избирательного законодательства. Оно ведет к разрыву системных связей избирательного права и конституционного права Российской Федерации. Между тем избирательное право прежде всего является подотраслью конституционного права.

Содержание важнейших институтов избирательного права в первую очередь должно определяться теми принципами и нормами, которые заложены в основополагающих конституционно-правовых актах, устанавливающих избирательные права граждан именно как права конституционные, и в этом качестве не подлежащих необоснованным ограничениям. Избирательное законодательство как федеральное, так и субъектов РФ должно также в большей степени учитывать конституционные основы организации государственной власти и местного самоуправления, существующее конституционное разграничение предметов ведения между Российской Федерации и ее субъектами. Более полный учет этих правовых реалий должен в немалой степени составлять содержание современного этапа совершенствования российского избирательного законодательства.

Кроме того, следует учитывать, что собственно избирательные законы не исчерпывают всего многообразия нормативных актов, регулирующих порядок проведения выборов. В полном объеме избирательный процесс определяется системой законодательных актов, некоторые из которых до сих пор не приняты, а иные во многом устарели.

Насущная задача состоит в том, чтобы восполнить пробелы законодательства, добиться синхронного развития норм всех его отраслей, в той или иной степени затрагивающих вопросы выборов, достичь положения, при котором они были бы взаимно дополняющими и ни в коей мере не противоречили друг другу.

3.1. Конституционное регулирование принципов избирательного права

В действующей Конституции Российской Федерации избирательное право регулируется чрезвычайно лапидарно. В ней нет норм, необходимых для завершения процесса становления российской избирательной системы. На конституционном уровне обязательность демократических принципов избирательного права выводится из общепризнанных принципов и норм международного права. Необходимо, чтобы именно в Конституции РФ были закреплены всеобщее равное и прямое избирательное право при тайном голосовании, а также принцип проведения выборов с разумной периодичностью.

Требуют конституционного закрепления такие вопросы, как возраст, по достижении которого гражданин Российской Федерации обладает активным избирательным правом, возможно, и дополнительные основания приобретения пассивного избирательного права. В конституционно-правовом регулировании (как на уровне федеральной Конституции, так и на уровне конституций республик в составе Российской Федерации, уставов краев, областей) целесообразно закрепить в общей форме норму, согласно которой организация и проведение выборов возлагаются на избирательные комиссии. В этой связи в перспективе следует рассмотреть целесообразность включения в Конституцию Российской Федерации самостоятельного раздела "Принципы избирательного права" или "Избирательная система"

В свою очередь, законодательным органам субъектов Российской Федерации важно обеспечить соответствие принципов избирательного законодательства, заложенных в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации, Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Для этого данные конституционные (уставные) нормы должны одновременно учитывать полномочия Российской Федерации по регулированию вопросов избирательного права, а также особенности построения и функционирования избирательных систем субъектов Российской Федерации. [[19]](#footnote-19)1

Нормы конституций, уставов субъектов Российской Федерации должны выражать наиболее общие, безусловно необходимые принципы и нормы избирательного права. Избыточность нормативного регулирования вопросов избирательной системы в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации может привести к девальвации самого этого регулирования и явиться фактором, необоснованно сдерживающим законотворчество данных субъектов Российской Федерации.

Наряду с особенными моментами в конституционном (уставном) регулировании основ избирательной системы в различных субъектах Российской Федерации, выражающими специфику организации государственной власти и местного самоуправления в данных субъектах, можно выделить общие принципы этого регулирования, которые имеют одинаковую ценность для всех субъектов РФ:

- закрепление обязательности всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании для всех выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и в органы местного самоуправления, их периодическое проведение;

- установление основных принципов ведения избирательных кампаний кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, гарантирующих проведение выборов в условиях многопартийности (право на выбор форм предвыборной агитации, создание кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками собственных избирательных фондов, равенство статуса всех кандидатов, зарегистрированных кандидатов и некоторых других);

- определение статуса избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, основ ее взаимодействия с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации;

- установление условий осуществления пассивного избирательного права гражданами при проведении выборов в субъекте Российской Федерации;

- закрепление основных гарантий открытости избирательного процесса, гласности в деятельности избирательных комиссий (законодательные гарантии статуса наблюдателей на выборах, публикация решений избирательных комиссий, сведений о ходе избирательной кампании и некоторых других). [[20]](#footnote-20)1

3.2. Правовые характеристики законодательства о политических объединениях и законодательства о выборах.

Несмотря на то, что российские политические объединения выступали в качестве основных субъектов избирательного процесса уже в трех избирательных кампаниях по выборам в федеральный парламент, а также являлись активными участниками выборов в законодательные органы субъектов Российской Федерации, правовые основы российской многопартийности начали формироваться после опубликования и вступления в силу в силу Федерального Закона "О политических партиях".

Таким образом, сделан существенный шаг на пути решения важнейшей общественно-политической задачи, связанной с более четким определением роли политических партий и их места среди институтов гражданского общества.

Сегодня только на федеральном уровне зарегистрировано 58 политических партий, 36 политических организаций и 105 политических движения. А в регионах политические объединения исчисляются уже тысячами.

Согласно Федерального Закону № 95 от 11.07.2001 года политическая партия определяется как общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Законом устанавливаются требования, предъявляемые к политическим партиям: наличие региональных отделений более чем в половине субъектов Федерации; общая численность членов политической партии - не менее 10 тыс. граждан Российской Федерации, при этом более чем в половине субъектов Федерации региональные отделения партии должны иметь численность не менее 100 членов политической партии, а в остальных региональных отделениях не должно быть меньше 50 членов партии; при этом руководящие и иные органы политической партии, все ее структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

Политическая партия вправе осуществлять свою деятельность на всей территории Российской Федерации.

Согласно концепции закона в России не предусматриваются создание и деятельность межрегиональных, региональных и местных политических партий, а также иных политических общественных объединений. В течение двух лет общероссийские политические общественные объединения, созданные до вступления в силу Федерального закона "О политических партиях", вправе преобразоваться в политические партии в соответствии с названным Законом. В тот же период ранее зарегистрированные межрегиональные, региональные и местные политические общественные объединения либо трансформируются в структурные подразделения новых политических партий, либо утратят статус политического объединения и будут действовать как общественные объединения на основании их уставов, которые будут применяться в части, не противоречащей комментируемому Федеральному закону.

Основными принципами деятельности политических партий провозглашаются законность и гласность, свобода партий в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением установленных законом ограничений. Запрещается создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Деятельность политических партий также не должна нарушать права и свободы граждан, гарантированные Конституцией РФ и федеральными законами.

В соответствии с Законом политическая партия может быть создана на учредительном съезде политической партии либо путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации, общероссийского общественного движения. Для подготовки и проведения учредительного съезда предусматривается создание организационного комитета. В случае же преобразования действующего общественного объединения в политическую партию образование организационного комитета необязательно.

Политические партии и их региональные отделения подлежат государственной регистрации и наделяются в связи с этим правами юридического лица. При этом регистрация региональных отделений осуществляется после регистрации политической партии и должна быть завершена более чем в половине субъектов Федерации не позднее чем через шесть месяцев со дня регистрации политической партии. Только после этого политическая партия может осуществлять свою деятельность в полном объеме. В противном случае свидетельство о государственной регистрации политической партии утрачивает свою силу, а запись о ее создании, внесенная в единый государственный реестр юридических лиц, аннулируется.

В целях обеспечения демократических принципов в организации и деятельности политических партий Законом предусматриваются требования к их уставам. Соблюдение этих требований позволит обеспечить выборность и сменяемость руководящих органов политических партий, а также демократическую процедуру принятия решений, в том числе при выдвижении кандидатов в ходе проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Согласно Закону членство в политической партии является добровольным, фиксированным и индивидуальным. Членами политической партии могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет. Не вправе быть членами политической партии иностранные граждане, лица без гражданства, а также лица, признанные судом недееспособными. Ограничение права на вступление в политические партии или обязанность приостановления членства в политической партии может устанавливаться для определенных категорий граждан Российской Федерации федеральными конституционными законами и федеральными законами. Член политической партии может состоять только в одном региональном отделении данной политической партии - по месту постоянного или преимущественного проживания.

В целях обеспечения финансовой прозрачности деятельности политических партий Законом определяется порядок формирования денежных средств и иного имущества политической партии, а также порядок представления партией ежегодно финансовых отчетов.

В качестве одного из видов государственной поддержки политических партий предусматривается ежегодное государственное финансирование партий по результатам их участия в выборах, а не в период проведения самих выборов, как это предусмотрено действующим законодательством. Такая форма финансирования политических партий достаточно широко распространена в мировой практике. Государственное финансирование политической партии (за счет средств федерального бюджета) осуществляется при условии, что выдвинутый этой партией либо избирательными блоком, в состав которого входила партия при проведении выборов, федеральный список кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы или кандидат на должность Президента Российской Федерации получил не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании, либо по одномандатным избирательным округам по выборам в Государственную Думу было избрано не менее 12 кандидатов, выдвинутых политической партией или избирательным блоком. Выделение бюджетных средств в указанных целях предусматривается начать с 2004 года.

Поскольку политические партии играют особую роль в организации электоральных процессов, Законом установлено, что политические партии являются единственным видом общественных объединений, которые обладают правом самостоятельно выдвигать кандидатов при проведении выборов в органы государственной власти (эта норма вступит в силу по завершении двухгодичного переходного периода). Одновременно определены критерии, в соответствии с которыми партия признается участвующей в выборах:

а) выдвинутый ею (или избирательным блоком, в состав которого она входит) и зарегистрированный федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

б) выдвинутых ею (или избирательным блоком, в состав которого она входит) и зарегистрированных кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации не менее чем в 5 процентах одномандатных избирательных округов;

в) выдвинутого ею (или избирательным блоком, в состав которого она входит) и зарегистрированного кандидата на должность Президента Российской Федерации;

г) выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не менее чем в 10 процентах субъектов Российской Федерации;

д) выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации не менее чем в 20 процентах субъектов Российской Федерации;

е) выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) на выборах в органы местного самоуправления более чем в половине субъектов Российской Федерации.

В случае если в течение пяти лет после создания партии ее участие в выборах не соответствует установленным критериям, такая политическая партия подлежит ликвидации.

Законом предусмотрены и иные основания ликвидации политической партии, а также основания приостановления ее деятельности.

В связи с принятием Федерального закона "О политических партиях" предусмотрено внесение соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общественных объединениях", а также в федеральные законы, устанавливающие гарантии избирательных прав граждан и регулирующие порядок проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Не принижая огромной позитивной роли, которой новый Федеральный закон должен сыграть в совершенствовании общественно-политических отношений, нельзя не отметить и ряд внутренних противоречий, содержащихся в Законе, которые могут породить определенные проблемы на практике.

Закон запрещает создание и деятельность на территории Российской Федерации политических партий иностранных государств и структурных подразделений указанных партий. Членами российских политических партий не вправе быть иностранные граждане и лица без гражданства. Вместе с тем Закон разрешает политическим партиям устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации.

Аналогичным образом право политических партий создавать объединения и союзы с иными общественными объединениями, в том числе вступать с ними в избирательные блоки, плохо согласуется с запретом на создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности, поскольку для общественных объединений таких ограничений не установлено.

В течение двух лет наряду с регистрацией вновь образующихся политических партий предстоит перерегистрация, назовем это так, уже существующих политических общественных объединений, которые примут решение о преобразовании в политические партии. По истечении указанного срока общероссийское политическое общественное объединение, не преобразовавшееся в политическую партию, утрачивает статус политического общественного объединения и действует как общероссийская общественная организация или общероссийское общественное движение на основании устава, который применяется в части, не противоречащей Закону "О политических партиях".

3.3. Законодательство о выборах и законодательство о СМИ и свободе информации

В ходе выборов в Государственную Думу в 1999 г. высветилась одна из существенных особенностей Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", а именно: он оказался недостаточно согласован с законодательными актами, регулирующими свободу слова и свободу массовой информации. Как известно, в период проведения выборов в Государственную Думу деятельность средств массовой информации осуществляется в общем режиме, установленном Конституцией Российской Федерации, Законом Российской Федерации "О средствах массовой информации", а также некоторыми иными законодательными актами о средствах массовой информации с учетом ряда специальных требований и ограничений, предусмотренных в Федеральном законе "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Однако последние законы содержат весьма противоречивое регулирование участия средств массовой информации в избирательных кампаниях. Этими нормами должны руководствоваться как руководители средств массовой информации, так и журналисты, участвующие в освещении избирательной кампании. Соответствующие правила обязательны и для непосредственных субъектов избирательного процесса (кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков), являющихся в избирательной кампании партнерами СМИ. В итоге в период выборов обостряются вопросы о пределах регулирования деятельности СМИ в период избирательной кампании.

В тех случаях, когда избирательные комиссии, осуществляя контроль за предвыборной агитацией, исходили из приоритета норм избирательного законодательства над положениями законодательства о СМИ, это вызывало естественное сопротивление СМИ и приводило к определенной дестабилизации избирательного процесса. Зачастую ограничительное регулирование предвыборной агитации средствами избирательного законодательства, имея в виду достижение одних целей, на деле приводило к достижению результатов, которые весьма сложно объяснить с точки зрения логики Конституции, да и общепринятых норм проведения выборов в демократическом обществе. Так, согласно Федеральному закону "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (пункт 4 статьи 56), кандидат, зарегистрированный по одномандатному избирательному округу, не вправе воспользоваться бесплатным эфирным временем на каналах организаций телерадиовещания, подпадающих под действие пункта 2 статьи 55 Федерального закона (т.е. общероссийских государственных организаций телерадиовещания). Указанная норма была введена в закон с учетом опыта парламентских выборов в 1995 г. для того, чтобы руководители так называемых "карликовых" избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов по федеральному избирательному округу, не могли использовать бесплатное эфирное время, предназначенное для избирательного объединения в целом, для поддержки избирательной кампании лидера партии, зарегистрированного по одномандатному избирательному округу. На практике же получилось, что многим известным политикам, лидерам политических партий и движений создавались препятствия для выступлений с изложением позиции партии, движения на каналах общероссийских государственных телерадиокомпаний в счет бесплатного эфирного времени.

Перед законодателем стоит задача согласовать избирательное законодательство с законодательством о СМИ, обеспечив последовательное соблюдение всех прав и свобод граждан в период избирательных кампаний. Ограничения, налагаемые в соответствии с законом о выборах на ведение агитации через СМИ зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов, не могут затрагивать свободы выражения мнений по политическим вопросам в СМИ для граждан, общественных объединений. Жесткое запретительное регулирование в данном направлении способно создать существенные препятствия для осуществления свободы слова, свободы массовой информации, закрепленных в Конституции Российской Федерации.

3.4. Законодательство о государственной службе

В отношении использования "административного ресурса" избирательным законодательством установлены определенные запреты. В частности:

- зарегистрированным кандидатам, замещающих согласно Федеральному закону "Об основах государственной службы Российской Федерации" государственные должности категории "А", запрещается использовать преимущества своего должностного положения;

- зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной и муниципальной службе, должны быть освобождены на время участия в выборах от выполнения служебных обязанностей и также не вправе использовать соответствующие преимущества;

- зарегистрированный кандидат, замещающий государственную должность категории "А" или выборную муниципальную должность, вправе вести предвыборную агитацию только в свободное от исполнения должностных обязанностей время.

Вместе с тем законодательством о государственной службе недостаточно регулируется ряд весьма значимых для избирательного процесса правовых понятий. К их числу можно отнести, например, такие как "рабочее время" и "время отдыха", "иная служебная зависимость" (например, по отношению к должностям категории "А"). Без нормативного уточнения этих понятий невозможно реально ограничить использование баллотирующимися чиновниками любых рангов своих полномочий и возможностей. В результате нарушается принцип равенства кандидатов, являющийся базовым для всей системы избирательных правоотношений в цивилизованном обществе.

Особое качество приобретает "административный ресурс" в случаях активного участия ведущих представителей как исполнительной, так и законодательной власти федерального и регионального уровня в создании и поддержке деятельности общественно-политических организаций, выступающих в роли избирательных объединений и блоков. В то же время согласно статье 11 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" государственным служащим запрещено использовать служебное положение в интересах общественных объединений, а также использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество и служебную информацию.

Таким образом, для предотвращения вышеуказанных злоупотреблений служебным положением в период избирательной кампании требуется, с одной стороны, конкретизация положений законодательства о государственной службе, ограничивающих подобные нарушения, а с другой более последовательное соблюдение запретов и ограничений, имеющихся в действующем избирательном законодательстве. Вместе с тем следует также признать, что решение ряда вопросов связано не только с законодательным регулированием, но и с упрочением этических начал государственной службы.

3.5. Законодательство о благотворительной деятельности, гражданское законодательство

Статус благотворительных организаций и порядок их деятельности определяются Федеральным законом "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях". Согласно статье 6 этого Федерального закона благотворительной организацией является неправительственная (негосударственная и немуниципальная) некоммерческая организация, созданная для реализации предусмотренных этим Федеральным законом целей путем осуществления благотворительной деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий граждан. Очевидно, что цели создания и деятельности указанных организаций никоим образом не связаны с подготовкой и проведением выборов. Участие в различного рода избирательных акциях противоречит самому назначению благотворительности.

В то же время федеральное избирательное законодательство вводит ряд существенных ограничений на осуществление благотворительной деятельности в период избирательной кампании организациями, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами руководящих органов которых являются кандидаты, зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, выдвинувшие или зарегистрировавшие списки кандидатов и (или) отдельных кандидатов, доверенные лица и уполномоченные представители избирательных объединений, избирательных блоков, доверенные лица зарегистрированных кандидатов. Такого рода запрет обоснован лишь в качестве санкции за имеющееся злоупотребление правом на предвыборную агитацию, но ни в коем случае не может служить основанием для создания препятствий в деятельности благотворительных организаций, которая осуществлялась и до начала избирательной кампании.

Согласно формулировке пункта 5 статьи 45 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", которому на период избирательной кампании реклама коммерческой или иной деятельности организаций, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами руководящих органов которых являются кандидаты, зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, выдвинувшие или зарегистрировавшие списки кандидатов и (или) отдельных кандидатов, доверенные лица и уполномоченные представители избирательных объединений, избирательных блоков, доверенные лица зарегистрированных кандидатов, допускается только на основаниях, предусмотренных Федеральным законом, что подразумевает ее оплату исключительно из средств избирательного фонда. Указанные ограничения на рекламу "коммерческой и иной деятельности" организаций, связанных с кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, в период выборов не должно приводить к нарушению гарантированной Конституцией свободы экономической деятельности, порядок осуществления которой определен в гражданском и некоторых иных отраслях законодательства (в частности, административном, налоговом).[[21]](#footnote-21)1

3.6. Гражданское процессуальное законодательство

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому гражданину Российской Федерации судебную защиту его прав и свобод. Указанная норма Конституции конкретизирована в статье 63 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", согласно которой решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) избирательных комиссий, комиссий референдумов и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд.

Как показывает практика, при проведении практически любой избирательной кампании имеют место судебные разбирательства по жалобам, поданным в связи с нарушением избирательных прав граждан Российской Федерации. На нынешний день порядок их рассмотрения регулируется Гражданским процессуальным кодексом РСФСР, Законом Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

Однако Гражданский процессуальный кодекс принимался в то время, когда выборы проводились на безальтернативной основе. Для граждан Российской Федерации специально оговаривалась возможность только защиты активного избирательного права - права избирать, в связи с чем в ГПК РСФСР была предусмотрена и до настоящего времени действует отдельная глава 23 "Жалобы на неправильности в списках избирателей", состоящая всего из трех безнадежно устаревших статей. Она требует изменения или введения новой соответствующей главы, посвященной рассмотрению жалоб, связанных с нарушением избирательных прав граждан.

Статьи 90, 239-6 ГПК РСФСР определяют десятидневный срок рассмотрения жалобы на действия (бездействие) государственных органов, общественных организаций и должностных лиц. В то же время Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" сокращает сроки рассмотрения жалоб, связанных с нарушением избирательных прав граждан в период проведения выборов. Так, решения по жалобам, поступившим в ходе избирательной кампании, принимаются в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования - немедленно. В случае, если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. Более того, указанный Федеральный закон предоставляет суду возможность рассматривать жалобу на решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов в течение двух месяцев со дня ее подачи. Однако такой срок не предусмотрен ни одной статьей ГПК РСФСР. Максимальный срок рассмотрения гражданских дел - один месяц.

На практике применение сроков рассмотрения названных дел, несмотря на несогласованность законов, их установивших, не вызывает особой сложности - при рассмотрении дел суды, как правило, руководствуются Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", а также соответствующими федеральными законами о выборах.

Более сложна ситуация со сроками, которые, к сожалению, не нашли своего отражения ни в одном федеральном законе, а их отсутствие негативно сказывается на реализации избирательных прав граждан. Это, в частности, сроки обращения в суд с жалобой по вопросу нарушения избирательных прав граждан, обжалования судебных решений, исполнения судебных решений.

Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" не устанавливает сроков обжалования решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан. Вместе с тем, в ряде случаев суды руководствуются нормами ГПК РСФСР и Закона Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", согласно которым предусмотрен трехмесячный срок обжалования. Вряд ли правильно применять здесь аналогию закона. В гражданское процессуальное законодательство должны быть введены специальные процессуальные сроки, применяемые при рассмотрении данной категории гражданских дел.

Трехмесячный срок для обращения в суд приемлем только в отношении жалобы, поданной на решение избирательной комиссии об итогах голосования или результатах выборов, но вряд ли приемлем, если речь идет об отказе в регистрации кандидата. Положительное решение суда об отмене отказного решения избирательной комиссии, принятое после подведения итогов голосования, не может восстановить нарушенное право кандидата, поскольку исполнение его невозможно.

Негативное значение имеет и отсутствие сокращенных сроков подготовки мотивированного судебного решения, вступления его в законную силу, подачи кассационной жалобы и ее рассмотрения вышестоящей судебной инстанцией. Например, в соответствии с требованиями ГПК РСФСР кассационная жалоба на состоявшееся решение суда может быть рассмотрена вышестоящей судебной инстанцией не ранее чем через 10 дней с момента изготовления мотивированного судебного решения (срок подачи кассационной жалобы - 10 дней). На изготовление такого решения ГПК РСФСР предусматривает три дня, итого получается, что кассационная жалоба может быть рассмотрена только по истечении 13 дней. Отсюда следует вывод, что фактически любой кандидат, которому необоснованно отказали в регистрации, а впоследствии восстановили по решению суда, будет находиться в неравных условиях по отношению к другим кандидатам из-за недостатка времени на проведения предвыборной агитации.

Особое значение имеют и сроки исполнения судебных решений, принятых по избирательным спорам. Гражданский процессуальный кодекс РСФСР содержит исчерпывающий перечень судебных решений, подлежащих немедленному исполнению, в числе которых только одно решение, касающееся избирательного права, - о назначении даты выборов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления (статья 210). В остальных случаях суд сам решает обращать или нет свое решение к немедленному исполнению.

Такая недоработка в законодательстве создает определенные проблемы для правоприменителей. Например, во Владивостоке за два дня до голосования решением суда была отменена регистрация кандидата на должность мэра города, но решение не было обращено к немедленному исполнению, и соответственно территориальная избирательная комиссия не могла его исполнить.[[22]](#footnote-22)1

Возникают ситуации, при которых накануне дня голосования суд отменяет решение избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов и не обращает его к немедленному исполнению. Здесь также ограничиваются возможности кандидатов добиться истины.

Все эти вопросы должны быть четко урегулированы. Более того, если суд вынесет положительное решение, а избирательная комиссия не выполнит его, то судебное решение передается на принудительное исполнение судебному приставу в соответствии с Федеральным законом "Об исполнительном производстве", в котором также необходимо оговорить сроки исполнения с учетом скоротечности избирательной кампании. Сейчас статья 2398 ГПК РСФСР устанавливает общий месячный срок исполнения вступившего в законную силу решения суда, принятого по жалобе. Вместе с тем, прошедшие избирательные кампании показали, насколько важна оперативность принятия судебных решений и их исполнения.

3.7. Уголовное законодательство. Законодательство об административных правонарушениях

Современное уголовное законодательство Российской Федерации содержит две статьи, в которых содержатся три состава преступлений, предусматривающих уголовную ответственность за нарушение избирательных прав граждан. До принятия Уголовного Кодекса 1996 г., прежний Уголовный Кодекс предусматривал ответственность по восьми составам преступлений.

В настоящее время уголовно-правовые санкции распространяются исключительно на должностных лиц, членов избирательных комиссий, членов инициативных групп или комиссий по проведению референдума. Вместе с тем, в случае подделки избирательных документов, субъектами преступления следовало бы признавать и сборщиков подписей.

Административное законодательство об ответственности за нарушения избирательных прав претерпело существенные изменения. Вступил в силу Федеральный закон "Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах". Появилось много новых составов правонарушений в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях.

Если в период кампании по выборам депутатов Государственной Думы в 1999 г. ответственность за нарушение избирательных прав предусматривалась только в 13 составах правонарушений, то в период кампании по выборам Президента Российской Федерации - уже по 24 статьям.

В новом КоАП РФ от 30.12.2001 административным правонарушениям, посягающим на права граждан, выделена 5-я глава, в которой собраны 24 статьи, предусматривающие ответственность за нарушение избирательного законодательства. Вместе с тем, исчез состав правонарушения, ответственность за которое ранее наступала по статье 40-3 - "Распространение о кандидате в депутаты или на выборную должность путем опубликования либо иным способом ложных сведений в целях влияния на исход выборов".

Практика проведения выборов доказала необходимость совершенствования порядка производства по административным правонарушениям, связанным с проведением выборов. Так, в соответствии с действующим избирательным законодательством избирательной комиссии предоставлено право составлять протокол об административном правонарушении, т.е. возбуждать административное производство. Право на дальнейшее разбирательство, в том числе прекращение производства, избирательной комиссии не предоставлено. [[23]](#footnote-23)1Это компетенция суда. Однако правоприменительная практика избирательных комиссий идет по пути широкого применения более серьезных "санкций" в соответствии с избирательным законодательством, таких как вынесение предупреждения, отмена регистрации. Применение административной ответственности инициируется слабо. Скорее всего, это связано с тем, что применить предупреждение или отмену регистрации более просто, чем перенести спор в суд общей юрисдикции, когда требуется соблюдение множества процедур. Федеральный закон от 2 января 2000 г. исключил положение о сроке, в течение которого должно быть рассмотрено дело о нарушении избирательного законодательства. В условиях ограниченного времени проведения избирательных кампаний такое положение не может способствовать защите прав и законных интересов их участников.

В целом следует отметить, что в законодательстве об административных правонарушениях наибольший акцент сделан на ответственности кандидатов, средств массовой информации. В меньшей мере установлена ответственность других субъектов избирательной кампании.

4. Источники избирательного права Российской Федерации

Источниками избирательного права Российской Федерации являются правовые акты, которые содержат нормы, устанавливающие содержание конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и в органы местного самоуправления и регулирующие порядок осуществления этого права.

Источники избирательного права образуют определенную систему, в которой каждый вид источников имеет свое функциональное назначение. При этом различные источники избирательного права имеют разную юридическую силу. Наивысшую юридическую силу имеют нормы избирательного права, содержащиеся в Конституции Российской Федерации.

4.1. Конституция Российской Федерации как источник избирательного права.

Статьей 3 Конституции Российской Федерации установлено, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Это положение составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Тем самым устанавливается иерархическое положение выборов в системе других демократических институтов.

Конституция является основой для развития всего избирательного законодательства. Это проявляется в различных формах.

Во-первых, Конституция определяет содержание избирательных прав граждан Российской Федерации.

Статьей 32 Конституции Российской федерации установлено, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Не имеют права избирать и быть избранными только граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Согласно статье 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Таким образом, объем возможных ограничений избирательных прав граждан установлен непосредственно Конституцией Российской Федерации.

Во-вторых, в Конституции Российской Федерации проводится разграничение компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере избирательного законодательства.

Статьей 71 Конституции Российской Федерации (п. "в") установлено, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (а следовательно, и избирательных прав) находится в ведении Российской Федерации. В ведении Российской Федерации находится также формирование федеральных органов государственной власти (п. "г" ст. 71).

В то же время защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. "б" ч. 1 ст. 72). Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации также относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. "н" ч. 1 ст. 72). Это означает, что в соответствии с федеральными законами субъекты Российской Федерации осуществляют детальное регулирование всех вопросов организации этой системы, что включает и определение конкретных способов формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Из статьи 73 Конституции Российской Федерации следует, что ряд вопросов избирательного права относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. Так, субъект Российской Федерации самостоятельно определяет избирательную систему, применяемую при выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти, а также самостоятельно устанавливает ряд конкретных параметров избирательных процедур и институтов в соответствии с особенностями субъекта Российской Федерации. Естественно, что при этом должны соблюдаться стандарты избирательных прав граждан, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.[[24]](#footnote-24)1

В-третьих, Конституция Российской Федерации определяет круг федеральных государственных органов, избираемых гражданами Российской Федерации, и устанавливает уровень их нормативного регулирования. К числу таких органов относятся Президент Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации устанавливает основы избирательного права при выборах Президента. Достаточно подробное регулирование основ выборов Президента обусловлено его статусом главы государства и широким объемом его конституционных полномочий. Конституция предусматривает, что порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом, то есть выборы Президента могут проходить только в соответствии с федеральным законом, принятым в установленном Конституцией порядке. Такой закон был принят 21 апреля 1995 года.

В соответствии со статьей 96 Конституции Государственная Дума избирается сроком на четыре года; порядок формирования другой палаты Федерального Собрания - Совета Федерации - и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами.

Порядок выборов депутатов Государственной Думы установлен Федеральным законом "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", принятым 9 июня 1995 года[[25]](#footnote-25)2.

В-четвертых, Конституция исходит из того, что демократические принципы избирательного права являются частью правовой системы Российской Федерации. Особенностью Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 году, по сравнению с Конституцией 1978 года является отсутствие в ней специального раздела "Избирательная система". Прежняя Конституция России устанавливала демократические принципы избирательного права (всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании) применительно к выборам всех уровней. Такого рода общность правового регулирования была возможна в силу единства в организации системы Советов. В действующей Конституции эти принципы определены только в отношении выборов Президента Российской Федерации.

Вместе с тем статьей 15 Конституции Российской Федерации установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Как известно, демократические принципы избирательного права определены, в частности, во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах.

В-пятых, в самой Конституции установлен общий механизм защиты конституционных норм, определяющих избирательные права граждан.

Нормы Конституции Российской Федерации согласно статье 15 Конституции имеют прямое действие. В силу этого при разрешении различного рода споров по поводу избирательного права обоснованна ссылка на нормы Конституции. Суды всех уровней обязаны принимать меры по обеспечению прямого действия Конституции. Сейчас активно формируется практика применения судами содержащихся в Конституции Российской Федерации норм избирательного права.

Если законами, определяющими процедуру проведения выборов в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, нарушается Конституция Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации при наличии соответствующих обращений в соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 24 июня 1994 года[[26]](#footnote-26)2 "О Конституционном Суде Российской Федерации" рассматривает эти дела и вправе признать соответствующие акты или отдельные их положения неконституционными. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. В практике деятельности Конституционного Суда Российской Федерации рассмотрение дел по поводу избирательного права получило достаточное распространение.

В-шестых, Конституция определяет меру самостоятельности населения соответствующих территорий в формировании органов местного самоуправления. Согласно статье 131 Конституции Российской Федерации население соответствующих территорий самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления. Тем самым создается основа для регулирования актами органов местного самоуправления ряда вопросов, возникающих при проведении муниципальных выборов.

4.2. Федеральные законы как источники избирательного права.

Федеральными законами регулируется проведение выборов в федеральные органы государственной власти, а также устанавливаются основные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации при проведении выборов во все органы государственной власти и органы местного самоуправления в Российской Федерации. Последняя задача решается Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", принятым Государственной Думой 5 сентября 1997 года[[27]](#footnote-27)1.

Указанный Федеральный закон имеет особое значение в системе источников избирательного права, так как, во-первых, имеет универсальный характер, поскольку в нем устанавливаются гарантии избирательных прав граждан, общие для всех выборов независимо от их уровня, и его действие распространяется также на референдумы, проводимые в Российской Федерации, а во-вторых, конкретизирует содержание конституционного права граждан избирать и быть избранными, формулирует гарантии его реализации применительно к различным стадиям избирательного процесса, определяет основные понятия и термины избирательного права, устанавливает порядок защиты избирательных прав граждан, а также закладывает организационно-правовые основы построения избирательной системы России как федеративного государства.

Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" имеет более высокую юридическую силу, нежели другие законы. Согласно пункту 7 статьи 1 этого Федерального закона "федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить настоящему Федеральному закону. В случае, если федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, противоречат настоящему Федеральному закону, применяются нормы настоящего Федерального закона".

Очевидно, что после принятия Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" принятые ранее акты федерального законодательства и законодательств субъектов Российской Федерации должны были быть приведены в соответствие с его положениями. В настоящее время эта работа проводится на уровне Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных органов субъектов Российской Федерации.

Среди актов федерального избирательного законодательства отметим Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»[[28]](#footnote-28)2, в котором установлены временные правила назначения и проведения муниципальных выборов для тех субъектов. Российской Федерации, в которых нет законодательной базы для выборов в органы местного самоуправления, а равно не сформирован организационный механизм их проведения - соответствующие избирательные комиссии.

Состав федеральных законов, являющихся источниками избирательного права, не исчерпывается собственно избирательными законами, каковыми являются законы о выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Кроме них при проведении выборов в органы государственной власти и в органы местного самоуправления должны применяться и многие другие федеральные законы, содержащие отдельные нормы избирательного права.

Эти федеральные законы, которыми регулируются отдельные институты избирательного права (статус общественных объединений, участвующих в выборах, деятельность средств массовой информации в связи с предвыборной агитацией, ответственность за нарушение избирательных прав граждан и некоторые другие), упорядочивают некоторые стороны избирательного процесса и определяют правовые категории, наиболее важные для построения избирательного законодательства.

Так, ответственность за нарушение порядка проведения выборов и нарушения избирательных прав граждан установлена Уголовным кодексом Российской Федерации и Кодексом РСФСР об административных правонарушениях. Порядок рассмотрения судами жалоб в связи нарушением избирательных прав граждан регулируется Гражданским процессуальным кодексом РСФСР, а также Законом Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". Статус избирательных объединений определяется в соответствии с Федеральным законом "Об общественных объединениях". Проживание гражданина на территории избирательного участка, являющееся основанием для включения его в список избирателей, устанавливается в соответствии с Законом Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации". Федеральными законами также определяются такие понятия как "государственный служащий", "благотворительная организация", "органы местного самоуправления", "средства массовой информации" и другие.

4. 3. Законы субъектов Российской Федерации как источники избирательного права.

Если федеральные законы с различной степенью полноты регулируют выборы во все органы государственной власти и местного самоуправления в стране, то законы субъектов Российской Федерации устанавливают порядок выборов только в органы государственной власти субъектов Федерации и в органы местного самоуправления.

Важными источниками избирательного права субъектов Российской Федерации являются конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. В этих нормативных правовых актах, являющихся основополагающими для всей системы законодательства субъектов Российской Федерации, закрепляется ряд важнейших норм избирательного права: определяется срок полномочий выборных органов государственной власти, порядок назначения выборов в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, а также условия осуществления гражданами Российской Федерации пассивного избирательного права при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. В ряде конституций и уставов субъектов Российской Федерации содержится специальная глава "Избирательная система'", в которой наряду с решением вышеуказанных вопросов в общей форме формулируются принципы проведения выборов на территории субъекта Российской Федерации.[[29]](#footnote-29)1 Следует отметить, что Конституционным Судом Российской Федерации рассматривались дела о соответствии конституций ряда республик (Хакасия, Башкортостан) Конституции Российской Федерации. Как правило, указанные дела касались вопросов осуществления пассивного избирательного права.

В настоящий момент система избирательных законов каждого субъекта Российской Федерации, как правило, состоит из законов о выборах законодательного (представительного) органа государственной власти, о выборах главы исполнительного органа государственной власти (губернатора, главы администрации, президента), о выборах депутатов представительного органа местного самоуправления и о выборах главы муниципального образования. Зачастую вместо двух последних законов принимается один общий закон о муниципальных выборах. В ряде субъектов Российской Федерации приняты законы об избирательной комиссии субъекта Федерации, о гарантиях избирательных прав граждан. Некоторые субъекты Российской Федерации провели кодификацию своего избирательного законодательства. В частности, избирательные кодексы приняты в Воронежской и Свердловской областях.

4.4. Акты местного самоуправления как источники избирательного права.

Актами местного самоуправления может определяться содержание ряда избирательных процедур при проведении выборов в органы местного самоуправления. Эти акты принимаются в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Установление избирательных процедур актами органов местного самоуправления основано на статье 131 Конституции Российской Федерации, согласно которой население соответствующих территорий имеет право самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, то есть решение о конкретном составе выборных органов местного самоуправления может быть принято только на местном уровне.

Согласно статье 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[30]](#footnote-30)1 в уставах муниципальных образований определяется структура и порядок формирования органов местного самоуправления, а также срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Под порядком формирования органов местного самоуправления следует понимать определение того, какие органы местного самоуправления избираются непосредственно населением, а какие - формируются иным способом. Регулирование муниципальных выборов относится к ведению муниципальных образований не в полном объеме, так как согласно статье 23 указанного Федерального закона порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации.

Состав избирательных процедур, подлежащих регулированию актами местного самоуправления, устанавливается федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Так, Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" предусматривает, что порядок составления списков избирателей устанавливается "настоящим Федеральным законом, федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований" (ст. 18). Согласно статье 23 данного Федерального закона, законом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления может быть предусмотрена деятельность территориальной избирательной комиссии на постоянной основе.

Федеральный закон, как правило, допускает регулирование тех или иных избирательных процедур уставами муниципальных образований. Это связано с тем, что устав является основным нормативным правовым актом муниципального образования. Это достаточно стабильный источник муниципального права. Уставы подлежат государственной регистрации в соответствии со статьей 8 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Важность избирательных процедур для осуществления местного самоуправления предопределяет их регулирование уставами муниципальных образований.

4.5. Нормативные акты избирательных комиссий.

Федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации некоторые избирательные комиссии (как правило, это Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации) наделяются правом принимать инструкции и некоторые иные нормативные акты. Так, статьей 22 федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" установлено, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения настоящего Федерального закона, а в случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами и федеральными законами, также инструкции по вопросам единообразного применения соответствующих федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Таким образом, в отличие от ранее рассмотренных источников избирательного права, нормативные акты имеют несколько иное назначение: они не создают новых избирательных процедур, а их принятие направлено на обеспечение единообразного применения соответствующих законов.

Однако в ряде случаев, когда в законах содержится прямая отсылка на то, что определенные отношения регулируются актами избирательных комиссий, можно утверждать, что данные акты являются подзаконными источниками избирательного права. Так, в статье 47 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" сказано: "порядок публикации агитационных предвыборных материалов в периодических печатных изданиях... устанавливается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации с участием государственных органов, обеспечивающих соблюдение конституционных прав и свобод в области массовой информации". В соответствии с этим и некоторыми другими положениями указанного Федерального закона Центральная избирательная комиссия Российской Федерации приняла Инструкцию о порядке предоставления эфирного времени на каналах государственных телерадиокомпаний избирательным объединениям, избирательным блокам, кандидатам в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и публикации агитационных предвыборных материалов в периодических печатных изданиях с государственным участием.

Статья 21 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"[[31]](#footnote-31)1 гласит: "Решения и акты избирательных комиссий, комиссий референдума, принятые в пределах их компетенции, установленной настоящим Федеральным законом, федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума".

**5. История развития избирательной системы России**

5.1. Выборы в Государственные думы и Учредительное собрание в 1906-1917 годах.

Участие населения (или значительной его части) в формировании выборных органов государственной власти имел для государственно-политического развития России поистине колоссальное значение.

В том или ином виде выборы в России проводились еще в Х веке (выборы части членов Боярской думы, формирование церковных Поместных соборов, выборы царя в 1613 г., выборы органов земского и городского самоуправления в XIX в. и т.д.), но они не имели общегосударственного значения и не были направлены на формирование представительных органов государственной власти.[[32]](#footnote-32)2

В этом качестве российская избирательная система существует немногим более восьмидесяти лет и факт ее возникновения связан с созданием первой Государственной думы. По первоначальному проекту - Манифесту от 6 августа 1905 года (изданному в период нарастания революционных событий 1905-1907 гг.) - Государственная дума создавалась как "особое законосовещательное установление". Правовой основой первых ее выборов стало Положение о выборах, утвержденное императорским указом одновременно с Манифестом о ее создании.[[33]](#footnote-33)3

Согласно этому акту право избирать не было всеобщим. Статья 6 Положения исключала из числа избирателей женщин, лиц моложе 25 лет, обучающихся в учебных заведениях, военнослужащих армии и флота, состоящих на действительной военной службе, "бродячих инородцев" и иностранных подданных.

Таким образом, законодательно вводился довольно высокий возрастной ценз, половой ценз и ценз оседлости. Из политической жизни страны исключались армия и студенчество, в среде которых в условиях продолжавшейся русско-японской войны были наиболее сильны антиправительственные настроения. Следует отметить, что перечисленные цензы в этот период действовали в большинстве развитых стран мира.

Правда, женщины с высоким материальным положением в России как бы косвенно могли участвовать в выборах, реализуя это право через близких родственников (мужей, сыновей). Вообще передача права на участие в выборах - явление, довольно редко встречающееся в избирательном праве других государств, так как оно противоречит основному принципу выборов, заключающемуся в личном волеизъявлении гражданина (подданного), - характерна для избирательной системы Российской империи. Не только женщины могли предоставлять свои имущественные цензы мужьям и сыновьям, но и сыновья по уполномочию отцов могли участвовать в выборах вместо них, пользуясь отцовским имущественным цензом.

В результате основным субъектом избирательного права в России становилось не персональное лицо, отвечающее требованиям имущественного ценза, а представитель семьи, располагающий формально необходимым по закону имуществом.

Кроме того, права участия в выборах лишались лица, совершившие корыстные преступления, преступления против собственности, признанные несостоятельными должниками. При этом избирательных прав лишались не все должники, а лишь те, несостоятельность которых была вызвана их собственными "виновными действиями".

Однако в силу того, что в российском уголовном праве действовал принцип презумпции виновности, достаточно было подозрения в совершении конкретным лицом указанных деяний для пожизненного лишения его избирательных прав. То же касалось и лиц, исключенных по этическим соображениям из соответствующего сословия (лишение священника духовного сана, исключение из общества или дворянского собрания и т. д.).

Однако в избирательной системе России наряду с явно репрессивными действовали и весьма демократические ограничения. Например, лица, занимающие полицейские должности, а также должности губернатора, вице-губернатора, градоначальника, и их помощники также лишались права голоса в той местности, по которой они занимали соответствующую должность. Причем если полицейские не вписывались в состав ни одной курии (группы избирателей), то перечисленные должностные лица, наоборот, занимали в них главенствующее положение и своим выбором могли существенно повлиять на исход всего голосования.

Деление на курии было заимствовано из положений земской избирательной реформы 1864 года. В основу деления был положен имущественный ценз. С точки зрения участия в выборах все население России было разделено на четыре курии: землевладельцев (крупных помещиков); городских избирателей (лиц, владеющих недвижимостью в городе или торгово-промышленным предприятием); волостных и сельских обывателей (крестьян-домохозяев); рабочих.

Наибольшее число депутатов Государственной думы представляли курию землевладельцев. Уполномоченные от этой части подданных избирались на так называемых предварительных съездах путем суммирования всей земли и иного имущества лиц, явившихся на съезд. При этом количество уполномоченных, избранных предварительным съездом, определялось числом полных избирательных цензов, представленных его участниками. В связи с этим количество непосредственно участвующих в съездах землевладельцев при выборах в третью Государственную думу в 51 губернии европейской части России более, чем в пять раз превышало количество уполномоченных, избиравшихся от второй половины курии землевладельцев, в то время как уполномоченные представляли количество избирателей, более чем в девять раз превышающее число первых. Общее же численное неравенство нормы представительства внутри одной курии за счет применения имущественного ценза было больше, чем в 45 раз.

Таким образом, несмотря на то, что рассматриваемая избирательная система являлась частью широкомасштабной реформы государственного устройства страны, в ней в ходе формирования наиболее надежной для российского политического режима курии землевладельцев сохранялась историческая преемственность прежнего феодально-патриархального режима.

Следующую избирательную курию составляли городские избиратели, избиравшие своих уполномоченных на двух съездах. В первом съезде участвовали лица, владеющие в течение года на праве собственности или пожизненного владения в пределах городских поселений недвижимым имуществом стоимостью (в зависимости от категории населенного пункта) от 300 до 3 тыс. рублей, а также лица, владеющие в пределах уезда торгово-промышленным предприятием, с которого они уплачивали налог не менее 50 рублей в год.

Во втором съезде участвовали лица, владеющие не менее года отдельной квартирой или выплачивающие квартирный налог, а также лица, не менее года выплачивающие промысловый налог или находящиеся на государственной, городской или земской службе.

Здесь возникает новая тенденция, отличающая эту группу избирателей от участников губернских съездов землевладельцев: ценз оседлости не менее года.

Третья курия - волостных или сельских обывателей (проще говоря - крестьян) - в избирательном процессе была представлена через съезд уполномоченных от волостей, формируемый в составе двух выборных от каждого волостного схода. Выборные избирались из числа крестьян-домохозяев, отвечающих следующим требованиям: они должны принадлежать или быть приписанными к составу сельских обществ данной волости, владеть в ней на правах собственности землей и лично вести на ней хозяйство. На них распространялся ценз оседлости, не менее года.

То обстоятельство, что уполномоченных выбирали из числа крестьян-домохозяев, лишало значительную часть крестьян избирательных прав.

Наибольшее число избирателей представляли выборщики последней - рабочей курии. Причем поскольку революционные настроения в рабочей среде были наиболее сильны на крупных заводах с большой концентрацией рабочей силы, то по числу выборщиков они были приравнены к мелким предприятиям (от предприятий с числом работников от 50 до 1000 и менее 50 избиралось по одному выборщику). Правда, ценз оседлости для этой категории избирателей был меньше и составлял шесть месяцев.

В исторической литературе советского периода с опорой на марксистско-ленинское учение о классовой борьбе неравноправие в отношении работников мелких, средних и крупных предприятий объяснялось тем, что на крупных предприятиях повышается интенсификация труда, растет степень эксплуатации человека человеком, а концентрация рабочего класса неизбежно ведет к его консолидации и росту революционного сознания. Но никто не пытался объяснить противоречия между статьей 9 Положения о выборах, устанавливающей неучастие в выборах лиц женского пола, и статьей 44, учитывающей при выборах половое деление только на предприятиях, где работает до одной тысячи человек, а там, где работает больше, - нет. Видимо, этот феномен можно объяснить только наличием в России крупных текстильных предприятий с преимущественно женским составом работников, играющих большую роль в экономике, которых было невозможно лишить элементов участия в политической жизни страны.

От описанной общей схемы выборов делалось много отступлений. Так, в семи городах - Петербурге, Москве, Варшаве, Киеве, Лодзи, Одессе и Риге выборы были не косвенные, а прямые. В этих городах выборы депутатов Государственной думы, согласно статье 133 Положения, производились закрытой подачей голосов посредством записок. Основной избирательной единицей являлись избирательные собрания, объединявшие избирателей по разрядам. В основу деления на разряды также был положен имущественный ценз и наличие недвижимости в городе (ст. 42).

В особую избирательную единицу было выделено православное население Люблинской и Седлецкой губерний, по одному депутату в Думу отдельно избирали Кубанское, Терское, Забайкальское и Уральское казачьи войска, а Амурское и Уссурийское войска выбирали одного депутата совместно.

Помимо общего правила, позволяющего делить выборщиков в уездах по национальному признаку, Положение о выборах устанавливало особые правила учета национального фактора на конкретных территориях. В частности, все губернии, области и округа Кавказа для выборов делились на шесть избирательных округов, причем один из них составляло русское население. Каждый округ выбирал по одному депутату Государственной думы.

В Виленской и Ковенской губерниях образовывалось не одно губернское собрание, как во всех остальных, а два, в том числе - одно от русского населения. В особом порядке избирались четыре депутата от населения Великого княжества Финляндского: выборы производились финляндским сеймом из числа лиц, имеющих право участвовать в выборах в сейм.

Хотя выборы в Государственные думы осуществлялись по мажоритарной системе, существенное значение для их характеристики имел их партийный состав. Вскоре после провозглашения Манифестом 17 октября 1905 года свободы союзов в России действовало свыше 100 политических партий. По социально-классовому составу 4 партии были монархическими, 38 - буржуазными консервативного и либерального направлений и 45 - мелкобуржуазными.

Уже в первой Государственной думе число беспартийных депутатов составило менее 22 процентов. С точки зрения партийной принадлежности из 478 депутатов 179 (37,4*%)* представляли партию кадетов, 63 (13%) -автономистов, 16 (3,3%) - октябристов, 97 (20,3*%) -* трудовиков и 18 (3,7%) – социал-демократов. Таким образом, депутаты оказались разделены по фракциям, но ни одна из них не получила в Думе абсолютного большинства. При этом ведущее положение в ней занимала фракция конституционных демократов, отстаивавшая в Думе идею ликвидации помещичьего землевладения и преобразования России в парламентскую монархию. Ни на то, ни на другое самодержавие пойти не могло и через 72 дня после созыва разогнало первую Государственную думу.

Выборы каждой последующей Думы проводились на основе нового Положения о выборах, утверждаемого Императором и вводившего все новые и новые ограничения избирательных прав. Однако во второй Госдуме депутаты, учитывая опыт предшествующей, объединились в блоки, включающие представителей нескольких политических партий. Из 490 депутатов правые - черносотенцы и октябристы - занимали 97 мест (19,8*%),* беспартийные - 22 места (4,5%), либералы во главе с кадетами - 156 мест (31,8%), так называемые прогрессисты - 35 мест (7,1%) и левые (социал-демократы, социалисты-революционеры, народные социалисты и трудовики) - 180 мест (36,8%). По объективной оценке В. И. Ленина, вторая Дума оказалась левее первой. Как результат - она продолжила курс своей предшественницы, направленный на бойкот правительства, и вскоре разделила ее судьбу.

Третья Госдума вошла в историю России как наиболее реакционная по своему составу: из 442 депутатов крайне правым досталось 50 мест (11,3*%),* националистам - 26 (5,9*%),* умеренно правым - 70 (15,8*%),* октябристам и примкнувшим к ним - 155 (35*%),* прогрессистам и мирнообновленцам – 28 (6,3%), кадетам - 54 (12,2*%),* польскому коло - 18 (4*%),* мусульманской группе — 8 (1,8 %), трудовикам — 13 (2,9 %) и социал-демократам - 20 (4,7*%).* Таким образом, 409 депутатов (почти 97 %) являлись представителями буржуазно-помещичьих партий. Как верно подметил историк С. М. Казанцев в отношении Положения о выборах от 3 июня 1907 года, на основании которого прошли выборы в третью Госдуму, "новый закон обеспечил возможность сосуществования самодержавия и Думы"[[34]](#footnote-34)1. Это позволило Думе доработать свой срок до конца.

Что касается последней - четвертой Государственной думы, то ее партийный состав существенно не изменился. Сравнение приведенных цифр позволяет сделать вывод, что чем более демократичный избирательный закон действовал в России, тем более левой по своему партийному составу оказывалась Государственная дума и тем труднее ей удавалось взаимодействие с правительством, и наоборот.

По оценке ученых-государствоведов, современников избирательной системы Российской империи, "законодательство о выборах необыкновенно сложно. Это, быть может, самая запутанная и несовершенная система выборов, которая когда-либо существовала". По мнению Н.И. Лазаревского, это существенный ее недостаток, поскольку, чем сложнее избирательная система, тем больше возможностей для всякого рода ошибок и подлогов.[[35]](#footnote-35)2

Российская избирательная система была постепенно сформирована 23 нормативно-правовыми актами. Основные ее черты были заложены Положением о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 года. Затем отдельные положения были уточнены в высочайше утвержденных 18 сентября 1905 года Правилах о применении и приведении в действие Учреждения Государственной думы и Положения о выборах.

Высочайший Манифест от 17 октября 1905 года "Об усовершенствовании государственного порядка" заложил идею частичного изменения содержания избирательного процесса, которая была реализована в именном высочайшем указе Правительствующему Сенату от 11 декабря 1905 года "Об изменении Положения о выборах в Государственную думу".[[36]](#footnote-36)3

Однако этими актами был установлен порядок выборов лишь для центральной России. Что же касается окраин империи, то на них Положение о выборах распространялось особыми актами.[[37]](#footnote-37)4

С формальной точки зрения перечисленные акты были изданы в нарушение установленного порядка. Еще Манифестом от 1 января 1810 года "Об образовании Государственного совета" устанавливалось, что "все Законы, Уставы и Учреждения в первообразных их начертаниях предлагаются и рассматриваются в Государственном совете, и потом действием Державной Власти поступают к предназначенному им совершению".[[38]](#footnote-38)5

Однако ни один из названных актов не был представлен в Государственный совет.

Дальнейшее формирование избирательного законодательства также шло в нарушение порядка, установленного Манифестом от 17 октября 1905 года, которым вводилось незыблемое правило, гласящее: "Никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной думы". Тем не менее, ни в первую, ни во вторую Государственную думу ни одного законопроекта, касающегося их избрания, внесено не было.

Более того, законодательством 1906 года было внесено несколько серьезных изменений в процедурные моменты формирования и роспуска Думы. Так, Высочайшим Манифестом от 20 февраля 1906 года "Об изменении Учреждения Государственного совета и о пересмотре Учреждения Государственной думы" устанавливалось, что оба эти органа государственной власти ежегодно созываются и распускаются указами Императора[[39]](#footnote-39)1. С учетом этого обстоятельства Высочайший Манифест от 3 июня 1907 года "О роспуске Государственной думы и о времени созыва новой думы", который в советской исторической литературе отождествляется с государственным переворотом, можно считать легитимным.

Учитывая, что все перечисленные выше акты получили высочайшее утверждение со стороны императора, их можно отнести к числу актов высшей юридической силы, по значимости равной закону. При этом следует отметить, что наряду с ними избирательное законодательство Российской империи включало в свой состав значительное число подзаконных актов, исходивших из так называемого Особого делопроизводства по выборам в Государственную думу, образованного в составе Министерства внутренних дел. Разработанные им акты вносились в Совет министров, который затем представлял их на утверждение императора.

Тем не менее опыт первых общегосударственных выборов первого в истории России представительного органа государственной власти наложил печать на формирование всей избирательной системы в последующие годы.

5.2. Выборы депутатов Учредительного собрания.

Как известно, после отречения императора Николая II от престола власть в России перешла в руки Временного правительства. Уже в одном из первых актов - Декларации о составе и задачах Временного правительства от 3 марта 1917 года - был сформулированы следующие цели: немедленная подготовка к созыву на началах всеобщего равного тайного и прямого голосования Учредительного собрания; выборы в органы местного самоуправления на тех же началах; устранение для солдат всех ограничений в пользовании общественными правилами, предоставленными всем остальным гражданам.[[40]](#footnote-40)1

Таким образом, этим актом Временного правительства были заложены основы новой избирательной системы России и содержание избирательных прав ее граждан, в корне отличавшиеся от ранее действовавших в Российской империи.

Цель созыва Учредительного собрания 1918 года состояла в утверждении конституционных основ нового политического и государственного устройства, выработанных Временным правительством. Достижению этой цели и были подчинены выборы, проведенные на основании Положения о выборах в Учредительное собрание от 11 сентября 1917 года.[[41]](#footnote-41)2

Статья 1 Положения впервые в истории России закрепляла наиболее демократичные принципы участия населения в избрании членов Учредительного собрания: выборы были всеобщими, без различия пола, равными и прямыми при тайном голосовании и с применением начал пропорционального представительства. Избирательным правом обладали исключительно граждане России. Возрастной ценз устанавливался в 20 лет (ст. 3). Допускалось снижение возрастного ценза в отношении военнослужащих, которые пользовались правом участия в выборах, если достигали ко дню выборов возраста, установленного для последнего досрочного призыва. В соответствии с общемировой практикой в выборах не участвовали лица, признанные в установленном порядке безумными или сумасшедшими, а также глухонемые, находящиеся под опекой (ст. 4).

Наряду с этим устанавливался довольно обширный перечень лиц, лишенных права участия в выборах (ст. 5). К ним относились "присужденные вступившим в силу судебным приговором к каторжным работам до истечения 10 лет после отбытия наказания; к ссылке на поселение, к отдаче в исправительные арестантские отделения, к заключению в исправительном доме, тюрьме или крепости, с лишением или ограничением прав состояния - до истечения пяти лет после отбытия наказания; осужденные за кражу (за исключением наказания, налагаемого мировыми судьями), мошенничество, присвоение или растрату вверенного имущества и иные имущественные преступления - до истечения трех лет после отбытия наказания; несостоятельные должники, признанные злонамеренными банкротами, - до истечения трех лет со дня признания таковыми; военнослужащие, признанные виновными в совершении воинских преступлений, - до истечения трех лет с момента отбытия наказания". Однако в том случае, если в отношении военнослужащего отбытие наказания было отсрочено до окончания войны, право на участие в выборах за ним сохранялось.

Члены царствовавшего в России Дома Романовых не имели ни активного, ни пассивного избирательного права.

Примечательно, что, как и в царской России, несмотря на формальное провозглашение Временным правительством различного рода гражданских свобод, Положение о выборах не признавало принцип презумпции невиновности. Поэтому те из обвиняемых, в отношении которых в качестве меры пресечения применялось содержание под стражей, оказывались лишенными избирательных прав.

Аналогично избирательному законодательству активное и пассивное избирательное право в России в этот период совпадало. Это означало, что лица, которые могли избирать, могли также быть избраны членами Учредительного собрания, даже если они были внесены в списки по другому избирательному округу или вовсе не внесены в них.

Как отмечалось выше, выборы в Учредительное собрание проводились "с применением начал пропорционального представительства". Это означало, что в соответствии со статьей 42 Положения они проводились путем подачи голосов за один из заявленных списков. В списке указывались фамилия, имя, отчество, место жительства каждого кандидата, а также название организации, предложившей данную кандидатуру. Он подписывался не менее чем ста лицами, обладавшими правом на участие в выборах по данному округу. К списку прилагались заявления всех кандидатов с согласием баллотироваться в данном округе по данному списку (ст. 43-44).

Каждый избиратель имел право подписать только один список. В том случае, если его подпись обнаруживалась под несколькими списками, действительной считалась только подпись, поставленная на первом по времени подачи списке (ст. 46). Любопытно, что для реализации пассивного избирательного права такое ограничение не устанавливалось: один и тот же кандидат мог быть выставлен в нескольких списках одновременно, но не более чем в пяти в общей сложности (ст. 48) и в разных округах (ст. 49).

Число кандидатов могло быть меньше числа членов Учредительного собрания, но не должно было превышать его более чем наполовину (ст. 47). Допускалась возможность объединения различных списков в один, подписываемый всеми представителями, но такое соединение могло быть произведено лишь один раз (ст. 53—54). Списки были связанными, то есть не допускали перестановок кандидатов избирателями.[[42]](#footnote-42)1

Голосование производилось путем подачи избирательных записок (бюллетеней). Каждая записка должна была содержать не более одного списка. Учет избирателей производился на основании именных удостоверений, соответствующих списку избирателей. Удостоверение вместе со списками кандидатов и конвертом доставлялись избирателю на дом не позднее чем за семь дней до дня голосования (ст. 63). При этом лица, не получившие заранее удостоверение и списки кандидатов, могли это сделать в избирательной комиссии в день голосования.

Вместе с тем собственно волеизъявление избирателями осуществлялось на самом избирательном участке, несмотря на то, что избирательные записки выдавались большинству избирателей заранее: в закрытом помещении голосующие запечатывали конверт и передавали его председателю комиссии, который на их глазах опускал его в урну для голосования. Процедура голосования длилась три дня.

Положение не содержало жесткого требования о признании действительными только официально изготовленных бланков записок. Считались действительными и другие записки, содержащие тождественный текст или текст, переведенный на другие языки (ст. 78). Вместе с тем признавались недействительными записки, не соответствующие утвержденному комиссией образцу, - содержащие более одного списка либо список с внесенными изменениями, а также подпись избирателя или иные знаки, позволяющие установить личность писавшего (ст. 56, 57, 60, 79).

Своеобразно решался вопрос о проведении повторного голосования. Положение не устанавливало конкретного числа избирателей, неявка которых на избирательный участок вела к признанию выборов на этом участке несостоявшимися. Выборы могли быть признаны таковыми, если неявка избирателей составляла более 10 процентов от общего числа избирателей, внесенных в списки по округу.

В этом случае назначалось повторное голосование на тех участках, где явка избирателей была особенно низкой. Если и это не давало положительного результата, то результаты голосования на участках, где выборы не состоялись, в расчет не принимались (ст. 88).

Такой подход, невозможный при мажоритарной системе, оказывался вполне приемлемым при пропорциональной, поскольку вакантные места членов Учредительного собрания в этом случае оказывались бы замещенными в результате волеизъявления более активных избирателей.

Подсчет голосов избирателей, поданных за списки кандидатов, производился по одной из самых сложных методик, разработанной математиком д'0ндтом. В соответствии со статьей 89 Положения число голосов избирателей, поданных за каждый список, последовательно делилось на ряд целых чисел (1, 2, 3, 4 и т.д.). Из полученного результата отбиралось число, наиболее точно соответствующее числу членов Учредительного собрания, избираемых в данном округе. Все полученные от деления частные, начиная с кратного числу депутатов, располагались в порядке убывающей величины. Последнее из них считалось избирательным знаменателем.

Число членов Учредительного собрания, приходящееся на каждый список, определялось путем деления числа голосов, поданных за данный список, на избирательный знаменатель. Если при таком распределении мест между кандидатскими списками последнее место приходилось на два и более списка, то предпочтение отдавалось кандидату по тому списку, за который подано большее число голосов. При равенстве голосов вопрос решался жребием.

Естественно, что в России, значительная часть населения которой к моменту выборов в Учредительное собрание была неграмотна, проведение первых в истории пропорциональных выборов являло собой задачу не из легких. Поэтому в ходе выборов применялась смешанная избирательная система.

В частности, в ряде удаленных от центра избирательных округов: Аму-Дарьинском, Архангельском, Закаспийском, Камчатском, округе Китайской Восточной железной дороги, Олонецком, Ордынском и некоторых других использовалось сочетание пропорциональной и мажоритарной систем. Иными словами, применялась описанная выше пропорциональная система, в основе которой лежали те же списки, но голосовавшиеся с некоторыми отклонениями и в пределах данного округа. Число кандидатов, внесенных в список, не должно было превышать числа членов Учредительного собрания, избираемых от данного округа. Одно и то же лицо могло быть выставлено кандидатом лишь в одном из перечисленных округов.[[43]](#footnote-43)1

Избиратель мог голосовать за один из списков, не внося в него каких-либо изменений. Он мог также голосовать за нескольких кандидатов одного из заявленных списков. Наконец, он мог соединять в одной избирательной записке кандидатов разных списков. Вместе с тем в такой смешанной системе было больше элементов пропорциональной, нежели мажоритарной избирательной системы. То есть фактически вся избирательная система могла быть отнесена к числу пропорциональных.

Важнейшей составной частью рассматриваемой избирательной системы являются гарантии фактической реализации избирательных прав граждан. В систему гарантий включается процедура гласного составления списков избирателей и заблаговременного их обнародования, возможность включения избирателей в дополнительные списки в день голосования и, разумеется, порядок обжалования нарушений указанной процедуры.

В течение десяти дней с момента обнародования списка представитель местной администрации мог заявить протест, а лица, пользующиеся правом участия в выборах, подать жалобу на неправильность или неполноту списка. Протесты и жалобы подавались в городскую или поселковую управу или вышестоящие - волостную и земскую - управы.

Жалобы и протесты на невключение в списки избирателей или неполноту сведений о них, заслуживающие удовлетворения, управы удовлетворяли самостоятельно. Все прочие жалобы переправлялись в уездную избирательную комиссию с соответствующим объяснением. По дополнительным спискам жалобы и протесты могли также подаваться через соответствующую управу в уездную и городскую избирательные комиссии. При этом стороны могли принять участие в **их** рассмотрении.

Решения уездной и городской избирательных комиссий могли быть обжалованы и опротестованы в окружной суд по административному отделению, который рассматривал их в пятидневный срок.

Затем, на основании соответствующих решений перечисленных органов, но не позднее десяти дней до дня голосования могли вноситься соответствующие изменения в списки избирателей.

Таким образом, избирательное законодательство Временного правительства не только соединило в себе наиболее передовой опыт развитых стран мира, но и учло те национально-исторические особенности российского электората, которые имели место в момент проведения выборов в Учредительное собрание. П. Розенталь оценивал рассмотренный выше избирательный закон как "самый совершенный, самый безупречный, самый демократичный закон всех времен и всех стран"[[44]](#footnote-44)1

В результате применения пропорциональной избирательной системы в ходе выборов 12 ноября 1917 года было избрано 707 депутатов Учредительного собрания. В том числе: эсеров - 370 (52,3%), большевиков - 175 (24,8%), левых эсеров - 40 (5,7%), меньшевиков - 16 (2,3%), кадетов 17 (2,4%), народных социалистов - 2 (0,3*%),* представителей национальных партий и организаций - 12,2*%.* Таким образом, выборы по партийным спискам выявили реальный расклад политических сил в стране. В преимущественно аграрной России большинство мест в Учредительном собрании получили представители крестьянской партии - эсеры. А большевики, даже несмотря на то, что обладали государственной властью, собрали менее четверти голосов избирателей, что и предопределило дальнейшую судьбу Учредительного собрания.

5.3. Избирательная система советского периода

Одна из первостепенных задач, которую пришлось решать большевистскому правительству после роспуска Учредительного собрания, была связана с созданием новой избирательной системы, которая могла бы юридически обеспечить политическое господство большевиков в высшем органе представительной власти страны. Таким органом в соответствии с Конституцией РСФСР 1918 года стал Съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Однако ни одна из ранее действовавших в России избирательных систем не могла решить поставленную большевиками задачу. Поэтому авторы Конституции РСФСР 1918 года были вынуждены конструировать принципиально новую избирательную систему, основные принципы которой получили закрепление в первой советской Конституции.

Прежде всего это введение впервые в России, да и в мире так называемого трудового ценза. В соответствии с ним к участию в выборах допускались:

«1) все, добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом;

2) лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, как-то: для рабочих и служащих всех видов и категорий, занятых в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и проч.;

3) крестьяне и казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли;

4) солдаты Красной Армии и Флота;

5) граждане, входившие в перечисленные выше категории, но потерявшие в какой-нибудь мере трудоспособность» (ст. 64). При этом активное и пассивное избирательные права совпадали.

Не менее подробно Основной закон устанавливал конкретный перечень "элементов", лишенных избирательных прав.

К ним относились лица:

«1) прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли;

2) живущие на нетрудовые доходы, как-то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.;

3) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники;

4) монахи и духовные служители церквей и религиозных культов;

5) служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России Дома" (ст. 65 Конституции РСФСР).

Естественно, что этот перечень дополняли лица, подпадавшие под традиционные ограничения: признанные в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно состоящие под опекой и осужденные за корыстные и порочащие преступления на срок, установленный законом или судебным приговором. Перечисленные лица лишались как пассивного, так и активного избирательного права.

Даже столь подробный список категорий избирателей и "лишенцев" требовал уточнений, которые содержались в инструкциях, принимаемых избирательными комиссиями и исполнительно-распорядительными органами власти.

Большие трудности вызывала процедура деления потенциальных избирателей на лиц, пользующихся наемным трудом для извлечения прибыли и для поддержания собственного существования. Так, в первую категорию наряду с заводчиками и фабрикантами попадали подрядчики строительных работ, владельцы кустарных мастерских, содержатели извозных предприятий (например, артелей ямщиков) и так далее, то есть те категории, которые не могли обойтись без наемного труда в силу производственной необходимости.

В то же время законодательство отделяло от них рабочих, крестьян и служащих, которые пользовались наемным трудом не для получения прибыли, а в силу необходимости. Например, нельзя было лишать избирательного права мужа и жену, работающих на фабрике и для присмотра за малолетними детьми нанимающих прислугу. Не могла быть лишена избирательных прав крестьянка-вдова, имеющая малолетних детей и нанимающая батрака для обработки ее земельного участка.

Вместе с тем проблема ограничения избирательных прав в масштабах всей страны принципиального значения не имела. По РСФСР в 1924-1925 годах лишенные избирательных прав в сельской местности составляли 0,8 процента, а в городах - 2,7 процента избирателей. Напомним, что при выборах в Государственную думу в Российской империи обладали избирательным правом лишь 15 процентов населения страны.

Общеизвестно, что избирательная система - это институт, производный от господствующего в стране политического режима. Рассматриваемая избирательная система являлась ярким тому подтверждением.

Еще одной специфической чертой рассматриваемой избирательной системы, отражающей ее классовый характер, являлось наделение трудящихся иностранцев правом избирать и быть избранными в Советы всех уровней (примечание 2 к ст. 64).

Существенно - до 18 лет - был снижен возрастной ценз. Причем молодежь, проходящая службу в Красной Армии, могла участвовать в голосовании и до наступления указанного возраста. «Авторы избирательного законодательства "разделили гражданское и политическое совершеннолетие", заложив тем самым "основы для будущего достаточно произвольного снижения избирательного возраста и превращения армии в привилегированную курию, где каждый, достигший ко дню выборов призывного возраста, получал право управлять государством.»[[45]](#footnote-45)1

Однако главной особенностью рассматриваемой избирательной системы являлся не состав избирательного корпуса, а порядок формирования избираемых органов власти. Избирательная система, действовавшая в советской России с 1918 по 1936 год, во многом по форме была построена аналогично действовавшей в Российской империи при выборах в Государственную думу, несмотря на то, что по сути принципиально от нее отличалась. Объединяли эти системы многоступенчатые выборы.

Выборы в советской России были трехступенчатыми для городского пролетариата и четырехступенчатыми - для сельского. Нижним звеном системы были сельские Советы, формируемые населением непосредственно. Из их состава избирались представители в волостные Советы из расчета один депутат на каждые 10 членов Совета и в уездные (районные) Советы - из расчета один депутат на одну тысячу жителей, но не свыше 300 депутатов на весь уезд (ст. 25 и 53 Конституции).

Следующим звеном были губернские (окружные) Советы, формировавшиеся из представителей городских и волостных съездов Советов из расчета один депутат на 25 тысяч сельских или 5 тысяч городских избирателей, но не более 500 депутатов на всю область. И завершал эту конструкцию Всероссийский съезд Советов, состоявший из представителей городских Советов (по норме — один депутат на 25 тыс. избирателей) и губернских Советов (один депутат на 125 тыс. жителей).

Необходимо отметить, что в советской избирательной системе на этом этапе развития всеобщность исключалась за счет отстранения от участия в выборах так называемых эксплуататорских элементов. Равенство подменялось неодинаковым представительством социальных слоев, сообразно их положению и роли в процессе производства, прямое представительство (в местных, региональных и центральных органах власти) заменялось представительством трудовых общин (коммун), городских и сельских. Наконец, тайное голосование государством пролетарской диктатуры отменялось, так как "в порядке создания советского представительства пролетариат организуется в класс, чтобы уничтожить всякое классовое деление общества. Этот процесс нелепо было бы делать "тайно образующе", с другой стороны, "коммунистам в период рабочей диктатуры не нужны попутчики, которые пошли бы с ними лишь под покровом тайны».[[46]](#footnote-46)1

В итоге в стране, где 74,6 процента населения составляли крестьяне (в том числе зажиточные, так называемые кулаки), в составе высшего органа государственной власти подавляющее преимущество получали представители городского пролетариата. Причем основным звеном избирательной системы выступал не избиратель, не электорат в целом, а избирательные собрания, действовавшие в строгом соответствии с инструкциями, утверждаемыми высшими исполнительно-распорядительными органами власти.

5.4. Система общенародных выборов.

В Конституции СССР 1936 года впервые в истории советских конституций выделяется отдельная глава "Избирательная система". Декларация о построении социализма "в основном" позволила внести два важнейших изменения в избирательную систему: перейти от многоступенчатых выборов к прямым и отменить ограничения классового характера, вернувшись к принципу всеобщих выборов. Кроме того, голосование стало тайным и голоса избирателей равными. В системе органов государственной власти произошел переход от системы съездов к системе Советов, непосредственно избираемых населением. Высшим органом государственной власти был провозглашен Верховный Совет СССР.

Фактически подавляющее большинство из девяти статей рассматриваемой главы Конституции раскрывают содержание перечисленных принципов. Закрепляя принцип всеобщего избирательного права, Конституция СССР 1936 года уточняла возраст избирателей - 18 лет. Это означало, что в соответствии со статьей 135 Конституции любой гражданин, достигший указанного возраста, имел право избирать и быть избранным в Верховный Совет СССР, Верховный Совет РСФСР, а также в иные нижестоящие Советы. Первоначально и положения о выборах, изданные на основе Конституции, не содержали возрастных ограничений. Однако в более поздний период (начиная с 1946 г.) в нарушение формальной логики Конституции положения вводили возрастной ценз для избрания депутатом Верховного Совета СССР - 23 года и Верховного Совета РСФСР - 21 год.

Согласно Конституции от выборов отстранялись умалишенные и лица, осужденные судом с лишением избирательных прав в качестве факультативной меры наказания. Однако и эта статья Конституции СССР допускала произвольное толкование. В частности, постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 1 декабря 1945 года "О внесении в списки избирателей лиц, имеющих судимость и находящихся под следствием" разъяснялось, что в списки избирателей вносятся также лица, находящиеся под следствием, но не содержащиеся под стражей, если они не лишены избирательных прав. На практике это означало, что любое лицо, находящееся в следственном изоляторе или изоляторе временного содержания, лишалось избирательных прав. Такое положение сохранялось до декабря 1958 года.

Своеобразно решался вопрос с определением критерия отнесения лиц к числу умалишенных. Лишь в Положении о выборах от 9 января 1950 года впервые был определен юридический критерий - признания лица умалишенным: определение или приговор суда, основанные на соответствующих актах судебно-психиатрических экспертиз, либо представленный соответствующими отделами здравоохранения в исполкомы Советов депутатов трудящихся список, включающий лиц, находящихся на излечении в психиатрических больницах и колониях.

Конституционный принцип равного избирательного права также соблюдался не в полной мере. На практике в отсутствии законодательной регламентации разброс числа голосующих в различных избирательных округах составлял до 50 и более процентов при выборах в состав Совета Союза - одной из палат Верховного Совета СССР.

Что же касается выборов в другую палату - Совет Национальностей, то они осуществлялись по единой квоте: 25 депутатов от каждой союзной республики, 11 депутатов от каждой автономной республики, 5 депутатов от каждой автономной области и 1 депутат от каждого национального округа. Таким образом, разные по числу жителей республики, например РСФСР и Эстонская ССР, оказывались представлены равным числом депутатов. При этом, поскольку большинство автономных республик, автономных областей и все национальные округа были расположены на территории России, РСФСР в конечном счете получала большинство мест в Совете Национальностей.

Но, главным недостатком рассматриваемой избирательной системы явилось выдвижение кандидатов по производственному принципу и их избрание по территориальному. Согласно Конституции и положениям о выборах право выдвижения кандидатов принадлежало общественным организациям и обществам трудящихся: коммунистическим партийным организациям, профессиональным союзам, кооперативам, организациям молодежи, культурным обществам и союзам. А голосование за этих кандидатов происходило по территориальным избирательным округам. Поэтому избиратели в большинстве своем не имели представления о деловых и моральных качествах выдвинутых кандидатов. В этом не было особой необходимости, так как на один мандат на практике выдвигался только один кандидат.

Первые выборы в Верховный Совет СССР, проведенные по новой избирательной системе 12 декабря 1937 года, показали, что в них приняло участие 96,8 процента от общего числа избирателей. При этом за кандидатов в Совет Союза было подано в среднем 98,6 процента, а в Совет Национальностей - 97,8 процента голосов.

Верховный Совет РСФСР, в отличие от союзного, имел однопалатную структуру, поэтому выборы в его состав проходили по иной схеме избирательных округов. Первоначально один депутат в его состав избирался от 150 тысяч избирателей. Этот критерий нарезки округов требовал на каждых новых выборах изменения их границ. Во всем остальном рассматриваемые избирательные системы полностью совпадали.

Поскольку принятие Конституции СССР 1977 года не было обусловлено какими-либо кардинальными переменами в государственном или политическом устройстве Советского Союза, то и избирательная система не претерпела каких-либо существенных изменений. Как и Конституция СССР 1936 года, Основной закон 1977 года содержал специальную главу "Избирательная система", в которой в самом общем виде закреплялись принципы избирательного права, условия их реализации гражданами и основы избирательного процесса. В частности, статья 95 содержала перечень принципов избирательного права: всеобщее, равное, прямое при тайном голосовании. Как и прежде, в Конституции шла речь только о выборах в Советы.

Последующие статьи раскрывали содержание перечисленных принципов. Так, статья 96 была посвящена принципу всеобщих выборов. Из нее вытекало, что субъектами, обладающими избирательным правом, по-прежнему выступают только граждане СССР. О лицах иной государственной принадлежности Конституция не упоминала. Зато в Законе СССР от 6 июля 1978 года "О выборах в Верховный Совет СССР" указано, что "проживающие на территории СССР иностранные граждане и лица без гражданства в списки избирателей не включаются" и, следовательно, в выборах не участвуют.

В отношении граждан СССР появилась норма о включении в списки всех граждан, достигших ко дню выборов или в день выборов 18 лет и проживающих (постоянно или временно) к моменту составления списков на территории данного Совета. Норма о предоставлении права на участие в выборах независимо от срока проживания избирателей была новеллой для отечественного избирательного права.

В связи с этим предоставление гражданину возможности голосовать по месту его временного проживания может рассматриваться как определенное ослабление режима прописки, не свойственное предшествующему периоду развития советской избирательной системы.

Существенно изменились и конституционные ограничения всеобщего избирательного права. В частности, в число лиц, лишенных права избирать и быть избранными, попали только признанные в установленном порядке умалишенными. Но сам порядок их признания таковыми по сравнению с 1936 годом не изменился. Однако это не означает, что лица, осужденные судом к лишению свободы, приобрели избирательные права. На практике в исправительных учреждениях просто не создавались избирательные участки и содержащиеся в них заключенные оказывались фактически лишены избирательных прав.

Следующей новеллой Конституции СССР 1977 года было введение возрастного ценза для реализации пассивного избирательного права. Ценз для выборов в Верховный Совет СССР был снижен до 21 года, но впервые закреплен в Конституции.

В соответствии с принципом равного избирательного права Конституция наделяла каждого избирателя одним голосом и правом на участие в выборах на равных основаниях. Хотя неравенство избирателей в процессе формирования палат Верховного Совета все еще сохранялось, в отличие от Конституции СССР 1936 года, число депутатов Совета Союза стало постоянным - 750 - и равным числу депутатов Совета Национальностей, а число избирателей, представленных одним депутатом, непрерывно менялось.[[47]](#footnote-47)1

В числе новелл избирательной системы 1977 года следует указать закрепление Конституцией ряда новых принципов. Прежде всего - принципа свободных выборов. Часть вторая статьи 100 гарантировала гражданам СССР и общественным организациям право на свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также предоставляла право агитации на собраниях, в печати, по телевидению и радио.

Расширился круг субъектов, имеющих право выдвижения кандидатов: наряду с организациями КПСС, профсоюзами, комсомолом и кооперативами, это право приобрели трудовые коллективы и собрания военнослужащих по воинским частям. Вместе с тем сохранялась и прежняя практика выдвижения кандидатов по производственному принципу и голосования по территориальному принципу, а также "выборов без выбора".

Следующим новым организационным принципом функционирования избирательной системы стал принцип государственного финансирования выборов (ч. 3 ст. 100). Строго говоря, данный принцип не был новым, поскольку в силу высокой централизации и бюрократизации избирательной системы в нашей стране процесс выборов никогда ранее не допускал участия в них иных источников финансирования. Однако впервые он получил конституционное закрепление лишь в Основном законе 1977 года.

Наряду с некоторым расширением прав граждан избирать и быть избранными появилось и одно дополнительное ограничение. Статья 101 гласила, что гражданин СССР не может, как правило, быть избранным в два Совета. Вместе с тем это ограничение нельзя не оценить положительно, поскольку оно ограничивало практику использования многочисленных депутатских постов в качестве бесплатного приложения к номенклатурной партийной или государственной должности.

Таким образом, существенных изменений Конституция СССР 1977 года в действовавшую ранее советскую избирательную систему не внесла.

Основная реформа советской избирательной системы началась в период перестройки. Начало ей было положено принятием Закона СССР от 1 декабря 1988 года «О выборах народных депутатов СССР».[[48]](#footnote-48)1

Наиболее важные новеллы этого Закона и практика их реализации:

Один из важнейших этапов процесса выборов - выдвижение кандидатов в депутаты и обсуждение их деловых и личных качеств. В соответствии со статьей 9 Закона право выдвижения кандидата принадлежало трудовым коллективам, общественным организациям и собраниям избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям, причем количество выдвигаемых кандидатов Закон не ограничивал. Таким образом, избиратели получили право выдвижения альтернативных кандидатов. Однако, как показала практика, в 399 территориальных и национально-территориальных избирательных округах (более 25*%)* на выборах депутатов Съезда народных депутатов в 1989 году было выдвинуто по одному кандидату, причем в 13 округах эти выборы были признаны несостоявшимися.[[49]](#footnote-49)1 Причина в том, что статья 38 Закона о выборах гласила: "К регистрации представляется любое число кандидатов". А в эту формулу укладывается и сто, и один, и ни одного кандидата.

В ходе предвыборной кампании печать неоднократно сообщала о нарушении прав избирателей и кандидатов в депутаты. Многих кандидатов приглашали в действовавшие тогда комитеты КПСС и предлагали снять свою кандидатуру с голосования. Однако в ходе избирательной кампании было возбуждено лишь одно судебное дело, да и то о клевете. Дело в том, что Закон о выборах (ст. 13) содержал отсылочную норму: лица, препятствующие осуществлению гражданином (а не коллективом граждан) права избирать и быть избранным народным депутатом СССР, "несут установленную законом ответственность". Но была лишь одна статья Уголовного кодекса РСФСР (ст. 132), устанавливавшая ответственность за воспрепятствование выборам путем насилия, обмана, угроз или подкупа. Однако ничего подобного в описанном случае не происходило. А административная ответственность в Законе тогда не была предусмотрена.

Вызывает вопросы и порядок выдвижения кандидатов в депутаты, установленный Законом. Согласно статье 37 рассматриваемого Закона собрания избирателей по месту жительства по выдвижению кандидатов в депутаты созывались соответствующими Советами народных депутатов или их президиумами совместно с окружными избирательными комиссиями, тогда как выдвижение кандидатов в депутаты от трудовых коллективов производилось на собраниях (конференциях) трудовых коллективов, а от общественных организаций - их республиканскими, краевыми, областными, окружными, районными, городскими, районными в городах органами. Налицо явное неравноправие: трудовые коллективы и общественные организации выдвигали кандидатов самостоятельно, а собрания граждан по месту жительства - с ведома органов советской власти.

Закон о выборах (ст. 47) предоставлял трудовым коллективам, избирателям, общественным организациям право беспрепятственной агитации за своих кандидатов. Однако в ряде мест предвыборные собрания проводились не в соответствии с Законом о выборах, а в соответствии с действовавшим в тот момент Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 года "О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР", который предусматривал получение предварительного разрешения исполкома местного Совета на проведение митинга или собрания.[[50]](#footnote-50)1 Нечего говорить о том, что, несмотря на предварительное согласование, исполкомы и президиумы Советов в большинстве случаев не предоставляли помещения для проведения предвыборных мероприятий, хотя Законом предусматривалось, что выборы проводятся за государственный счет.

Серьезные проблемы в ходе выборов возникали при разрешении таких вопросов, как обеспечение кворума избирателей для выдвижения кандидата. Статья 37 Закона устанавливала, что собрание по выдвижению кандидата в депутаты "правомочно, если на нем присутствует не менее 500 избирателей, проживающих на территории избирательного округа". Естественно, что в большей части округов, особенно расположенных преимущественно в сельской местности, таких помещений явно не хватало, собрать в них людей было проблематично. Как показала практика 1989 года, длилось такое собрание 10-12 часов, следовательно, проводить его под открытым небом - тоже не выход, да и как в таком случае организовать регистрацию участников?

Однако наибольшее количество критических замечаний вызвало Положение об избрании депутатов от общественных организаций. Дело в том, что в 1500 территориальных и национально-территориальных избирательных округах выборы по большей части проводились на альтернативной основе. Таким образом, вовсе не обязательно побеждал кандидат, выдвинутый соответствующим комитетом КПСС, исполкомом или иной, близкой к официальной власти структурой.

Чтобы создать "противовес" этим депутатам на Съезде, 750 народных депутатов СССР избирались от общественных организаций. По 100 - от КПСС; от профессиональных союзов СССР; от кооперативных организаций (колхозов, потребительских обществ и т. п.). И по 75 - от ВЛКСМ; от женских советов, объединенных в Комитет советских женщин; от организаций ветеранов войны и труда, объединенных Всесоюзным советом; от объединений научных работников, сплоченных соответствующими всесоюзными обществами; различных творческих союзов.

Подобный механизм выборов одновременно противоречил ряду принципов избирательного права, в том числе принципу прямого избирательного права, поскольку сами избиратели, даже входившие в состав соответствующих общественных организаций, были лишены возможности непосредственного участия в выборах, поскольку депутаты от **их** организаций избирались на конференциях, пленумах и съездах, проводимых в соответствии с уставом данной организации. Кроме того, принцип равного избирательного права нарушался и потому, что, например, работающая женщина, член КПСС, состоящая в рядах профсоюза, изобретатель получала право голосовать за 5 кандидатов в депутаты, а беспартийный мужчина, пенсионер, но не ветеран - имел на выборах лишь один голос.

К тому же подобные выборы противоречили всяким демократическим началам. Поясним на одном примере. На 100 мест от КПСС на январском (1989г.) пленуме было выдвинуто 100 кандидатов. То есть выборы были безальтернативные. При этом 52 человека не получили ни одного голоса "против", поскольку из участников пленума их никто не знал. При этом руководители ЦК КПСС, Правительства собрали по несколько голосов "против", в их числе - М. С. Горбачев.

Примерно по такой же схеме формировался Съезд народных депутатов РСФСР в 1990 году. Территориальные выборы проводились по мажоритарной системе абсолютного большинства, однако повторное голосование и уж тем более повторные выборы проводились в минимальном числе избирательных округов. Тем не менее, Съезд народных депутатов РСФСР ни разу не собрался в полном составе, поскольку постоянно в каком-либо округе проводились довыборы в связи с выбытием депутата.

Описанная избирательная система также не была идеальной. Но это была последняя избирательная система советского типа в нашей стране. По сути она уже несла в себе элементы переходной, постсоветской избирательной системы - альтернативные выборы, голосование по месту жительства, возможность выдвижения неограниченного числа кандидатов.

В результате ее действия в нашей стране впервые был создан представительный орган государственной власти. Это был самостоятельный, независимый орган власти, а сделали его таковым избиратели и депутаты.[[51]](#footnote-51)1

6. Развитие российского избирательного законодательства (1993 - 1999 гг.)

После принятия Конституции Российской Федерации встала задача реформирования российского избирательного законодательства. Само изменение состава органов государственной власти потребовало принятия федеральных законов о выборах (формировании) этих органов. В 1993 г. первые выборы депутатов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации проводились на основе Положений о выборах, утвержденных указами Президента РФ. Однако эта ситуация могла сохраняться только в рамках переходного периода, поскольку согласно Конституции Российской Федерации формирование палат Федерального Собрания может осуществляться только в соответствии с федеральными законами.

6.1. Первый этап (1993 - 1996 гг.)

Особенностью Конституции Российской Федерации 1993 г., по сравнению с ранее действовавшими, является отсутствие специальной главы "Избирательная система". В самой Конституции регламентируется весьма ограниченный объем вопросов избирательного права. В этой связи федеральному законодателю необходимо было искать нетрадиционные решения в построении новой системы российского избирательного законодательства. Отвергнув идею кодификации избирательного законодательства, Российской Федерации как несоответствующую Конституции РФ, законодатель встал на путь ограниченной, целевой его систематизации. Она была проведена при разработке и принятии Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" (1994 г.), в котором были определены принципы избирательного права, общие для всех выборов в Российской Федерации, и установлены гарантии реализации избирательных прав гражданами. Этот федеральный закон отвечал конституционному принципу федерализма, так как опирался на закрепленное в Конституции разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, в соответствии с которым регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина относится к ведению Российской Федерации (пункт "в" ст. 71 Конституции).

Необходимость федерального законодательного регулирования именно основных гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации доказала практика выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, проводившихся после декабря 1993 г. Наряду с позитивными тенденциями в организации выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов в 1993 - 1994 гг., этот опыт имел ряд отрицательных черт, главная из которых - недостаточная гарантированность избирательных прав граждан Российской Федерации.

Регулирование избирательных прав граждан в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" носило исключительно рамочный характер. В отличие от всех ранее известных российских избирательных законов данный закон не регулировал исчерпывающим образом процедуру выборов в определенный орган государственной власти или местного самоуправления. По этому закону невозможно было проводить выборы каждого уровня в отсутствие соответствующего федерального закона либо закона (иного нормативного правового акта) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, подробным образом регулирующего все вопросы избирательной системы, избирательного процесса, применяемых на данных выборах. В то же время рамочный характер федерального закона, его обращенность в ряде случаев к законодателю ни в коей мере не снижали его свойства как акта прямого действия. Этот закон содержал правовой механизм защиты избирательных прав граждан: в случае нарушений граждане могли обратиться за защитой своих прав в суд или избирательную комиссию.

В федеральных законах "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и "О выборах Президента Российской Федерации", принятых в 1995 г., было указано, что данные выборы проводятся также в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Таким образом, на минимальное рамочное регулирование, содержавшееся в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", накладывалась конкретная регламентация институтов избирательного права и избирательных действий, учитывающая особенности проведения выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы. [[52]](#footnote-52)1

Наибольшие сложности возникли при принятии Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". При подготовке проекта этого Федерального закона в 1995 г. ключевым вопросом являлось определение степени преемственности проекта с Положением о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. и особенно с основами мажоритарно-пропорциональной избирательной системы. Необходимо было скорректировать обнаруженные недостатки этой избирательной системы. Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу проект Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", содержавший ряд перспективных изменений. В частности, предлагалось установить новое соотношение депутатских мандатов, подлежащих распределению по пропорциональному и мажоритарному принципам (соответственно 150 и 300), а также отменить привилегию кандидатов из федеральных списков избирательных объединений и избирательных блоков выдвигать свои кандидатуры по одномандатным избирательным округам без сбора подписей избирателей, что было обязательно для других кандидатов, баллотирующихся по этим округам. Многие позиции, изложенные в этом проекте, не встретили поддержки Государственной Думы, которая стремилась к сохранению ранее существовавшей избирательной системы. Однако Президент Российской Федерации и Совет Федерации настаивали на федерализации избирательной системы при выборах в Государственную Думу. В результате использования согласительных процедур было выработано компромиссное решение, и Федеральный закон был принят с учетом поправок, выработанных с участием Совета Федерации.

Коррекция избирательной системы, содержавшаяся в принятом Федеральном законе, была связана с порядком формирования состава федерального списка кандидатов. Было установлено, что избирательное объединение, избирательный блок, определяя порядок размещения кандидатов в списке, разбивают его полностью или частично на региональные группы кандидатов (по субъектам Российской Федерации или группам субъектов Российской Федерации), при этом в части списка, включающей кандидатов, не входящих в региональные группы, могло быть не более 12 кандидатов. Это правило позволило в некоторой мере стимулировать активность избирательных объединений и блоков на региональном уровне и в то же время уменьшить завышенное представительство столичных политических групп в Государственной Думе.[[53]](#footnote-53)1

6.2. Второй этап (1996 - 1999 гг.)

Начало новому этапу развития федерального избирательного законодательства было положено Федеральным законом "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" от 26 ноября 1996 г. Его принятие было обусловлено тем, что к 1996 г. во многих субъектах РФ не были избраны органы местного самоуправления. В основном это было связано с тем, что в ряде субъектов Федерации не были приняты законы о муниципальных выборах, хотя это должно было быть сделано в соответствии с Конституцией и Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В результате оказалось нарушенным конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Проблема была решена путем своего рода нормативной интервенции федерального законодателя в сферу отношений, регулирование которых относилось к ведению субъектов Российской Федерации. В Федеральном законе "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" были установлены временные правила назначения и проведения выборов представительных органов местного самоуправления для тех субъектов Российской Федерации, в которых не была сформирована законодательная основа проведения выборов в органы местного самоуправления либо не были образованы соответствующие избирательные комиссии. Устанавливалось, что данный Федеральный закон применяется в целях защиты конституционных прав граждан Российской Федерации в части, не урегулированной законами субъектов РФ и принятыми в соответствии с уставами муниципальных образований нормативными правовыми актами местного самоуправления.

Практика применения Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" зачастую развивалась достаточно противоречиво, о чем свидетельствуют судебные решения по делам о назначении выборов в органы местного самоуправления, рассмотренным по заявлениям прокуроров, общественных объединений, граждан.

Следует отметить, что принятие Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" открыло принципиально новый этап в развитии российского избирательного законодательства. Если на первом этапе после принятия Конституции РФ регулирование выборов в субъектах Российской Федерации со стороны федерального законодателя по преимуществу носило рамочный характер и в федеральных законах по общему правилу не определялось содержание конкретных избирательных процедур, то после принятия указанного Федерального закона весьма отчетливо стала набирать силу тенденция к переносу центра тяжести в регулировании выборов в субъектах РФ от законодателя субъекта к федеральному законодателю, что впоследствии проявилось при принятии Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (1997 г.). Этим законом устанавливалось исключительно подробное регулирование практически всех избирательных процедур (назначение выборов, составление списков избирателей, формирование и порядок деятельности избирательных комиссий, выдвижение и регистрация кандидатов, предвыборная агитация, финансирование выборов, голосование, подсчет голосов и определение результатов выборов), опирающееся на централизованный организационно-правовой механизм, основу которого составляет система избирательных комиссий. Одновременно в сферу федерального регулирования были введены референдум субъекта Российской Федерации и местный референдум.

По сути, этот Федеральный закон по сравнению со своим предшественником в значительной мере утратил рамочный характер. В большинстве случаев при регулировании тех или иных аспектов избирательного процесса законодатель субъекта Российской Федерации, будучи лишен возможности творчески развивать нормы Федерального закона, вынужден лишь воспроизводить их. В то же время ряд норм данного закона, в равной мере обращенных к законодательным органам как Российской Федерации, так и субъектов Российской Федерации, не во всем учитывают специфику проведения выборов и референдумов в субъектах РФ и особенно на местном уровне. Это весьма отчетливо проявляется в порядке образования многомандатных избирательных округов, формирования избирательных комиссий, создания избирательных фондов кандидатами, ряде иных аспектов регулирования избирательного процесса.

В Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" предусмотрена его более высокая юридическая сила по отношению к иным законам, регулирующим выборы. Это касается как федеральных законов, так и законов субъектов Российской Федерации. Таким образом, фактически данный закон играет роль квазиконституционного федерального закона. Федеральные законы о выборах и, в частности, "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и "О выборах Президента Российской Федерации", должны соответствовать этому Федеральному закону. Однако Конституция Российской Федерации не предусматривает ситуаций, в которых один федеральный закон имеет большую юридическую силу по отношению к другому федеральному закону. Что касается приоритетности норм Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в отношении норм законов субъектов Российской Федерации, то данным положением Федерального закона игнорируются положения частей 4 и 6 статьи 76 Конституции РФ, согласно которым в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации, изданным по вопросам вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Федерации.

Ряд избирательных правоотношений не затрагивает вопросов, относящихся к ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Однако на деле практически все права субъектов Российской Федерации на самостоятельное регулирование избирательных процедур были сведены к установлению неких гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющих гарантии, закрепленные Федеральным законом. Практика доказала бесплодность этой конструкции в условиях, когда практически все вопросы избирательного права решены на федеральном уровне.

Одним из наиболее серьезных последствий принятия Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" стали сложности приведения всего массива законодательства о выборах и референдумах в субъектах Российской Федерации в соответствие с федеральными гарантиями избирательных прав и права на участие в референдуме. Субъектам Российской Федерации предстояло практически полностью обновить принятое в 1994 - 1997 гг. законодательство о выборах и референдумах. Ситуация еще более обострилась, когда Федеральным законом от 30 марта 1999 г. в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" были внесены еще более обширные изменения, также требующие отражения в законодательстве субъектов Российской Федерации. Такие резкие повороты в федеральной законодательной политике, прямо затрагивающие интересы субъектов Российской Федерации, препятствуют стабилизации регионального избирательного законодательства.

Большинство новелл, содержащихся в Федеральном законе "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 24 июня 1999\_г. и Федеральном законе "О выборах Президента Российской Федерации" от 31 декабря 1999 г., были предопределены Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Наиболее существенные нововведения данных законов:

- расширены полномочия избирательных комиссий, в ведении которых находится регистрация кандидатов, федеральных списков кандидатов, применение санкций к кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, допустившим нарушения избирательного законодательства (сообщение кандидатом недостоверных сведений о себе или о своем имуществе, злоупотребление служебным положением, нарушение правил агитации, финансирования избирательных кампаний и ряд других). Наиболее чувствительными из этих санкций являются отказ в регистрации кандидатов, списков кандидатов и отмена решения о регистрации кандидата, списка кандидатов;

- в качестве альтернативы сбору подписей при выборах в Государственную Думу введен институт избирательного залога и одновременно более формализованы правила проверки подписей избирателей в поддержку кандидатов, списков кандидатов;

- определено значительное число составов "избирательных правонарушений", связанных с косвенной агитацией за кандидатов, списки кандидатов;

- установлен достаточно жесткий режим ведения предвыборной агитации через СМИ, определен новый порядок выпуска агитационных материалов, направленный на обеспечение подконтрольности соответствующих процессов избирательным комиссиям; значительно расширены обязанности государственных СМИ по обеспечению равных условий предвыборной агитации избирательных объединений, избирательных блоков;

- расширен перечень запрещенных источников финансирования избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков; введена обязанность создания избирательных фондов до регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов; расширено целевое назначение избирательных фондов (финансирование избирательной кампании, а не только предвыборной агитации, как это было ранее); введена система периодической финансовой отчетности кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков (включающая первый, промежуточный и итоговый финансовые отчеты); предусмотрены дополнительные полномочия избирательных комиссий по осуществлению контроля за правильностью финансирования избирательных кампаний;

- вместо возможности досрочного голосования для всех избирателей предусмотрено использование открепительных удостоверений для граждан, отсутствующих по месту жительства в день выборов.

Минимальные и весьма противоречивые изменения претерпела и сама избирательная система, закрепленная в Федеральном законе о выборах депутатов Государственной Думы. В частности, общефедеральная часть федеральных списков кандидатов была увеличена с 12 до 18 человек; в случае выбытия из федерального списка одного из первых трех кандидатов отменяется регистрация данного списка; аналогичная санкция применяется и в случае выбытия из списка более 25% кандидатов.[[54]](#footnote-54)1

В то же время детализация избирательных процедур в федеральных законах "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и "О выборах Президента Российской Федерации" вовсе не исключила право принятия Центральной избирательной комиссией РФ различного рода инструкций и разъяснений, в некоторых из которых (как было продемонстрировано в ходе федеральных избирательных кампаний в 1999 и 2000 гг.) существенно изменялось содержание норм федеральных законов.

Таким образом, общим итогом двух этапов развития федерального избирательного законодательства стало преимущественно количественное накопление нормативного материала. Происходило это порой в ущерб конституционному разделению полномочий Федерации и её субъектов. Если на первом этапе такое вмешательство федерального законодателя было вполне оправдано и корректно, то на последующих этапах подобная тенденция стала препятствием не только для самостоятельного законотворчества субъектов Федерации, но и помешала структурированию собственно федерального законодательного массива. Насущной проблемой сегодняшнего дня является приведение Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" к рамочному регулированию выборов всех уровней и освобождение его от статуса квазиконституционного закона, затрудняющего реализацию конституционного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.[[55]](#footnote-55)1

7. Федеральная избирательная система

7. 1. Выборы депутатов Государственной Думы

Исторически сложилось так, что порядок проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в значительной мере определял основные направления развития всей системы российского избирательного законодательства, содержание основных институтов и процедур избирательного права, применяемых при проведении выборов всех уровней. В этой связи анализ законодательства о выборах в Государственную Думу и практики его применения является ключевым моментом для оценки состояния избирательного законодательства Российской Федерации в целом и необходимым условием для выработки предложений по совершенствованию всей избирательной системы в России.

В 1995 г. было 45 коллективных участников выборов в Государственную Думу, причем в распределении мандатов участвовали лишь 4 крупных политических объединения, победивших на выборах. 39 избирательных объединений не набрали необходимого числа голосов избирателей. Они распылили голоса значительной части голосовавших (49,5%). В результате 4 избирательных объединения получили призовые мандаты за счет почти половины избирателей, их не поддержавших.

В этом отношении Государственная Дума третьего созыва, избранная в 1999 г., оказалась более легитимной. Формально представительность нижней палаты парламента подтверждена на выборах в значительно большей степени, хотя нет никаких гарантий того, что при сохранении нынешней избирательной системы на следующих выборах не повторится ситуация 1995 года. При этом следует учитывать итоги выборов не только по федеральному округу, но и по одномандатным округам. В 1995 г. мажоритарная система относительного большинства, применявшаяся в этих округах, привела к тому, что депутаты здесь оказались избранными 29% проголосовавших избирателей. Причем 39 из 225 депутатов, или более 17% получили менее 20% голосов. Если же учитывать общее число зарегистрированных избирателей, то окажется, что депутаты от мажоритарных округов были избраны менее чем одной пятой их голосов. Такое же положение было на выборах 1999 года. В ряде одномандатных округов (Иркутский, Рязанский, Тульский, Ярославский, Ленинградский, западный - Санкт-Петербургский и других) депутаты получили менее 25% голосов. В 8 округах выборы не состоялись, поскольку здесь против всех кандидатов было подано больше голосов, чем за кандидата, выигравшего у своих соперников (в 5 из этих округов относительное большинство голосов составило от 11 до 16% всех голосов избирателей). В целом, как и на выборах в 1995г., депутаты в одномандатных округах оказались избранными примерно 20-25% голосов зарегистрированных избирателей.

На стадии подготовки и регистрации списка кандидатов руководство избирательных объединений, избирательных блоков зачастую не учитывает мнение своих региональных структур. В итоге рядовые избиратели отлучены от контроля за этой важнейшей стадией избирательного процесса. По свидетельству средств массовой информации, лидеры некоторых партий включали в свои списки любого, кто был готов финансировать избирательную кампанию и внести в кассу партии или движения определенную сумму. Установленные законом строгие правила выдвижения кандидатов на съездах, конференциях избирательных объединений (блоков) тайным голосованием не срабатывают.

Для того, чтобы Государственная Дума стала действительно представительным органом, выражающим реальные интересы общества, необходимы дальнейшие коррективы системы выборов депутатов. Здесь возможно несколько вариантов повышения эффективности избирательной системы.

Одна из наиболее радикальных мер связана с переходом от смешанной избирательной системы к мажоритарной, привычной для населения и применяющейся на выборах представительных и законодательных органов в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации.

Известен главный недостаток мажоритарной системы - она лишает представительства в парламенте ту часть избирателей, кандидаты которых потерпели на выборах неудачу, что, впрочем, компенсируется вторым туром выборов. В целом применение этой системы приближает кандидатов в депутаты к избирателям, гарантирует с организационно-правовой стороны осмысленное использование гражданами своих избирательных прав голосованием за известных им лиц.

Применение мажоритарной системы вовсе не означает вытеснения политических партий из числа субъектов избирательного процесса. Наряду с избирателями они сохранят право выдвижения своих кандидатов. При этом, избирая партийных выдвиженцев, граждане получат возможность оценить не только политическую платформу кандидатов, но и их личные и деловые качества. В мажоритарном избирательном округе в ходе предвыборной агитации за и против кандидатов яснее высвечиваются и точнее, чем при обсуждении "пропорциональных" списков, оцениваются и недостатки претендентов на депутатские мандаты, уменьшается возможность попадания в парламент лиц с сомнительным прошлым или настоящим. Мажоритарная система позволяет упорядочить процесс партийного строительства, поскольку дает возможность реальной оценки социальной значимости каждой партии и ее действительного веса в общественном мнении. Применение мажоритарного принципа может способствовать, как показывает мировой опыт, формированию в стране крупных политических партий парламентского типа, что должно повысить стабильность функционирования всей политической системы.

Есть существенные резервы и в действующей смешанной избирательной системе, которая, по сути дела, так и не стала смешанной, а представляет собой две независимые избирательные системы - пропорциональную и мажоритарную. Необходимо органически соединить обе эти системы.

Предлагаемые перемены могли бы состоять в принятии следующей конструкции.

Сохраняется соотношение мандатов по пропорциональной и мажоритарной системам 225 : 225.

Вся территория Российской Федерации делится на 450 избирательных округов - по числу депутатских мандатов. По всем избирательным округам кандидаты в депутаты выдвигаются избирательными объединениями, блоками и избирателями непосредственно ("независимые кандидаты"). Избирательное объединение, блок может выдвинуть не более одного кандидата в округе. Кроме того, избирательное объединение, блок вправе зарегистрировать общефедеральный список кандидатов, при этом в избирательный бюллетень включается тройка лидеров и название этого объединения, блока, но не выдвигается кандидат по конкретному округу. При этом в общефедеральные списки не могут включаться кандидаты, выдвигаемые избирательными объединениями, блоками по избирательным округам.

Таким образом, избиратель получает один избирательный бюллетень с перечнем кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, блоками, и независимых кандидатов.

При голосовании избиратель отмечает фамилию кандидата (независимого или выдвинутого избирательными объединениями, блоками) либо тройку лидеров избирательного объединения, блока, которому он отдает свой голос. Каждый избиратель имеет один голос.

После окончания голосования подсчитываются голоса, поданные за каждого кандидата, выдвинутого по избирательному округу, а также голоса, поданные за избирательные объединения, блоки, которые хотя и не выдвинули кандидатов по округу, но чья тройка лидеров, а также наименование (символ) было включено в бюллетень для голосования.

Определение итогов выборов проводится отдельно по одномандатным избирательным округам и по федеральным спискам кандидатов. Избранными по одномандатным избирательным округам считаются 225 кандидатов, получивших наибольшее (в процентах) число голосов избирателей по 450 одномандатным избирательным округам. При этом от одного избирательного округа может быть избран только один кандидат. Затем голоса, поданные за кандидатов, выдвинутых соответствующими избирательными объединениями, блоками, которые не были избраны в одномандатных округах, а также голоса, поданные за соответствующее избирательное объединение, блок (в том случае, если оно не выдвигало своих кандидатов по округам), суммируются в масштабах всей страны, после чего производится пропорциональное распределение мандатов между федеральными списками кандидатов избирательных объединений, избирательных блоков.[[56]](#footnote-56)1

Плюсы предлагаемой смешанной избирательной системы, состоят, в частности, в том, что она позволяет при сохранении системы пропорционального представительства приблизить избирательную кампанию каждого кандидата в депутаты к избирательному округу, при этом в большей степени обеспечивается соревновательность кандидатов на личной основе. Независимые кандидаты получают возможность на равных конкурировать с представителями организованных политических сил в рамках более компактных избирательных округов.

При использовании предлагаемой системы учитываются голоса избирателей, поданные за кандидатов избирательных объединений, не прошедших по мажоритарным округам. Таким образом, в результате пропорционального распределения депутатских мандатов более полно отражается воля всех избирателей.

Избирательные объединения, блоки, желая сохранить свои позиции в избирательной кампании, должны будут изменить свою тактику, перенеся центр тяжести агитации и всей работы с избирателями в округа, больше и активнее работая непосредственно с населением. Таким образом они получат более объективную оценку избирателей.

Особенность этой системы как системы "смешанной" состоит в том, что от части избирательных округов не будет своих представителей в Думе, а интересы этих избирателей станут защищать в парламенте депутаты от соответствующих избирательных объединений, избирательных блоков. Это затронет те округа, где избиратели не выразили достаточно определенно предпочтений по отношению к конкретным кандидатам в депутаты. Таким образом, в конечном итоге воля самих избирателей окажется решающим фактором в установлении соотношения представительства в парламенте по пропорциональной и мажоритарной системам.

Еще один вариант изменения избирательной системы в большей мере, чем предложенные выше, сохраняющий преемственность с ныне действующей системой, предполагает уменьшение числа депутатов, избираемых по партийным спискам до 150. Это сохранит возможность позитивного влияния избирательной системы на развитие многопартийности, в то же время ограничит до разумных пределов влияние политических объединений на формирование Государственной Думы и будет в большей мере соответствовать реальной роли этих объединений в общественной жизни.[[57]](#footnote-57)1

7.2. Порядок формирования Совета Федерации

Как известно, в 1993 г. депутаты Совета Федерации избирались всеобщими прямыми выборами.

В Совет Федерации в соответствии с частью 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

Порядок формирования Совета Федерации до 8 августа 2000 года был определен Федеральным законом от 5 декабря 1995 года № 192-ФЗ ["О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"](http://www.council.gov.ru/order.htm) : палата состояла из 178 представителей субъектов Российской Федерации - глав законодательных (представительных) и глав исполнительных органов государственной власти (по должности). Все члены Совета Федерации совмещали исполнение обязанностей в палате федерального парламента с обязанностями в соответствующем субъекте Российской Федерации.

8 августа 2000 года вступил в силу новый Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 113-ФЗ ["О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"[[58]](#footnote-58)2](http://www.council.gov.ru/zaconsf.htm) . Теперь палата состоит из представителей, избранных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, или назначенных высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Срок полномочий таких представителей определяется сроком полномочий органов, их избравших или назначивших, однако полномочия представителей могут быть прекращены досрочно избравшим (назначившим) его органом в том же порядке, в котором был избран (назначен) член Совета Федерации.

Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации правом избирать и быть избранным в органы государственной власти.

Кандидатуры для избрания представителя в Совете Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации вносятся на рассмотрение этого органа его председателем, а в двухпалатном законодательном (представительном) органе - поочередно председателями палат. При этом группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов может внести альтернативные кандидатуры. Решение об избрании представителя от законодательного (представительного) органа принимается тайным голосованием и оформляется постановлением указанного органа, а двухпалатного законодательного (представительного) органа - совместным постановлением обеих палат.

Решение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации оформляется указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Указ (постановление) в трехдневный срок направляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя.

Избрание (назначение) всех членов Совета Федерации в соответствии с новым Федеральным законом завершено к 1 января 2002 года.

Вновь избранные (назначенные) представители будут работать только на постоянной основе.

Совет Федерации является постоянно действующим органом. Периодичность его заседаний определяется самой палатой. Заседания Совета Федерации являются основной формой работы палаты. Они проходят раздельно от заседаний Государственной Думы, за исключением заслушивания посланий Президента Российской Федерации или Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств.[[59]](#footnote-59)1

7.3. Проблемы выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов на выборах в Государственную Думу

Согласно действующему закону выдвижение кандидатов происходит по-разному в зависимости от того, выдвигаются ли они непосредственно избирателями в одномандатных избирательных округах или избирательными объединениями (блоками) по общему федеральному округу.

Исходя из этого и учитывая опыт, накопленный в ряде демократических государств, в законе о политических объединениях следует наметить меры демократизации внутриполитической жизни партии и создать преграды для появления партий вождистского типа. Кроме того, необходимо более подробно регламентировать демократическую процедуру выдвижения кандидатов. В законе целесообразно установить правило, согласно которому участники съездов и конференций партий и движений могут предлагать для обсуждения в качестве претендентов на депутатский мандат любую кандидатуру, включая свою, участвовать в обсуждении кандидатов, поддерживать предлагаемые кандидатуры или вносить предложения об их отводе. Возможно введение правила, по которому для обеспечения состязательности кандидатов и возможности выбора лучших из них количество обсуждаемых на съездах и конференциях кандидатур должно превышать установленное число мандатов, представляемых соответствующим избирательным объединением, избирательным блоком. Участникам съездов и конференций по выдвижению кандидатов (списков кандидатов) необходимо предоставлять объективную информацию о биографических данных кандидатов.

Что касается кандидатов, баллотирующихся одновременно в Государственную Думу и на другую должность, то в законе стоит установить запрет на совмещение участия одних и тех же лиц в выборах разных уровней, если при этом одни и те же кандидаты добиваются несовместимых мандатов.

Сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата (списков кандидатов) в настоящее время в практике российских выборов является основным и наиболее распространенным способом реализации пассивного избирательного права.

Установленная процедура сбора подписей имеет целый ряд существенных изъянов. Так, очевидно логическое противоречие между запретом (в частности, со стороны Центризбиркома) на проведение предвыборной агитации до момента регистрации кандидата (списков кандидатов) и объективной необходимостью именно агитировать (а не только информировать) избирателей в пользу конкретных кандидатов в процессе сбора подписей, то есть в запрещенный для этого период.

Действующее законодательство о выборах предоставляет должностным лицам избирательных комиссий право решать слишком многие вопросы, связанные с проверкой подписных листов, по своему усмотрению. Субъективная позиция может проявляться (и на практике самым непосредственным образом проявляется) в определении состава рабочих групп по проверке подписных листов, организации их деятельности, финансирования, установления методик проверок и их интенсивности, критериев отбраковки подписей и листов и т.д. и т.п.[[60]](#footnote-60)1

Согласно требованиям закона недостоверными считаются подписи избирателей, выполненные от имени разных лиц одним лицом или от имени одного лица другим лицом. В то же время основаниями для такого серьезного вывода в отношении десятков и сотен тысяч подписей избирателей являются письменные заключения экспертов из числа специалистов органов внутренних дел, органов юстиции, военных комиссариатов и органов, осуществляющих учет населения, подготовленные в течение нескольких дней. Это при том, что наиболее квалифицированным в данной сфере специалистам-графологам в гражданском и уголовном процессе отводится для решения аналогичных задач, но в несоизмеримо меньших масштабах, один месяц только для предварительных (досудебных) выводов.

Этап регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов избирательных объединений и блоков при проведении выборов в Государственную Думу в 1999 г. высветил ряд изъянов избирательного законодательства и практики его применения, повлекших за собой нарушения избирательных прав граждан. При этом нарушалось как пассивное избирательное право кандидатов, исключенных из избирательного процесса решением избирательных комиссий на основании неполноты или существенной недостоверности представленных ими сведений, так и активное избирательное право их потенциальных избирателей.

Принимая в этих случаях окончательное решение об исключении кандидата из федерального списка или об отказе в регистрации кандидату-одномандатнику, избирательные комиссии в большинстве случаев превышали свои полномочия, придав своей регистрационной функции контрольный характер, а отказу в регистрации по названным основаниям - характер санкции за несовершенное правонарушение. Этому в значительной мере способствовали дефекты самого закона о выборах депутатов, в котором некорректно решена фундаментальная правовая проблема соотношения вины и ответственности.

Данное обстоятельство проявилось, в первую очередь, в том, что, перечисляя в ч. 6 ст. 47 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы основания для отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, законодатель дал общим перечнем две принципиально разные группы таких оснований. Первая включает в себя нарушения закона (т.е. все то, что в законе охарактеризовано словом "нарушение"), а вторая группа охватывает все иные основания для отказа, которые законодатель не счел возможным охарактеризовать как нарушения. При этом к первой группе относятся: существенное нарушение порядка сбора подписей, существенное нарушение порядка создания избирательного фонда и нарушение запрета на занятие участниками избирательного процесса благотворительной деятельностью в ходе выборов, а "также иные основания, предусмотренные законом" (п.п. "а", "д", "е" ст. 47 Федерального закона). В этих случаях избирательная комиссия выступает не только как регистрирующий, но и как контролирующий орган, который применяет конституционно-правовые санкции к нарушителям закона в виде запрета на дальнейшее участие в выборах. Поэтому отказ в регистрации, вынесенный в качестве санкции за соответствующие правонарушения, носит окончательный характер (если, конечно, не будет отменен решением суда).[[61]](#footnote-61)1

Отказ же в регистрации по всем другим основаниям - это не санкция за правонарушение, поскольку здесь нет никакого правонарушения (т.е. нет деяния, причиняющего вред обществу). Поэтому такой отказ по смыслу закона не исключает возможности повторных представлений тем же самым избирательным объединением или кандидатом документов на регистрацию. Перечисленные в п.п. "б", "в", "г" ст. 47 Федерального закона положения (отсутствие либо ненадлежащее оформление документов, недостаточное количество представленных достоверных подписей избирателей, существенная недостоверность представленных сведений) не квалифицируются в качестве правонарушений. Применительно к этим случаям закон не проводит различий между фальсификацией сведений и обычной недостоверностью, вызванной простой ошибкой. Если же у избирательной комиссии возникает подозрение в фальсификации сведений, то она вправе обратиться в прокуратуру, предоставив правоохранительным органам возможность разобраться в данном вопросе. Сама же избирательная комиссия, следуя принципу презумпции невиновности, должна всякую недостоверность рассматривать как ошибку.

В законе нет абсолютно никаких препятствий к тому, чтобы работники избирательных комиссий, получив, например, от ГИБДД более точные, по их мнению, сведения об автотранспортных средствах кандидатов, предложили бы кандидатам в депутаты уточнить свои данные или доказать достоверность представленных ими сведений, поскольку ошибки, как показала практика, могут быть и в сведениях компетентных органов.

Смысл регистрационной деятельности избирательных комиссий состоит не в том, чтобы наказать кого-то за неточность представленной информации или ее отсутствие, а в том, чтобы содействовать установлению тех точных сведений, которые в соответствии с законом необходимы для регистрации. Главное же, чтобы сведения, окончательно представленные избирательным комиссиям, а в конечном итоге - избирателям, носили бы достоверный характер и отвечали бы требованиям закона. Однако правоприменительная практика пошла по пути многочисленных неправомерных отказов в регистрации кандидатов и исключения их из списков (применительно к кандидатам, выдвинутым по спискам избирательных объединений и блоков).

Нарушения избирательных прав имели место и в тех случаях, когда кандидаты, получив отказ в регистрации или будучи исключенными из списков на основании недостоверности сведений, уже не успевали в срок, выделенный законом для подачи документов, представить документы повторно. И здесь к гражданам была применена санкция (причем, достаточно жесткая) за действия, не носящие характер правонарушения. Следовательно, и в этих случаях были нарушены основополагающие принципы права, согласно которым нет наказания без правонарушения, а наказание должно быть соразмерно нарушению в том случае, когда такое нарушение имеется.

В данном случае дефект правоприменительной практики избирательных комиссий не столь очевиден, поскольку существенная доля ответственности за подобные нарушения избирательных прав ложится на само избирательное законодательство. Дело в том, что в избирательных законах установлены единые сроки для осуществления таких различных по своему правовому смыслу действий, как подача подписных листов (или внесение залога) и подача иных документов, необходимых для регистрации.[[62]](#footnote-62)1

Правовой смысл установления сроков подачи подписных листов и внесения залога заключается в том, чтобы проверить общественную значимость претендентов на власть, выражающуюся в их общественной поддержке. В этом случае законодатель считает, что именно срок в 30 дней (не ранее чем за 85 дней и не позднее чем за 55 дней до дня голосования) позволяет, с одной стороны, допустить к выборам все те политические объединения, которые выражают какие-то значимые социальные позиции, а с другой - отсеять претендентов на власть, не пользующихся достаточной поддержкой избирателей. Что же касается сроков предоставления иных сведений, то их правовой смысл определяется необходимостью дать обществу достоверную информацию об участниках избирательного процесса.

Очевидно, что закон должен специально оговорить сроки и процедуру для необходимого уточнения содержания тех избирательных документов, которые не связаны с подписными листами и залогом. Однако при разумном правовом подходе к данному вопросу со стороны избирательных комиссий можно, не нарушая требований закона о выборах, обеспечить реализацию избирательных прав граждан и кандидатов в депутаты. Избирательные комиссии могли бы так организовать свою работу, чтобы до начала предвыборной агитации (а это единственное по смыслу закона временное ограничение в данном случае) исправить недостоверную информацию. Такая правовая позиция соответствует смыслу закона и не противоречит его тексту. А главное - это единственно верная конкретизация ст. 24 Конституции Российской Федерации, согласно которой "органы государственной власти должны... предоставить каждому возможность ознакомления с документами, непосредственно затрагивающими его права и свободы". Очевидно, что применительно к рассматриваемой нами ситуации речь должна идти не об оглашении документа государственным органом в самом процессе принятия решения, затрагивающего чьи-то права и свободы, а о предварительном ознакомлении с документами, когда у человека есть возможность подготовиться к защите своих прав.

Следует отметить, что в своей оценке существенного или несущественного характера изначально несущественных сведений об имуществе кандидатов (поскольку сведения об их частной собственности не подлежали оценке) избирательные комиссии действовали весьма произвольно. Здесь сказалось то обстоятельство, что в законе отсутствуют критерии для определения существенного или несущественного характера выявленной недостоверности сведений.

Оправданным с правовой точки зрения является такой подход к проблеме выработки гарантий против возможного произвола со стороны избирательных комиссий, когда вполне можно оставить оценку степени недостоверности сведений на усмотрение избирательной комиссии при условии, что у кандидатов есть возможность уточнить сведения, которые комиссия сочла существенно недостоверными.

С учетом сказанного в процессе дальнейшего совершенствования избирательного законодательства необходимо: 1) четко разграничить отказ в регистрации по основанию нарушения закона от решения отложить вопрос о регистрации из-за неполноты или недостоверности представленных сведений и 2) определить сроки и процедуру уточнения в процессе регистрации содержания тех избирательных документов, которые не связаны с подписными листами и залогом.[[63]](#footnote-63)1

7.4. Роль избирательных комиссий в организации и проведении выборов

Закрепленная в федеральном законодательстве система избирательных комиссий в Российской Федерации является главным организационным механизмом, который призван обеспечивать периодическое демократическое избрание федеральных и региональных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

Федеральные законы "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", а также Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" содержат принципиально новые положения и нормы, кардинально изменившие порядок формирования избирательных комиссий. Сужен круг потенциальных участников выборов из числа общественных объединений. Теперь выдвигать кандидатов в депутаты Государственной Думы и соответственно работать в избирательных комиссиях могут только общероссийские политические общественные объединения (политические партии, иные политические организации, политические движения), созданные и зарегистрированные в Минюсте России не позднее чем за год до дня голосования в порядке, установленном федеральными законами (статья 32 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы).

Значительно повысился статус самих избирательных комиссий. Заметно расширен перечень их функций. Впервые на них возложена обязанность не только реализовывать, но и защищать избирательные права граждан. Все это конкретизируется положениями статей 18-31 Федерального закона о выборах депутатов Государственной Думы.

С одной стороны, эти нормы, безусловно, являются фактором демократизации избирательной системы в России. С другой стороны, указанное расширение прав исключительно политических общественных объединений привело к некоторой нейтрализации и даже потере представительства в избирательных комиссиях независимых непартийных кандидатов.

Прежде всего, это касается формирования и деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Процедура назначения членов избирательного органа страны в Государственной Думе чрезвычайно политизирована. Так, 5 членов Комиссии должны назначаться Государственной Думой из числа кандидатур, предложенных не только депутатскими объединениями, но и беспартийными депутатами. На деле же ни один член ЦИК России из делегированных Государственной Думой в 1999 г. не назначен на основе предложений независимых депутатов. Все они являются "полномочными партийными представителями" политических депутатских объединений.

Каждый из них в период подготовки выборов в Государственную Думу имел возможность регулярно встречаться с представителями своего избирательного объединения, участвовать в семинарах, проводить или организовывать для его функционеров необходимые консультации в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, оперативно передавать важные для партийного избирательного штаба документы и, как правило, заинтересованно участвовать в рассмотрении письменных обращений, поступивших в Комиссию от своего объединения. Все другие политические (избирательные) объединения, а также независимые кандидаты таких возможностей не имели.

В выборах депутатов Государственной Думы участвовали самостоятельно или в составе избирательных блоков 65 политических общественных объединений, а гарантированные места в избирательных комиссиях предназначались только четырем - имеющим парламентские фракции. Из статистических данных следует, что члены комиссий с правом решающего голоса, представлявшие избирательные объединения, которые имели фракции в Государственной Думе второго созыва, составили в избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации 25%, окружных - 27%, территориальных - 21%, участковых - 11%. Как видим, условия участия избирательных объединений в работе избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва нельзя считать равными.[[64]](#footnote-64)1

В 75 % ответов, полученных в ходе опроса председателей избирательных комиссий различного уровня, действовавших в период парламентских выборов в 1999 г., содержится информация о проявлении в ходе выборов лоббирования интересов парламентских избирательных объединений и предвзятого отношения к другим избирательным объединениям со стороны членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, которые были назначены в состав комиссий на основе предложений избирательных объединений, имевших фракции в Государственной Думе второго созыва. И это понятно - избирательные комиссии, состоящие из представителей политических партий и движений, по своей природе не могут быть независимы от представленных в комиссиях политических общественных объединений. Отсюда вывод: законодатель заложил в правовые акты о выборах далеко не все нормы, необходимые для создания равных условий соперничества избирательных объединений в ходе выборов, а также для обеспечения статуса избирательных комиссий как независимых и беспристрастных органов.

Важным условием соблюдения избирательными комиссиями в полной мере требований законодательства и обеспечения прав участников избирательного процесса являлся общественный контроль за голосованием и подведением итогов выборов. С целью создания условий для такого контроля законодатель существенно расширил положения, касающиеся гласности в деятельности избирательных комиссий. Им вменено в обязанность доводить до сведения избирателей информацию о зарегистрированных кандидатах, их данные, а также результаты голосования по кандидатам и федеральным спискам. В новых федеральных законах о выборах введена специальная статья о назначении и полномочиях членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, расширены полномочия наблюдателей, отдельно определены полномочия иностранных и международных наблюдателей.

Понятию "общественный" в полной мере соответствует контроль со стороны наблюдателей. В соответствии со статьей 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" назначать наблюдателей имеют право, помимо избирательных объединений, избирательных блоков, зарегистрированных кандидатов и общественных объединений, непосредственно избиратели. Правда, на этот счет законодателем введено несколько условий, в зависимость от которых поставлена возможность реализации вышеназванной нормы.

Во-первых, осуществление права назначения наблюдателей непосредственно избирателями возможно лишь при проведении выборов в органы местного самоуправления. Выбирая главу исполнительной власти субъекта Федерации, представителей в законодательный орган республики, края, области, города федерального значения либо автономной области, автономного округа, депутатов Государственной Думы, иных должностных лиц на региональном и федеральном уровне, права на осуществление контроля за правильностью и законностью проведения избирательными комиссиями голосования, а также подведения его итогов, избиратели лишены.

Во-вторых, даже если проводятся выборы в органы местного самоуправления, не в каждом регионе избиратели могут воспользоваться своим правом общественного контроля за ходом голосования и установлением результатов выборов, поскольку Федеральным законом определено, что указанным правом избиратели могут воспользоваться только в случае, если оно закреплено в законе соответствующего субъекта Российской Федерации.[[65]](#footnote-65)1

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что для значительной части избирателей сегодня отсутствуют законодательные гарантии обеспечения общественного контроля за проведением голосования и подведением его итогов при проведении выборов всех уровней. Более того, существуют установленные федеральным законодательством препятствия для самостоятельного закрепления таких гарантий субъектами Российской Федерации.

Можно предположить, что законодатель, устанавливая возможность общественного контроля со стороны избирателей только при проведении выборов в органы местного самоуправления, руководствовался тем, чтобы не осложнять работу избирательных комиссий вследствие назначения большого числа наблюдателей, поскольку при проведении региональных, а тем более федеральных выборов, в избирательные кампании вовлекается значительное количество избирателей. Однако на этот счет можно было бы предусмотреть в законодательстве ряд мер, которые, с одной стороны, поставят препятствия на пути назначения неограниченного количества наблюдателей избирателями, а с другой - позволят расширить демократические формы общественного контроля и распространить практику их использования на выборах в федеральные и региональные органы государственной власти.

Среди таких мер могли бы быть следующие:

- закрепление в законодательстве норм, ограничивающих назначение наблюдателей избирателями при проведении федеральных и региональных выборов только уровнем участковых избирательных комиссий (вариант - территориальных);

- наделение правом назначения наблюдателя в участковую избирательную комиссию (территориальную) только гражданина, постоянно или преимущественно проживающего на территории соответствующего избирательного участка (на соответствующей территории);

- установление требования о возможности назначения наблюдателя только группой избирателей с определенным числом ее участников (в случае предоставления права назначения наблюдателя от избирателей и в участковую, и в территориальную избирательные комиссии возможно установление требования о различном числе участников групп избирателей, назначающих наблюдателей в соответствующие избирательные комиссии).

Закрепление в федеральном законодательстве вышеперечисленных положений могло бы способствовать повышению роли общественного контроля в избирательных кампаниях, а также усилению доверия к результатам выборов, установлению большей открытости в деятельности избирательных комиссий и, как следствие, укреплению гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации.[[66]](#footnote-66)1

7.5. Финансирование избирательных кампаний

Отличительной чертой проведения избирательных кампаний в условиях современной России является возрастающее влияние финансовых факторов на стратегию и тактику предвыборных действий кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков. Наличие необходимых финансовых ресурсов у данных субъектов избирательного процесса является существенным условием проведения эффективной избирательной кампании. Из года в год растет общий объем затрат на финансирование избирательных кампаний. Избирательные комиссии сталкиваются с возрастающим количеством коллизий по вопросам финансирования избирательных кампаний. Одновременно в административной и судебной практике все более увеличивается количества дел, связанных с финансированием выборов. Проблемы получения и расходования денежных средств на цели предвыборной борьбы получают отчетливое общественное звучание.

Повышение роли и значения финансовых факторов при подготовке и проведении выборов в России стало возможно в условиях реформирования российского общества. Демократические процессы в нашей стране, наиболее ярко проявившиеся в становлении многопартийности, признании и законодательном закреплении политических прав и свобод граждан, развитии института периодических свободных выборов, неразрывно связаны с развитием рыночных начал в экономике, разрушением монопольного положения государства в экономической сфере. Конкуренция различных политических сил, участвующих в выборах, неизбежно приводит их к поиску собственных источников финансирования избирательной кампании, выработке самостоятельной тактики расходования собранных средств.

В этих условиях появилась возможность установить в избирательном законодательстве порядок, в соответствии с которым бюджетные средства более не являются единственным источником финансирования предвыборной агитации и иных действий, направленных на избрание кандидатов, а кандидаты, политические партии и движения при проведении избирательных кампаний могут расходовать денежные средства самостоятельно, руководствуясь правилами, установленными в законе.

Таким образом, встав на путь экономических и социально-политических реформ, Российская Федерация оказалась в русле тех общих закономерностей, которым подчиняется политическая жизнь демократических государств. Одной из таких закономерностей является повышение роли финансового фактора в проведении избирательных кампаний политическими партиями и движениями. Реакцией государства и общества на данный процесс является совершенствование правового регулирования финансовых аспектов избирательных кампаний, а также усиление государственного контроля за финансовой деятельностью кандидатов и политических партий и движений.

Особое значение финансирование избирательных кампаний приобретает в связи с тем, что в настоящее время достигнут такой уровень развития общественных коммуникаций, когда резко возросли возможности их использования в целях предвыборной агитации. Это особенно очевидно в отношении электронных средств массовой информации. Мобилизация значительных финансовых ресурсов определенной партией, политической группой для агитации через СМИ создает им существенные преимущества в избирательной кампании и может оказать серьезное воздействие на волеизъявление избирателей. Поэтому возникает задача ограничить влияние денег на выборы с тем, чтобы предотвратить превращение избирательных кампаний в прямую или косвенную покупку голосов избирателей.

Таким образом, избирательное законодательство, регулируя финансирование избирательных кампаний, выполняет одновременно две задачи. С одной стороны, оно создает возможности для самостоятельного финансирования кандидатами, политическими объединениями проводимых ими избирательных кампаний. С другой стороны, законодательство о финансировании избирательных кампаний ограничивает непосредственное воздействие сильных экономических структур на волеизъявление избирателей.[[67]](#footnote-67)1

Одной из наиболее существенных проблем, которой пока не найдено адекватного решения в российском избирательном законодательстве, является проблема "независимого финансирования предвыборной агитации". Правовой основой независимого финансирования предвыборной агитации являются конституционные гарантии свободы слова. Граждане и их объединения вправе обсуждать личные качества кандидатов, программы политических партий, критиковать их деятельность и т.п. Для распространения данных воззрений могут быть использованы и финансовые ресурсы. Эта деятельность не может быть приостановлена на период проведения выборов. Вместе с тем, поскольку независимая предвыборная агитация может влиять и на результаты выборов, требуется, чтобы она в той или иной мере была законодательно регламентирована.

Проблема независимого финансирования предвыборной агитации имеет для России большую актуальность. В соответствии с п. 1 ст. 37 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" государство обеспечивает гражданам, политическим общественным объединениям свободное проведение агитации. Нельзя исключать того, что указанная агитационная деятельность может сопровождаться финансовыми затратами, однако затраты могут подлежать публичному контролю только в том случае, если они представляют собой явную, прямую поддержку деятельности, способствующей избранию кандидата (списка кандидатов), то есть являются частью скоординированной избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока. В соответствии с п. 11 ст. 47 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" граждане и юридические лица вправе оказывать финансовую (материальную) поддержку деятельности, способствующей избранию кандидата (списка кандидатов) только через соответствующие избирательные фонды.

С учетом того, что независимое финансирование предвыборной агитации в нашей стране уже получило определенное распространение, целесообразно, чтобы указанная финансовая деятельность была открытой, доступной для государственного и общественного контроля. Для этого можно предусмотреть обязанность общественных объединений и граждан, которые при проведении предвыборной агитации независимо от избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений, блоков производят материально-финансовые затраты, в установленные сроки направлять в уполномоченный государственный орган (возможно, в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации или соответствующую избирательную комиссию субъекта РФ) декларации о произведенных затратах и источниках финансирования. Установление обязанности декларирования целесообразно только в отношении денежных расходов, превышающих определенные пределы, которые должны быть установлены законом. За нарушение обязанности по декларированию агитационных расходов гражданами и общественными объединениями следует предусмотреть гражданско-правовую и административно-правовую ответственность.[[68]](#footnote-68)1

В последнее время при проведении федеральных выборов наблюдается тенденция к сокращению доли бюджетных денег в общем объеме средств, поступивших в избирательные фонды. Эту закономерность можно объяснить не только увеличением количества кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, участвующих в выборах, при сохранении ограниченных возможностей государства на финансирование их избирательных кампаний, но и прежде всего повышением значимости иных источников финансирования избирательных кампаний. За годы, прошедшие после введения института избирательных фондов, субъекты избирательного процесса освоили технологию добывания денег для финансирования своих избирательных кампаний.

На сегодня значение выделения бюджетных средств в избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков заключается прежде всего в создании минимального уровня равных возможностей их участия в избирательной кампании. При этом идеология уравнительного финансирования без привязки к реальной общественной поддержке того или иного кандидата, избирательного объединения скорее представляет не четко продуманную стратегию влияния государства на политические процессы, а является компромиссной, актуальной для переходного периода, когда общество отказалось от модели полностью государственного финансирования избирательных кампаний, но еще не сформировало органической модели, сочетающей частное и государственное финансирование избирательных кампаний.

В то же время практика проведения выборов в Российской Федерации, и особенно на федеральном уровне, доказала, что существующий уравнительно-дотационный подход к финансированию избирательных кампаний всех кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков должен быть существенно скорректирован. Это прежде всего касается финансовой поддержки со стороны государства избирательных объединений и избирательных блоков. При проведении выборов депутатов Государственной Думы в 1995 г. 26 из 43 избирательных объединений и избирательных блоков, зарегистрировавших списки кандидатов и получивших от Центральной избирательной комиссии средства в избирательные фонды для финансирования предвыборной агитации, не использовали собственных средств. И именно эти избирательные объединения и блоки получили наименьшее число голосов избирателей. Таким образом, сбор подписей избирателей и последующая регистрация кандидатов (списков кандидатов) соответствующей избирательной комиссией не может расцениваться как проявление серьезный поддержки объединения (блока) со стороны избирателей. Следовательно, основанием для выделения избирательными комиссиями средств в избирательные фонды должен являться не факт регистрации кандидата (списка кандидатов), а получение установленного числа голосов избирателей по результатам выборов. Именно по такому пути развивается институт прямого публичного финансирования политических партий и кандидатов в зарубежных странах.[[69]](#footnote-69)1

Таким образом, требуется формирование новой, более гибкой модели прямого государственного финансирования избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Основы этой модели видятся в следующих подходах к финансированию:

- следует отказаться от перечисления бюджетных средств в избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков авансом, то есть непосредственно после регистрации кандидатов (списков кандидатов). Государственные дотации должны выплачиваться в качестве компенсации части расходов на избирательную кампанию, понесенных кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком;

- общий объем денежных средств, направляемых кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам на компенсацию расходов на их избирательные кампании, целесообразно устанавливать отдельной строкой соответствующего бюджета;

- правом на компенсацию части расходов должны обладать только избирательные объединения, избирательные блоки, получившие установленное законом число голосов избирателей; доля расходов, подлежащих компенсации, также должна быть установлена законом;

- компенсация выплачивается кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам только после сдачи ими полного финансового отчета в соответствующую избирательную комиссию;

- к кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, нарушившим правила формирования и расходования средств избирательных фондов, избирательными комиссиями может быть применена санкция в виде лишения права на компенсацию или уменьшения ее размеров.

Учитывая особенности политического развития России (существовавшую в течение всего советского периода однопартийную систему), полагаем, что было бы правильно не создавать ситуацию, когда политическая партия, получившая наибольшее число голосов, претендует на пропорционально больший объем государственных субсидий, а обеспечить равные условия субсидирования для всех избирательных объединений, избирательных блоков, получивших установленный уровень поддержки со стороны избирателей.

Дифференцированный подход при распределении государственных субсидий кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам должен быть дополнен правовыми гарантиями равного доступа к возможностям косвенного финансирования избирательных кампаний со стороны государства (путем предоставления бесплатного эфирного времени, возможностей бесплатных публикаций в определенных печатных изданиях, бесплатного пользования государственными, муниципальными помещениями для проведения встреч с избирателями и т.д.).

Прозрачность финансирования избирательных кампаний является важнейшим условием контроля за законностью финансовых операций, которые осуществляются кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками. Обладание достоверной и легко доступной официальной информацией о финансировании избирательных кампаний разрушает монополию государственных органов по мониторингу финансовой деятельности кандидатов и политических партий. Если механизмы обеспечения прозрачности финансирования работают достаточно эффективно, это позволяет существенно расширить возможности контроля за соблюдением установленного порядка финансирования выборов за счет вовлечения в него самого широкого спектра институтов гражданского общества (общественных организаций, средств массовой информации и т.д.).[[70]](#footnote-70)1

8. Соотношение федерального избирательного законодательства и избирательного законодательства субъектов Российской Федерации

Само появление проблемы соотношения федерального избирательного законодательства и избирательного законодательства субъектов Российской Федерации в первую очередь связано с изменениями в федеративном устройстве Российской Федерации, которые произошли в постсоветский период. Сегодня на смену унифицированности в законодательном регулировании выборов, которое соответствовало недостаточному развитию федеративных начал в государственном устройстве России, пришли принципиально новые политико-правовые реалии.

Однако в законодательстве и на практике нередко не учитывается то обстоятельство, что субъекты Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование в соответствии со статьей 76 (часть 4) Конституции РФ в решении целого ряда вопросов: определение существенных параметров избирательной системы (в узком смысле этого термина), организация подготовки и проведения выборов, установление конкретных избирательных процедур, отражающих специфику организации государственной власти в субъекте Федерации и условия ее осуществления.

Особенность избирательного законодательства, регулирующего проведение выборов в субъектах Российской Федерации, заключается в том, что оно регулирует отношения, касающиеся как ведения Российской Федерации, так и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также собственного ведения субъектов Российской Федерации. Указанное разделение предмета регулирования обусловливает и разграничение законодательных полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Между тем в этом вопросе и по сей день нет достаточной определенности. Существуют две крайности: относить избирательное законодательство субъектов Российской Федерации к сфере исключительной компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации либо же к сфере исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, необходимо более последовательное соблюдение конституционных основ соотношения федерального избирательного законодательства и избирательного законодательства субъектов Российской Федерации. Это создаст предпосылки для устранения многочисленных правовых коллизий и сделает воздействие федерального законодательства на подготовку и проведение выборов в субъектах Федерации более эффективным, отвечающим реалиям федеративного устройства Российской Федерации. [[71]](#footnote-71)1

Одним из условий того, чтобы федеральные гарантии избирательных прав граждан не нарушали конституционные прерогативы субъектов Российской Федерации в сфере избирательного законодательства, является достаточная стабильность законодательного регулирования со стороны федерального законодателя. Периодическое радикальное обновление федерального регулирования избирательных прав граждан существенно снижает устойчивость законодательного регулирования в субъектах Российской Федерации, вынуждает законодательные органы субъектов Российской Федерации неоправданно часто пересматривать принятые законодательные акты о выборах, усугубляет противоречия в регулировании тех или иных институтов избирательного права на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, порождает коллизии в правоприменительной практике. В результате это противоречит изначальной цели федеральных законодательных инициатив - обеспечению более высокого уровня защищенности избирательных прав граждан Российской Федерации.

Для реализации целей, которые имеются в избирательном законодательстве, требуется обеспечить максимально бесконфликтное взаимодействие двух его основных подсистем: федерального избирательного законодательства и избирательного законодательства субъектов Российской Федерации.

Для формирования работающей системы регулирования выборов в субъектах Российской Федерации, адекватной федеративному устройству России, требуется обеспечить такой механизм взаимодействия между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, который бы не просто обеспечивал приоритет законодательных актов того или иного уровня, а основывался на четком понимании собственной ответственности и пределов правового регулирования на соответствующем уровне власти, осознании необходимости взаимодействия с соответствующими органами государственной власти и органами местного самоуправления при решении конкретных задач как в рамках отдельных институтов избирательного права, так и применительно к развитию избирательного законодательства в целом. С учетом структурной сложности избирательного законодательства только тесное взаимодействие между федеральным законодателем и законодателем субъекта Российской Федерации способно создать предпосылки для формирование эффективного механизма реализации норм избирательного законодательства при проведении выборов в субъектах Российской Федерации. Однако такое взаимодействие не может носить исключительно субординационный характер, присущий тем сферам общественных отношений, которые составляют предмет исключительного федерального регулирования. На наш взгляд, сочетание координационных и субординационных начал, присущих рамочному регулированию избирательных прав граждан при проведении выборов в субъектах РФ, наиболее точно отвечает задачам развития свободных и демократических выборов в субъектах

Проведение последовательной законодательной политики в области регулирования избирательных прав граждан на федеральном уровне, дополненное модельными, рекомендательными актами для субъектов Российской Федерации, является важнейшей предпосылкой бесконфликтного развития двух основных элементов (подсистем) российского избирательного законодательства - федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, а также гармонизации системы избирательного законодательства Российской Федерации в целом.[[72]](#footnote-72)1

9. Региональные выборы

Их итоги уже неоднократно анализировались специалистами, но в основном с точки зрения их политических результатов. Не менее важное значение для создания новой российской государственности имеет совершенствование регионального электорального законодательства. Особенности избирательной системы могут сказываться на развитии политических процессов самым драматическим образом. В частности, некоторые политологи считают, что одной из причин трагической судьбы Сальвадора Альенде стала специфика чилийского избирательного законодательства. В этой стране для победы на президентских выборах достаточно набрать относительное большинство. В результате Альенде, избравший путь кардинальных реформ, опирался на поддержку лишь трети избирателей, то есть легитимность его власти была весьма слабой. Конечно, далеко не всегда влияние электорального законодательства прослеживается столь явно, однако во всех случаях избирательные законы предопределяют многие аспекты функционирования политических институтов. Особенно это касается стран, где избирательные системы находятся в стадии становления или кардинальной трансформации.

Исходные принципы формирования региональных властных структур заложены в российской Конституции. Ее 77-я статья (ч. 1) гласит:

"Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом". Таким образом, с декабря 1993 г. российские регионы получили право сами определять статус, структуру и порядок избрания собственных представительных органов.

Первые выборы в региональные властные структуры происходили в условиях еще недостаточно сформировавшейся на федеральном уровне законодательной базы. Порядок избрания региональных органов в этот период регулировался указами Президента Российской Федерации. Первым в их ряду следует назвать Указ от 21 сентября 1993 г. № 1400 "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации". Согласно ему прерывались полномочия Съезда и Верховного Совета России, но система местных Советов еще сохранялась. Однако уже Указом от 9 октября 1993 г. № 1617 "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации" фактически давался сигнал к ликвидации Советов всех уровней. Что и было вскоре осуществлено по всей России. В конце октября 1993 г. последовали еще два президентских указа, которые определили основные контуры реформы органов власти в регионах:

"Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации" и указ № 1765. утвердивший "Основные положения о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа". Очень многие аспекты избирательного процесса в этих документах не были оговорены, что привело на первых порах к большим различиям в местных временных Положениях о выборах.

В последующие годы электоральное законодательство как на федеральном, так и на местном уровнях было значительно усовершенствовано. В октябре 1994 г. был принят Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", определяющий необходимость соблюдения региональным законодательством важнейших общепринятых норм демократии. Данный документ в первую очередь требует неукоснительного соблюдения принципов всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Подчеркивается также недопустимость ограничения избирательных прав граждан в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного положения, отношения к религии, убеждении, принадлежности к общественным объединениям.[[73]](#footnote-73)1 Значительное место в документе отводится определению основных параметров подготовки и проведения выборов в регионах: образованию избирательных округов, деятельности избирательных комиссий, правилам выдвижения и регистрации кандидатов, условиям осуществления предвыборной агитации, порядку голосования, подсчета голосов и установления результатов выборов. В то же время федеральный закон оставляет достаточно широкое поле для творчества законодателям в регионах. Как будет показано ниже, местные законы о выборах имеют довольно существенные различия.

Опираясь на федеральную правовую базу, региональные представительные органы могли теперь перейти от временных Положений о выборах к разработке полноценного электорального законодательства. В течение 1995-1997 гг. практически повсеместно были приняты собственные законы о выборах органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации. Очередной избирательный цикл везде проводился уже по этим законам, что в свою очередь потребовало в сентябре 1997 г. принять новую редакцию общероссийского закона "Об основных гарантиях избирательных прав..."

Если сопоставить действующие региональные законы о выборах, можно увидеть как много общего, так и довольно значительные различия. В рамках данной статьи нет возможности для подробного анализа всех аспектов электорального законодательства. Отметим лишь те моменты, которые оказывают существенное влияние на политические результаты выборов. Наибольшее сходство существует в отношении норм, гарантирующих соблюдение демократических прав избирателей (всеобщее, равное, прямое избирательное право и т.п.), поскольку они определены федеральным законом. Правда, в некоторых субъектах Федерации в этой связи вообще не посчитали нужным вводить данные нормы в свое законодательство. Так, в законе о выборах депутатов Волгоградской областной Думы не оговорено право избирать и быть избранным независимо от пола, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, убеждений. Это, конечно, не означает, что в области фактически существуют подобные ограничения, но в условиях незрелости российской демократии, повышенной социальной и этнической конфликтности дублирование указанных норм нельзя считать излишним.

Казалось бы, простой вопрос - кто обладает правом голосовать на региональных выборах? - также допускает неоднозначные толкования. В ряде субъектов Федерации речь идет просто о гражданах, проживающих на их территории, в других - о гражданах, проживающих "постоянно или преимущественно". Однако в настоящее время во многих российских регионах проживают тысячи людей, статус которых требует уточнения. Участие или неучастие их в голосовании может иногда существенно сказаться на результатах. Наверное, оптимальным можно признать путь, избранный законодателями Саратовской области, которые конкретно перечислили категории граждан, временно проживающих на территории области и допущенных к выборам: учащиеся и студенты учебных заведений, военнослужащие и члены их семей, вынужденные переселенцы.[[74]](#footnote-74)1

Многочисленные споры, порой доходившие до Конституционного Суда. возникали вокруг ограничений для лиц, баллотирующихся на ту или иную должность. Особенно это касается, конечно, губернаторов и президентов республик. Если установление возрастного ценза для высших руководителей регионов практически повсеместно было признано целесообразным, то вопрос о проживании претендентов на территории данного субъекта Федерации решался по-разному. Известно, что периодически некоторые популярные московские политики начинают претендовать на то или иное губернаторское кресло. Как правило, это не вызывает восторга у представителей местных элит, и они стремятся законодательным путем обезопасить себя от заезжих конкурентов. Например, от волгоградских и саратовских кандидатов на губернаторский пост требовалось проживать на территории области не менее года. Такой вариант имеет две стороны. Нельзя отрицать, что происходит определенное ограничение политического выбора, в то же время от возможных неприятных сюрпризов страхуется не только местная элита, но и все население региона. Что касается ограничений, связанных с владением национальным языком, которые пытались ввести в некоторых республиках, то их следует признать неправомерными.

Практически ни одни региональные выборы не обходились без скандалов вокруг сбора подписей, необходимых для регистрации кандидатов. Сама необходимость предварительного отсева случайных лиц представляется разумной. Вместе с тем нынешние правила с этой задачей справляются не очень успешно. Общеизвестно, что сбор подписей давно стал доходным промыслом для некоторых "специалистов по избирательным технологиям". С другой стороны, при соответствующем подборе состава избирательных комиссий возможно устранение неугодных властям кандидатов. Альтернативой сбору подписей некоторым специалистам видится введение избирательного залога, но это увеличит и так немалое влияние денег на избирательные процессы. В проекте новой редакции федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..." предполагается предоставить кандидату самому решать, собирать ли подписи или внести залог. Однако перспективы принятия данного документа довольно туманны. Поэтому проблема сбора подписей остается актуальной. Думается, что проблема состоит не в том, что необходимость представления определенного числа подписей снижает конкуренцию. Барьер в два-три процента вполне преодолим для любого серьезного кандидата. Так, в Волгоградской области, где от претендентов на пост губернатора требовалось 30 тысяч подписей, причем в каждом районе не свыше семи процентов от общего количества, данную задачу успешно решили пять претендентов. Гораздо более важно, чтобы процедура сбора подписей и их рассмотрения в комиссиях максимально исключала возможность неоднозначного толкования закона как со стороны кандидатов, так и со стороны избиркомов. В частности, очень важный момент, связанный со сбором подписей, - это роль администрации предприятий и учреждений в данном процессе. Во многих региональных законах содержатся пункты о том, что администрация обязана оказывать содействие в создании равных условий для выдвижения кандидатов. Несколько иной подход у пензенских законодателей, которые сформулировали следующие положения: "Участие администрации предприятий всех форм собственности, учреждений и организаций в сборе подписей ... не допускается. Сбор подписей в процессе и в местах выдачи заработной платы запрещается". Представляется, что такая норма в большей мере может препятствовать возможным злоупотреблениям.

В последние несколько лет чрезвычайную остроту приобрела проблема проникновения организованной преступности во власть. Современное законодательство пока этому мало препятствует, тем более что прошлые судимости не являются помехой при регистрации кандидатов. Безусловно, граждане вправе делать свободный выбор, но они должны четко представлять, за кого голосуют. Для этого необходимо обязать кандидатов при выдвижении сообщать об имеющихся судимостях, а избирательные комиссии также в обязательном порядке должны доводить эту информацию до населения, вплоть до включения непосредственно в бюллетень.[[75]](#footnote-75)1

Важный блок электорального законодательства составляют статьи, регулирующие финансирование выборов. В этом отношении сделан значительный шаг вперед по сравнению с началом 90-х годов, когда законодатели были просто не готовы к новым условиям. В настоящее время в региональных законах четко оговорен порядок формирования избирательных фондов, источники их пополнения, статьи расходов, максимальные суммы пожертвований и затрат. От региона к региону эти суммы довольно существенно различаются. Например, в Волгограде предельная сумма расходов кандидата в депутаты областного законодательного органа не должна превышать минимального размера оплаты труда более чем в 200 раз. В Саратовской области аналогичная сумма не может быть более 1100 минимальных оплат, а в Пензенской – эта граница установлена в 3000 минимальных оплат. Думается, что слишком занижать данную планку не следует. Это приведет не к выравниванию возможностей кандидатов, а к увеличению теневых расходов, которые и так имеют широкое распространение. Резервы усовершенствования законодательства в плане контроля за финансированием выборов заключаются в ужесточении норм, определяющих порядок отчетности кандидатов после выборов. Сейчас практика нередко такова, что финансовые отчеты сдают далеко не все, и проверка их зачастую формальна.

Растущая изобретательность некоторых не слишком чистоплотных участников выборов требует постоянного внимания законодателей к вопросам регулирования предвыборной агитации. Например, кандидаты, имеющие отношение к коммерческим структурам, пытаются осуществлять дополнительную агитацию в форме рекламы собственных фирм. Вполне возможно ввести законодательные ограничения против этого, заставив оплачивать подобную рекламу только из средств избирательных фондов. которые, как отмечалось, имеют свои пределы. Очень важно, чтобы во всех законодательных актах содержались недвусмысленные положения, запрещающие проведение предвыборной агитации, сопровождаемой вручением подарков, предоставлением избирателям бесплатно или на льготных условиях товаров, услуг, ценных бумаг, выплатой денежных средств, и даже обещание передачи каких-то материальных благ. В частности, с учетом петербургского опыта следует предусмотреть запрет договоров кандидатов с избирателями о каком-либо материальном вознаграждении в случае победы данного претендента. Не во всех субъектах Федерации законодательством предусмотрены надежные заслоны против недобросовестной анонимной агитации, содержащей клевету или возбуждающей социальную, национальную, религиозную вражду. Для того, чтобы не допустить подобной "черной" пропаганды, все агитационные материалы должны содержать полную информацию об ответственных за издание: выходные данные, издательство, тираж. Кандидатов следует обязать все образцы агитационных печатных материалов представлять в областную избирательную комиссию.

Пристального внимания законодателей требуют положения, регулирующие процедуру голосования и порядок определения итоговых результатов. Широкий интерес общественности к этим вопросам проявился после скандальных выборов в Законодательное собрание Санкт-Петербурга, но специалистам давно было известно значение процедурных моментов. Начать надо. видимо, с ужесточения контроля за досрочным голосованием, которое иногда проводится за счет организованного подвоза избирателей, которым за небольшую плату "рекомендуется" голосовать за конкретного кандидата. Наибольшее значение подобная методика имеет во время выборов в органы местного самоуправления, поскольку обычно для них характерна низкая явка, и даже сотня-другая голосов, полученных таким образом, могут оказаться решающими.[[76]](#footnote-76)1

Другой процедурный момент, который может существенно повлиять на результаты, - это голосование вне избирательных участков при помощи переносных ящиков. В данном случае возможности для злоупотреблений появляются уже не у кандидатов, а у членов комиссий. При обходе квартир можно подсказать избирателю "правильный" выбор, а в крайнем случае можно и самому заполнить бюллетень. Чтобы воспрепятствовать этому, необходима четкая регламентация процедуры. Например, в Саратовской области при выборах областной Думы первого созыва не оговаривалось количество переносных избирательных ящиков на каждом участке, а на последующих выборах указывалось, что их не может быть более трех. Тем самым облегчаются условия для контроля со стороны общественных наблюдателей. Введена также норма, требующая медленного отстранения от работы члена комиссии при попытке нарушить тайну голосования или повлиять на волеизъявление избирателей. Значительно расширена категория лиц, имеющих право общественного контроля в день голосования. Первоначально это были только наблюдатели от кандидатов и избирательных объединений. В настоящее время к ним добавлены доверенные лица, иностранные наблюдатели и представители средств массовой информации. А массовое присутствие наблюдателей весьма существенно отражается на объективности работы комиссий. Очень тщательно порядок голосования вне избирательных участков расписан в пензенском законодательстве. В большинстве регионов для голосования на дому необходимо письменное заявление избирателя, но в Пензе, кроме того, бюллетени можно выдавать на дому только тем избирателям, чьи заявления заранее зарегистрированы комиссией. Эта норма направлена против известной практики, когда в случае плохой явки члены комиссии обходят дома избирателей и сами предлагают им проголосовать вне участка.

Существенное влияние на результаты выборов оказывают правила определения победителей. В подавляющем большинстве регионов для победы в муниципальных выборах или избрания в областной законодательный орган требуется получить простое большинство голосов. Действие данной нормы нередко приводит к тому. что официальные итоги выборов неадекватно отражают политические симпатии большинства электората. Например, на выборах депутатов Волгоградской областной Думы в 1997 г. 10 из 16 мандатов получили сторонники коммунистов. но при этом шестеро из них набрали в своих округах менее 30% голосов (некоторые - менее 20%). В случае проведения второго тура вряд ли все бы они стали победителями. Обратный пример имел место в Санкт-Петербурге в 1998 г. Как известно, там после первого тура выборов в Законодательное собрание в большинстве округов лидировали "яблочники", но во втором туре почти все они проиграли. Таким образом, двухтуровые выборы представляются более объективными, но, учитывая слабые финансовые возможности регионов и пассивность 'избирателей, в настоящее время говорить о широком внедрении данной системы было бы преждевременно. А вот установить норму, требующую от победителя набирать большее число голосов, чем в графе "против всех кандидатов", следовало бы повсеместно. Тем самым избиратели округов, где административным путем устранены неугодные властям кандидаты, могли бы сделать результаты таких выборов недействительными.[[77]](#footnote-77)1

Необходимость получения абсолютного большинства, на наш взгляд, следует зафиксировать в законах о выборах глав исполнительной власти субъектов Федерации. Пока эта норма есть не во всех регионах, но должность губернатора (президента республики) слишком ответственна, чтобы решать ее судьбу голосами меньшинства электората. Опыт Саратовской области свидетельствует, что, когда губернатор опирается на поддержку преобладающей части населения (свыше 80%)? это позволяет быстро стабилизировать политическую обстановку и уверенно заниматься конструктивной работой. Кроме того, на губернаторских выборах у электората также должна быть возможность протестного голосования: сделать выборы недействительными, проголосовав против всех кандидатов.

Завершая обзор регионального законодательства, нельзя не остановиться на таких моментах, как гласность при объявлении результатов выборов, возможность их обжалования, ответственность за нарушения. От четкости формулировок здесь очень многое зависит. Так, в законе о выборах главы администрации Волгоградской области зафиксировано, что облизбирком просто "передает средствам массовой информации результаты выборов". То есть публикация здесь зависит уже от СМИ. В Саратовской и Пензенской областях закон требует от избирательной комиссии осуществить официальную обязательную публикацию итогов. Такое положение, конечно, в большей степени соответствует принципу гласности. В законах также должно быть четко оговорено, кто и в каких случаях имеет право ознакомиться с протоколами комиссий и самими бюллетенями. Что касается возможности обжалования, то она не просто должна быть отмечена в общей форме. Желательно сформулировать статьи, определяющие эту процедуру в конкретных избирательных действиях: препятствие свободному волеизъявлению граждан и работе избирательных комиссий, фальсификация подписей избирателей, нарушение условий проведения предвыборной агитации, нарушения порядка финансирования выборов и т.п.

Уже сейчас региональные законы о выборах представляют достаточно зрелые документы, детально и полно прорабатывающие основные аспекты организации и проведения избирательных кампаний. Правомерно говорить обих соответствии в целом международным стандартам демократии, о реальном усилении юридических гарантий избирательных прав граждан. Однако политический процесс в России динамично развивается, появляются все новые избирательные технологии. В этой связи, поскольку принятие новых федеральных законов о выборах задерживается, более решительно должны бороться против "грязных" выборов региональные законодатели.[[78]](#footnote-78)1

**10. Возможные варианты развития избирательной системы России**

Избирательная система России не очень удачна (ее предлагают изменить и парламентарии, и Президент Российской Федерации, и представители средств массовой информации, выражающие общественное мнение).

Особое значение имеет совершенствование выборов в одну из палат парламента - Государственную Думу (другая палата - Совет Федерации - состоит из представителей субъектов Федерации), хотя свои недостатки имеет порядок выборов и в субъектах Федерации (эти выборы регулируются законами субъектов), и на муниципальном уровне.

Как известно, на выборах в Государственную Думу применяется смешанная избирательная система, идея которой была заимствована у Германии. Половина депутатов Думы (225) избираются по ***мажоритарной*** системе относительного большинства по одномандатным избирательным округам, а другая половина - по ***пропорциональной*** системе по единому федеральному округу. Каждый избиратель имеет два голоса. Один голос он подает за конкретного кандидата в одномандатном округе, а второй - за ту или иную партию (избирательное объединение, избирательный блок). Каждое избирательное объединение выдвигает свой список кандидатов, который публикуется до выборов и регистрируется в Центральной избирательной комиссии. В первом случае избранным считается кандидат, получивший больше голосов по сравнению с любым другим кандидатом по округу. Это избрание - персональное. При голосовании за список того или иного избирательного объединения каждое из них получит число мест в пропорции к собранным голосам, а кандидаты получат депутатские мандаты, как правило, в порядке очередности в списке.

При прочих равных условиях мажоритарная избирательная система относительного большинства эффективна при двухпартийной системе (например, в Великобритании, США). Пропорциональная система обеспечивает представительство разных партий, социальных слоев в условиях сложившейся, стабильной многопартийности. Она укрепляет "многополюсность" политической системы. Соединение двух этих подходов казалось бы идеальным. Но в России нет двухпартийной системы (или хотя бы только двух соперничающих крупных блоков), нет и подлинной многопартийности. Многие партии - это группировки вокруг лидеров, мало связанные с повседневными нуждами граждан и регионов ("партии Садового кольца"). Поэтому соединение двух разных избирательных систем в России приводит не столько к положительным результатам (они есть), сколько к удвоению недостатков.

Для преодоления ряда из них в 1999 году были внесены поправки в закон о гарантиях избирательных прав и права участвовать в референдуме (этот закон неоднократно изменялся и до 1999 года), а также принят новый закон о выборах в Государственную Думу. В результате были введены важные новеллы: избирательный залог (наряду с возможностью по-прежнему собирать подписи избирателей для регистрации кандидатов), публикация сведений (в том числе в избирательном бюллетене) о неснятой или непогашенной судимости, обязанность возвратить денежные средства, полученные от государства для целей выборов, если кандидат или избирательное объединение набрали по результатам голосования ничтожный процент голосов (соответственно менее 3% и 2%), что свидетельствует об отсутствии их поддержки избирателями. На таких же условиях возмещаются государству или органам местного самоуправления расходы, связанные с использованием кандидатами или партиями государственных и муниципальных средств телевидения, радио, печати. Предусмотрены и определенные гарантии против манипулирования избирательными технологиями. Однако принципиальные подходы к российской избирательной системе остались прежними, в связи с чем, критика о её несовершенстве продолжается.[[79]](#footnote-79)1

Она началась сразу после первых выборов в Государственную Думу в 1993 году, когда обнаружилось, что на выборы в законодательные собрания субъектов Федерации и местные представительные органы (муниципальные собрания и советы) не приходят даже те 25% зарегистрированных избирателей, чье участие сделало бы выборы состоявшимися. Приходилось неоднократно объявлять повторные выборы, расходуя время избирателей и государственную казну.

Свои предложения о коренном изменении действующей избирательной системы по выборам в Думу направил в парламент Президент России.

Предложения сводятся к следующему. Во-первых, принять отдельные меры, не меняя самой системы, которые позволят упразднить "власть меньшинства". Последнее, как считают авторы предложений, связано с тем, что поскольку в одномандатных избирательных округах (а в них выбирается половина депутатов Думы) выдвигается множество кандидатур (обычно не менее 10), то голоса избирателей "разбиваются" между ними. В результате при использовании той разновидности мажоритарной избирательной системы, которая применяется (системы относительного большинства), в Думу проходят кандидаты, которые хотя и получили большинство по сравнению с другими кандидатами, но имеют за собой поддержку меньшинства избирателей (отсюда и "власть меньшинства"). В связи с этим предлагается, опять-таки не меняя принципов системы, либо повысить порог явки избирателей до 50-55% числа зарегистрированных, либо ввести обязательное голосование. Есть и иное предложение: для того чтобы привлечь избирателей на голосование, следует оплачивать их явку на выборы, поскольку они пожертвовали своим выходным днем "ради государства".

Во-вторых, есть предложения о коренной ломке существующей избирательной системы: отказу от выборов по партийным спискам (той части выборов, в соответствии с которой избирается половина депутатов Думы - 225), об отказе от принципа *относительного* мажоритаризма (остальные 225) и о переходе целиком к мажоритарной избирательной системе *абсолютного* большинства в два тура.

Эти предложения имеют разную ценность. Значительное повышение порога явки избирателей иным путем, кроме введения обязательного голосования (о нем мы скажем ниже), практически нереально. В настоящее время на выборах законодательных собраний субъектов Федерации, муниципальных органов зачастую не удается достигнуть явки и тех 25% избирателей, которые сделали бы выборы состоявшимися. Даже в Санкт-Петербурге, городе с известными культурными традициями, приходилось повторно назначать даты новых выборов. Во Владивостоке в октябре 1998 года выборы из-за неявки избирателей не состоялись в 14-й раз. Вряд ли положение изменится, если мы напишем в законе 55% вместо 25%. Будет лишь хуже: там, где сейчас выборы все-таки проходят, они будут бесконечно переноситься на новую дату, и уже не 14, а, может быть, больше.

Поэтому, с точки зрения авторов некоторых предложений, остается только одно - юридическое, государственное принуждение - санкции за неучастие в выборах.

Правда, можно пойти по пути стран англосаксонского права: не устанавливать *никакой планки явки* на выборы, как это существует в Великобритании, США, Индии, Австралии и других странах. Теоретически (на практике так не бывает) выборы могут считаться состоявшимися, если придет голосовать хотя бы один избиратель. Им, кстати сказать, может быть и один из кандидатов по избирательному округу (выборы осуществляются по одномандатным избирательным округам) - он тоже избиратель. Выборы к тому же в этой группе стран в отличие, например, от России могут быть неальтернативными: если соперников нет, единственный в округе кандидат объявляется избранным без голосования. Так нередко бывает в Индии. После завершения срока регистрации кандидатов задолго до даты выборов Центральная (национальная) избирательная комиссия объявляет избранными без голосования кандидатов, у которых не было соперников. При таком способе выборы всегда будут состоявшимися и избавляет государство от излишних затрат.

Предлагаемое некоторыми авторами введение обязательного голосования, конечно, резко изменит современную картину, приведет к большому увеличению числа голосующих. Там, где оно вводилось, явка избирателей иногда возрастала до 90%, ибо неучастие в выборах зарегистрированных избирателей наказуемо. [[80]](#footnote-80)1

***Санкции*** за неявку на голосование различны. Иногда наказание ограничивается лишь тем, что у здания суда или мэрии вывешивается список абсентеистов - граждан, не выполняющих свой гражданский долг в соответствии с законом, не явившихся голосовать. Это мера общественного порицания, используемая, например, в Бельгии. Более серьезным наказанием является штраф, налагаемый на абсентеистов только по постановлению суда (обычно судьей единолично). В некоторых странах он невелик (в пересчете на доллары США - около 1 долл. в Египте). В Турции штраф уже больше - около 14 долл. США, а в Люксембурге, где жизненный уровень значительно выше, штраф за первую неявку составляет 80 долл. США, за вторую - 240.

Более суровым, особенно для служащих "среднего класса" (предпринимателей, фермеров или рабочих эта мера затрагивает в меньшей степени), является лишение избирательных прав (обычно ненадолго) по постановлению суда. Оно влечет за собой то следствие, что "лишенец" не может быть принят на государственную и муниципальную службу, даже на "простую" (а не только классифицированную), например учителем в школу, содержащуюся на средства муниципального (местного) бюджета. С прежней службы, конечно, не увольняют, но возможности выбора нового места работы становятся весьма ограниченными для определенных категорий лиц. В отдельных странах используются и более суровые наказания. В Пакистане, когда на референдуме (плебисците) речь шла об исламизации страны и одновременно о голосовании за единственную кандидатуру президента генерала Зия уль-Хака, неявившимся грозило непродолжительное тюремное заключение. Итак, принудительными мерами можно, конечно, обеспечить высокую явку избирателей к урнам. Но это будет лишь формальное большинство, арифметическая "власть большинства", оцененная к тому же лишь с точки зрения явки избирателей, а не результатов голосования. При обязательном голосовании придут голосовать лица, которым безразлично, за кого голосовать. Они формально выполнят свою гражданскую обязанность. [[81]](#footnote-81)1

Предложение ввести ***вознаграждение*** за участие в выборах, вряд ли практически осуществимо. Ведь в таком случае также идет покупка голосов избирателей, только это делают не кандидаты, а государство.

Главное состоит в том, что все нововведения в российском избирательном законе, даже если будут приняты, при сохранении принципов существующей избирательной системы не приведут даже с юридической точки зрения к "власти большинства". Допустим, нам удалось (путем обязательного голосования или введения большого вознаграждения) обеспечить в стране и в каждом отдельно взятом избирательном одномандатном округе явку 100% избирателей. Одномандатных округов по выборам в Государственную Думу половина - 225. Допустим, что в нашем округе баллотировались 10 кандидатов на одно место, а на последних выборах в Думу в 1999 году было по 17, 19, а в одном округе даже 20 кандидатов. Среди 10 кандидатов 8 получают по 10% голосов избирателей, 9-й кандидат - 9%, а 10-й - 11%. Избран будет последний, хотя по существу против него голосовали 89% избирателей. Если же учесть, что выборы признаются состоявшимися при явке 25% избирателей, то, следовательно, при десяти кандидатурах депутат может быть избран лишь тремя процентами избирателей округа, т.е. выражать интересы 3% его населения, а при 20 кандидатах - несколько более сотой части. Нечто подобное (хотя не в такой степени) было с избранием в Думу у Мавроди.

Государственная Дума приняла указанные выше поправки, а затем и новый закон (1999 г.), но принцип избрания половины депутатов по мажоритарной системе относительного большинства остается. Это значит, что при обилии партий и кандидатов мы не приблизимся даже к формальному представлению о "власти большинства", существующему в англосаксонских странах, где практически борются за власть только две партии и где результаты голосования не дают разброса голосов не только по 20, а иногда даже по 5 кандидатам.

Президент РФ в документе направленном в Госдуму, внес радикальное предложение: ликвидировать мажоритарную систему относительного большинства, упразднить пропорциональную систему (выборы по спискам партий или избирательных объединений), в соответствии с которой избирается вторая половина депутатов Государственной Думы, и перейти целиком к мажоритарной системе абсолютного большинства в два тура. В первом туре при этой системе избранными считаются те кандидаты, которые получат большинство голосов, поданных избирателями и признанных действительными, т.е. по меньшей мере 50% + 1 голос. Во втором туре (он иногда проводится через неделю, чаще - через две после первого тура) вновь на голосование избирателей предлагаются кандидатуры. При данной системе это могут быть лишь два кандидата, набравшие в первом туре больше голосов по сравнению с другими кандидатами (так обстоит дело на президентских выборах в России, но такой порядок можно ввести, и это существует в некоторых странах, для парламентских выборов), а могут быть три-четыре кандидата, получившие в первом туре определенное, установленное законом количество голосов (например, 12,5% во Франции или в Шри-Ланке). Поскольку в первом туре голоса при многопартийной системе тоже "разбиваются" между разными кандидатами, во Франции на голосование во втором туре, как правило, не предлагается более трех кандидатов. В любом случае подсчет голосов и определение победителей во втором туре производятся по мажоритарной системе относительного большинства. В первом туре обычно замещается небольшое число депутатских мандатов: мало политиков, которые опираются на поддержку большинства избирателей. Победители по существу определяются во втором туре. В данном случае число голосов, поданных за каждого победителя, нередко близко к половине, но почти никогда это не бывает 50% + один голос (если кандидатов два, то бывает голосование "против всех" и недействительные бюллетени, если больше двух - голоса "разбиваются"). Поэтому, даже если не учитывать "вынужденный" выбор избирателя во втором туре (в первом туре он, возможно, голосовал иначе), такая система тоже может не дать арифметической "власти большинства". К тому же эта система всегда связана с отвлечением избирателей от их текущих дел на голосование во второй раз, она дорого обходится бюджету. Особенно дорого обходятся дополнительные выборы. По данным Центральной избирательной комиссии, затраты на один мандат при дополнительных выборах втрое превышают затраты на основных .[[82]](#footnote-82)1

Предлагаемый Президентом РФ переход к двухтуровой мажоритарной избирательной системе по одномандатным округам одновременно влечет за собой ликвидацию порядка выборов второй половины депутатов Думы по партийным спискам (спискам избирательных объединений), когда избиратель отдает свой второй голос не за конкретного кандидата по округу, а за ту или иную партию, а затем каждая партия получает такое число мандатов, которое соответствует полученному ею числу голосов избирателей.

На деле избиратель голосует осознанно, но не за личность, а за ту или иную партию, доверяя ее программе и ее лидерам. Это гораздо более политически ориентированное голосование. Правда, избиратель не знает точно, кто именно будет осуществлять эту программу. Можно быть лишь уверенным в том, что если партия преодолеет заградительный барьер (в России это 5%, в Израиле - 1,5%, в Дании - 2%, в Аргентине - 3%, но, например, в Египте - 8% и в Турции - 10%), т.е. получит установленный процент голосов от общего числа голосов, поданных избирателями, и таким образом будет допущена к распределению депутатских мест по пропорциональной системе, лидеры партии получат мандаты.

Предложение президента о ликвидации этой части избирательной системы, равно как и упразднение системы относительного большинства, не могло быть рассмотрено Думой в соответствии с регламентами парламента, так как законопроект о внесении изменений в избирательный закон был уже принят в первом чтении, когда в парламент поступила поправка президента (он обладает правом законодательной инициативы), предлагающая принципиально новую схему такой системы. Однако после принятия палатой (однопалатным парламентом) законопроектов в первом чтении нельзя изменять принципиальную концепцию законопроекта, а именно это имелось в виду в предложении Президента РФ.

Одновременно поступили и другие предложения, в частности – по модификации пропорциональной системы. Это пропорциональная система с *небольшими* многомандатными избирательными округами и обязательным *преференциальным* (предпочтительным) *вотумом* (обязательным в том смысле, что он предусмотрен в законе, но дело избирателя воспользоваться им).

При такой избирательной системе страна делится на сравнительно небольшие избирательные округа, от каждого из которых избираются, например, от 7 до 12 (иногда менее, иногда более) депутатов. Такие округа есть в Финляндии, в Японии (в последней к такой системе перешли с 1996 года, правда, в Японии есть округа и покрупнее), но преференциального вотума нет. Число депутатов от разных округов будет, как видно из указанных чисел, неодинаковым, поскольку избирательные округа не должны пересекать границ административно-территориальных единиц, а объединять их (мелкие единицы) или располагаться внутри них (более крупные единицы административно-территориального деления). Это необходимо для организации выборов, для подсчета текущих результатов. Однако число избираемых от округа депутатов должно быть пропорционально численности его населения: чем больше население, тем больше оно посылает депутатов. Принцип равенства должен соблюдаться, но с разрешенными законом отклонениями. Абсолютно равных округов по численности населения (в данном случае размеры территории значения не имеют) быть не может: нельзя, например, сделать все округа, от которых избирается, скажем, по 7 депутатов, с точной численностью населения в 1 млн. 117 тыс. 253 человека. Поэтому законы всех стран, где действует такая система, разрешают определенные отклонения. Ведь и в России для одномандатных округов по выборам в Думу неравенство в численности населения может составлять 10%, в определенных случаях - 15%, а в гористых, отдаленных поселениях и т.д. - еще более. В небольших многомандатных округах такой разрыв можно даже уменьшить.[[83]](#footnote-83)1

При системе небольших многомандатных округов каждая партия публикует имена своих 7-12 кандидатов (числа условны) в едином избирательном бюллетене (иногда используются бюллетени разного цвета для разных партий, а нередко это запрещено, цвет должен быть одинаковым, поскольку в некоторых странах есть традиционные цвета, например для некоторых религиозных верований).

При такой системе, избиратель голосует сначала за определенную партию (панашаж, т.е. голосование за кандидатов из разных партийных списков не допускается, бюллетень с таким голосованием признается недействительным). Отмечая знаком партию (так и было на выборах в Думу в 1995 и в 1999 гг.), избиратель по предлагаемой системе на этом не останавливается. Он одновременно отмечает в своем партийном списке (а это не 400, а 7-12 фамилий) несколько имен. Число их зависит от числа преференций, которым на равных условиях будет обладать в соответствии с законом о выборах каждый избиратель. Обычно это не более двух, ибо большее число осложняет подсчеты, хотя и не делает их особенно затруднительными. Если закон устанавливает одну преференцию, то избиратель отмечает знаком или цифрой "1" определенного кандидата, к которому он питает особые симпатии, считая, что если голосов не хватит на всех кандидатов, отмеченное избирателем лицо должно получить мандат в первую очередь. Один избиратель отмечает одного кандидата, другой может отметить иного. Если преференций две, то первой преференцией избиратель отмечает наиболее желательного кандидата, второй - тоже желательного, но уступающего первому. Если голосов по пропорции (по так называемой избирательной квоте) хватит более чем на двух (а в округе, где избирается, скажем, 7 депутатов, это бывает редко), то остальные кандидаты будут получать места в порядке очередности в списке. Порядок кандидатов в списке тоже устанавливается партийным руководством, хотя в данном случае можно внести коррективы в целях демократизации. Об этом мы скажем ниже.

Если при подсчете голосов окружной избирательной комиссией партия преодолевает заградительный барьер (он должен быть одинаковым в масштабе страны), то комиссия обязана при распределении мандатов объявить избранными и вручить депутатские мандаты в первую очередь лицам, которые имеют наибольшее число преференций. Допустим, что в нашем списке партии, за которую мы голосовали, имеется 7 кандидатов. На первом месте стоит лидер местной партийной организации, на втором - известный ювелир, дающий наибольшие взносы в партийную кассу (в соответствии с их потолком, который и большинстве демократических стран установлен законом), на третьем - женщина, известная в округе как организатор помощи многодетным семьям, затем идут местные функционеры партии, а на последнем месте - человек из народа - "дядя Вася", водопроводчик, слесарь, не раз выручавший семьи во время бытовых неурядиц. При подсчете голосов (каждый избиратель имеет одну преференцию) оказывается, что у лидера партии 68 преференций, у ювелира - 35, у женщины под № 3 - 103, у "дяди Васи" - 74, у остальных не более 20. По пропорции к полученным голосам наша партия имеет право не на 7 мандатов (за нее голосовали 22% избирателей), а только на 2. В результате местный партийный лидер, ювелир и некоторые другие функционеры не избраны, а мандаты получают женщина и дядя Вася. Избиратель выразил свою волю, голосуя и за партию, и за конкретное лицо, которому (которым) он наиболее симпатизирует. И все завершилось в одном туре, без новых обременительных забот. Если бы мандатов досталось больше двух, они были бы распределены в порядке очередности в списке: третий мандат получил бы лидер партии, стоящий под № 1, четвертый - под № 2 и т.д. Переход к такой системе может увеличить участие избирателей в выборах, но гарантировать "власть большинства" не может. Для этого нужны не юридические, а фактические условия.[[84]](#footnote-84)1

К основному предложению об использовании в России пропорциональной системы с небольшими многомандатными округами и преференциальным вотумом (а такая система дает возможность завершить выборы в один тур) можно сделать дополнительные предложения, направленные на ее совершенствование.

Во-первых, необходимы заместители депутатов Думы. Проводить дополнительные выборы в связи с досрочным освобождением мандата переход на государственную службу и, следовательно, несовместимость должностей, смерть депутата и т.д.) - излишняя роскошь. Помимо того, что это отвлекает избирателей, дополнительные выборы, как говорилось, связаны с большими затратами.

Поэтому, как это существует во многих странах, нужно ввести законом институт *заместителя депутата.* Заместители депутатов - те же кандидаты, избираемые одновременно с депутатами. Избирательная комиссия объявляет заместителями лиц, получивших наибольшее количество голосов (преференций) после избранных депутатов или лиц в порядке очередности в списке кандидатов от данной партии. Может и сама партия определить заместителей, указывая заместителя к каждому кандидату. В Бразилии к каждому сенатору одновременно избираются даже два заместителя. Если партия рассчитывает завоевать все места по данному округу, она может указать кандидатов в заместители дополнительно в списке (на практике такого не бывает). Избиратели за заместителей отдельно не голосуют, они голосуют за депутата, и от него зависит, будет избран заместитель или нет. Избрание депутата означает и избрание заместителя. Избиратели также могут голосовать одновременно за депутата и его заместителя, но раздельное голосование не допускается. Заместитель может присутствовать в Думе с правом совещательного голоса, выступать (правда, с согласия депутата, и слово ему дадут в последнюю очередь).

Институт заместителей исключает дополнительные выборы и уже в этом его огромный плюс. В частности, он есть во Франции, правда, при другой избирательной системе. Во-вторых, избирательный залог предусмотрен в России законом 1999 года (во многом это связано с рекомендациями ученых-юристов), но некоторые вопросы остаются. Эта мера имеет целью повышение ответственного отношения к выборам со стороны кандидатов и партий, избавление в округах и партийных списках от несерьезных кандидатов, от тех, кто не имеет шансов быть избранным, но использует выборы, предоставление государством бесплатного эфирного времени и газетных полос для саморекламы или рекламы, например, своей фирмы. Ведь среди 43 партий, участвовавших на выборах в Думу в 1995 году, были такие, которые не имели никаких шансов на победу. В списках партий были и любители пива, и союз работников жилищно-коммунального хозяйства, и ассоциация адвокатов, и т.д. Слишком легко было попасть в избирательный бюллетень. Естественно, что из 43 избирательных объединений 39 не прошли 5%-ный заградительный барьер, но ведь государственные средства на избирательную кампанию они получили и израсходовали. Более того, 16 партий не набрали даже тех 200 тыс. голосов, которые у них были в виде подписей избирателей при регистрации в Центральной избирательной комиссии. Закон 1999 года сохраняет возможность выбора: можно внести избирательный залог, а можно собирать подписи избирателей.[[85]](#footnote-85)1

Сейчас граждане могут баллотироваться в одномандатных округах, даже если они никак не связаны с этими округами и не проживают в них. На выборах 1999 г. ряд могущественных и вызывающих неоднозначную реакцию лиц вступили на политическую арену именно таким образом, часто выбирая для начала своей политической карьеры регионы победнее, где их богатство и известность дали им определенные преимущества перед более слабыми оппонентами. В этой связи можно изменить избирательный закон, включив в него требование постоянного проживания в округе для кандидатов на выборные должности. Об этом, в частности, говорится и в итоговом докладе ОБСЕ, сделанном по результатам наблюдения за выборами в 1999 году.

Избирательный залог, скорее всего, не является юридической дискриминацией. Он в равной мере относится ко всем партиям и всем кандидатам. Конечно, он ограничивает возможности участия в выборах материальными факторами, может стать фактически дискриминацией. Но там, где существуют собственность и деньги, иного пока не придумали. А материальная сторона дела - это уже вопрос не права, а социальных отношений в обществе. В-третьих, во многих странах (США, Великобритания и др.) существует обычай, согласно которому кандидатом выдвигается лицо, живущее постоянно или длительный срок (в Бразилии - 5 лет из 10, предшествующих выборам) в том *избирательном, округе,* где оно баллотируется в качестве кандидата. (Кстати, в этом случае Р. Абрамович не смог бы выдвинуться кандидатом в депутаты и быть избранным в Думу от Чукотки, а Б. Березовский - от Карачаево-Черкесии.) В Бразилии это конституционная норма. Такой порядок приближает кандидата к избирателям.

А предлагаемая *пропорциональная система с мелкими многомандатными округами и преференциальным вотумом* дает для этого широкие возможности.

В-четвертых, наша избирательная система может быть усовершенствована за счет изменения порядка государственного финансирования выборов. В демократических странах государство выделяет денежные средства не всем зарегистрированным партиям и кандидатам, как в России, а тем из них, которые пользуются хотя бы небольшим, но влиянием у избирателей. Обычно государственные средства для выборов выделяют партиям, имеющим в парламенте определенное число мест (например, 5 в Японии), что свидетельствует о влиянии партии среди избирателей, или получившим на прошлых выборах в парламент определенный процент голосов (обычно 2-3%). Во Франции для этого нужно иметь не менее 50 депутатов в нижней палате парламента из 577. Разумеется, существует строгая отчетность об использовании таких средств, чего нет в России.

В-пятых, в избирательных законах различных стран мира в последние десятилетия все чаще предусматриваются меры, призванные отсечь от выборов тех кандидатов и партии, которые никого не представляют, кроме самих себя, и тем самым сделать выборы менее запутанными, более "поляризованными". Отчасти это осуществляется введением избирательного залога, о котором говорилось выше, путем установления возмещения государству понесенных расходов непопулярными партиями и кандидатами, введением заградительного барьера (пункта). Юридически эти меры недискриминационны: они дают всем равные возможности добиваться успеха. Но на деле они могут стать нарушением принципов демократии (партии, непопулярные ныне, могут стать затем весьма популярными, и это бывало) и привести к острейшей *фактической дискриминации.[[86]](#footnote-86)1*

Выборы в Государственную Думу в 1995 году отчетливо обнаружили недостатки российской избирательной системы, которые новым законодательством не устранены. Тогда 39 избирательных объединений (из баллотировавшихся 43) получили в общей сложности половину голосов избирателей (49,5%), но не послали в Думу ни одного депутата, поскольку ни одно из этих объединений не преодолело 5%-ный заградительный барьер. Даже объединение "Женщины России" не получило мандатов (некоторые его лидеры были избраны лишь по одномандатным округам), хотя женщины составляют более половины избирателей в России. Они получили такое число голосов избирателей, которое, не будь барьера, дало бы им более десятка мест в Думе, но их места, как и других из общего числа 39 объединений, были переданы преодолевшим барьер четырем избирательным объединениям, что увеличило их представительство примерно вдвое. Конституционный Суд России дважды обсуждал вопрос о заградительном барьере. Первый раз он отказался от его юридической оценки. Второй раз, в 1998 году, признал его допустимым при условии, что к распределению мандатов могут быть допущены более чем одна партия (избирательное объединение).

В России существует институт несовместимости депутатского мандата (например, с государственной службой, хотя в субъектах Федерации, в том числе в Московской области из этого правила допускаются исключения), но нет института *неизбираемости,* который известен конституционному праву многих развитых государств. По нему нельзя баллотироваться в качестве кандидатов лицам, занимающим определенные должности, которые могут повлиять на ход выборов (должности судей, прокуроров, в некоторых странах губернаторов и др.). Если такие лица желают баллотироваться, они должны задолго до выборов (обычно не менее 6 месяцев, а то и года) подать в отставку.

Предложения

Председателя Избирательной комиссии Кемеровской областной Разыграева Е.С. по совершенствованию федерального избирательного законодательства[[87]](#footnote-87)1

1. Действующую Конституцию РФ считаю необходимо дополнить специальной главой об избирательной системе. Определить место Центральной избирательной комиссии в системе государственных органов власти и наделить ее правом законодательной инициативы.

2. Устранить противоречия между ст.32 Конституции, где говорится, что «не имеют право избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда», и п.6 ст. 18 Федерального Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», где сказано, что если военнослужащий до призыва не проживал на территории данного муниципального образования, он не включается в списки избирателей при выборах в органы местного самоуправления, т.е. фактически он лишен права избирать и быть избранным, так как он снят с регистрации, где проживал до призыва и поэтому не может участвовать в выборах, а по месту службы ему запрещает закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

3. Федеральные Законы РФ «О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривают, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе обратиться с представлением провести проверку достоверности биографических и иных данных кандидата. Необходимо записать, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации обязана провести такую проверку.

4. Необходимо раскрыть смысл понятий: существенного и грубого, и неоднократного нарушения допускаемых участниками избирательного процесса при сборе подписей, при предоставлении недостоверности сведений кандидатом, при проведении агитации и в соответствии с этим разработать шкалу наказаний, чтобы санкции соответствовали тяжести совершенных нарушений.

5. Необходимо согласовать положения избирательного законодательства, касающиеся использования средств массовой информации в предвыборный период, с положениями закона «О средствах массовой информации», «О рекламе» и Конституцией. Установить законодательное регулирование порядка предоставления эфирного времени кандидатам и порядка предвыборной агитации.

6. Предусмотреть увеличение численности членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса на участках с количеством избирателей 1000, так как 3-7 членов не в состоянии нормально организовать голосование при участке и обеспечить выполнение всех заявок для голосования вне помещения.

7. С учетом проведения голосования во временном отрезке с 8 до 20 часов, что совпадает с графиком работы большинства предприятий с непрерывным циклом производства, предусмотреть досрочное голосование, тогда не придется руководителям с непрерывным циклом производства ломать голову, как изменить график работы смен с тем, чтобы работающие на предприятиях смогли вовремя проголосовать, не нарушив производственный цикл и изыскать средства для оплаты более продолжительной работы одной из смен, а так же смогут проголосовать лица, выезжающие в отпуск, командировку, находящиеся в день выборов в пути следования и лица, которые не могут проголосовать в день выборов по религиозным причинам.

8. Предусмотреть голосование в СИЗО, ИВС, больницах по спискам - составленным руководителями этих учреждений с уведомлением соответствующих избирательных комиссий об исключении из их списков лиц, которые на день голосования будут находиться в СИЗО, ИВС, больницах.

9. Ввести в закон порядок немедленной обработки протоколов территориальными комиссиями без перерыва сразу по их получению до установления итогов голосования на территории, то есть аналогично требованиям установленным для участковых комиссий.

10. Целесообразно внести изменения в действующее законодательство, чтобы арифметические ошибки и другие поддающиеся проверке неточности отражались в оригинале протокола, а не требовали составления нового протокола. Это важно и потому, что копии третьих экземпляров протоколов по окончании подсчета голосов раздаются наблюдателям, которые в дальнейшем могут предъявлять претензии к вновь составленным протоколам.

11. Необходимо узаконить систему ГАС «Выборы», как источник официальных результатов.

12. Установить ответственность для:

- лица (избирателя), предпринявшего попытку проголосовать под чужим именем;

- члена участковой избирательной комиссии за выдачу избирательного бюллетеня лицу, предпринявшему попытку проголосовать под чужим именем.

13. Установить срок обжалования прошедших избирательных кампаний (выборов).

По поданным предложениям дана положительная оценка в Центральной Избирательной Комиссии и все они в настоящее время учтены в пакете предложений ЦИК, направленному в Государственную Думу ФС РФ для рассмотрения, принятия и последующего внесении изменений в действующие законодательные акты по выборам.

Но как бы ни были совершенны юридические документы, не они, в конечном счете, решают дело. Для выборов достойных депутатов, профессионального и эффективного парламента, вместе с тем тесно связанного с народом, знающего чаяния простых людей и способного действовать во имя этого, нужны ещё многие слагаемые. Выборы будут отражать подлинную волю народа, когда сложится его доверие к лидерам государства и партий.

Список литературы

1.Нормативные материалы

*Конституция Российской Федерации 1993 года. М.: Юристъ, 2000г..*

*Федеральный Конституционный Закон от 17.12.2001г. 6-ФКЗ "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" (одобрен СФ ФС РФ 05.12.2001) Собрание законодательства РФ", 24.12.2001, N 52 (1 ч.), ст. 4916*

*Федеральный Конституционный Закон от 10.10.1995г. 2-фкз"О референдуме Российской Федерации" (одобрен СФ ФС РФ 03.10.1995) "Собрание законодательства РФ", 16.10.1995, N 42, ст. 3921*

*"Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001г. 195-ФЗ (принят ГД ФС РФ 20.12.2001) М.: Юристъ, 2002г.*

*Федеральный Закон от 10.07.2001 г.. 89-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в 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" (принят ГД ФС РФ 14.06.2001) Собрание законодательства РФ", 16.07.2001, N 29, ст. 2944*

*Федеральный Закон от 12.04.2001г. 35-ФЗ "О внесении изменения в пункт 11 статьи 51 Федерального Закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 15.03.2001) Собрание законодательства РФ", 16.04.2001, N 16, ст. 1532,*

*Федеральный Закон от 08.02.2001г. 3-ФЗ "О внесении дополнения в Федеральный Закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 25.01.2001) "Собрание законодательства РФ", 12.02.2001, N 7, ст. 608,*

*Федеральный Закон от 02.01.2000г. 4-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях" (принят ГД ФС РФ 01.12.1999) "Собрание законодательства РФ", 10.01.2000, N 2, ст. 125*

*Федеральный Закон от 31.12.1999г. 228-ФЗ "о выборах Президента Российской Федерации (принят ГД ФС РФ 01.12.1999) "Собрание законодательства РФ", 03.01.2000, N 1 (ч. II), ст. 11,*

*Федеральный Закон от 06.12.1999г. 210-ФЗ "Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах" (принят ГД ФС РФ 05.11.1999) "Собрание законодательства РФ", 06.12.1999, N 49, ст. 5906,*

*Федеральный Закон от 24.06.1999г. 121-ФЗ (ред. от 10.07.2001, с изм. от 15.01.2002) "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 02.06.1999) "Собрание законодательства РФ", 28.06.1999, N 26, ст. 3178,*

*Федеральный Закон от 30.03.99г. 55-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 05.03.99) "Собрание законодательства РФ", 05.04.99, N 14, ст. 1653,*

*Федеральный Закон от 22.06.1998г. 85-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" (принят ГД ФС РФ 20.05.1998) "Собрание законодательства РФ", N 26, 29.06.1998, ст. 3005*

*Федеральный Закон от 19.09.1997г. 124-ФЗ (ред. от 10.07.2001, с изм. от 15.01.2002) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (принят ГД ФС РФ 05.09.1997) "Собрание законодательства РФ", 22.09.1997, N 38, ст. 4339,*

*Федеральный Закон от 26.11.96г. 139-ФЗ "О внесении дополнений в Федеральный Закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" (принят ГД ФС Ф 23.10.96) "Собрание законодательства РФ", 02.12.96, N 49, ст. 5498,*

*Федеральный Закон от 26.11.96г. 138-ФЗ (ред. от 22.06.98) "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" (принят ГД ФС РФ 23.10.96) (вместе с "временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления") "Собрание законодательства РФ", 02.12.96, N 49, ст. 5497,*

*Постановление Конституционного Суда РФ от 22.01.2002 г. 2-п "По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 закона Республики Татарстан "О выборах народных депутатов Республики Татарстан" в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова" "Российская газета", N 19, 31.01.2002*

*Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.2002 г. 1-п "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" "Российская газета", N 12, 22.01.2002*

*Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.2000г. 4-П "По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года "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" "Собрание законодательства РФ", 27.03.2000, N 13, ст. 1429,*

*Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.1999г. 15-П "По делу о толковании статей 84 (пункт "б"), 99 (части 1, 2 и 4) и 109 (часть 1) Конституции Российской Федерации" "Собрание законодательства РФ", 22.11.1999, N 47, ст. 5787,*

*Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.98г. 26-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального Закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" "Собрание законодательства РФ", 30.11.98, N 48, ст. 5969,*

*Постановление Совета Федерации ФС РФ от 05.01.2000г. 4-СФ "О назначении досрочных выборов Президента Российской Федерации " "Собрание законодательства РФ", 10.01.2000, N 2, ст. 166,*

*Указ Президента РФ от 09.08.99г. 1014 "О назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нового созыва" "Собрание законодательства РФ", 09.08.99, N 32, ст. 4049,*

*Указ Президента РФ от 30.05.1997г. 535 "Об обеспечении избирательных прав военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел российской федерации, федеральных органов налоговой полиции и работников органов прокуратуры Российской Федерации" "Собрание законодательства РФ", N 22, 02.06.1997, ст. 2572,*

*Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2000г. 234-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ряда общественных объединений на нарушение конституционных прав и свобод положениями Федеральных Законов "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" Сборник «Документы КС РФ» №6 2000г.*

*Определение Конституционного Суда РФ от 08.06.2000г. "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Берга Олега Викторовича на нарушение его конституционных прав и свобод рядом положений Федеральных Законов "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" Сборник «Документы КС РФ» №3 2000г.*

*Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2000г. "По запросу московского областного суда о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 3 Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" Сборник «Документы КС РФ» №1 2000г.*

*Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.98г. 134-О "по делу о толковании статьи 81 (часть 3) и пункта 3 раздела второго "заключительные и переходные положения" Конституции Российской Федерации" Сборник «Документы КС РФ» №6 1998г.*

*Постановление Центризбиркома РФ от 14.01.2000г. 69/785-3 (ред. от 22.03.2000) "Об инструкции о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, зарегистрированных кандидатов при проведении выборов Президента Российской Федерации" "Российская газета", N 14, 20.01.2000,*

*Постановление Центризбиркома РФ от 21.10.1999г. 27/360-3 "О разъяснениях по некоторым вопросам применения положений федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", запрещающих использование преимуществ должностного или служебного положения, при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва" "Российская газета", N 214, 28.10.1999,*

*Постановление Центризбиркома РФ от 21.10.1999г. 27/359-3 "О некоторых вопросах проведения предвыборной агитации в ходе под готовки к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва" "Российская газета", N 214, 28.10.1999,*

*Постановление Центризбиркома РФ от 30.09.1999г. 17/166-3 "О перечне подлежащих опубликованию сведений о доходах и об имуществе зарегистрированных кандидатов по одномандатным избирательным округам и кандидатов, входящих в зарегистрированный федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва" "Вестник Центризбиркома РФ", N 11, 1999,*

*Постановление Центризбиркома РФ от 25.09.1999 n 16/134-3 "О разъяснениях некоторых вопросов применения статей 45, 47 и 64 Федерального Закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" при внесении избирательного залога для регистрации кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, федеральных списков кандидатов" "Российская газета", N 196, 05.10.1999,*

*Постановление Центризбиркома РФ от 21.09.1999 n 15/114-3 "О разъяснениях порядка реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва" "Российская газета", N 197, 06.10.1999,*

*Постановление о волостных съездах Советов от 26 января 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 10. Ст. 92.*

*Постановление о выборах в Верховный Совет СССР от 7 июня 1937 г. // СЗ СССР. 1937. Ст. 182.*

*Положение о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году // СА. 1993. № 39. Ст. 3597.*

*Положение о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году // СА. 1993. № 42. Ст. 3994.*

*Всероссийское Учредительное собрание: Стеногр. М., 1996. Государственная дума в России в документах и материалах. М., 1957.*

*"Перечень общероссийских государственных организаций телерадиовещания и общероссийских государственных периодических печатных изданий, подпадающих под действие подпунктов "а" и "в" пункта 1 статьи 47 Федерального Закона "о выборах Президента Российской Федерации"(утв. Центризбиркомом РФ) "Российская газета", N 9, 14.01.2000*

*<Письмо> ЦБ РФ от 29.12.1999г. 365-Т "О продлении срока действия разрешений на открытие лицевых счетов Центральной Избирательной Комиссией Российской Федерации, Избирательными Комиссиями субъектов Российской Федерации, окружными и территориальными Избирательными Комиссиями" "Вестник Банка России", N 79, 22.12.1999*

*Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации. М.: Весь Мир, 2000.*

*Конституции республик в составе Российской Федерации: Сб. документов / Госдума. М., 2000. Вып. 1; 2001. Вып. 2.*

*Комментарий к Конституции Российской Федерации / Общ. ред. Ю. В. Кудрявцева. М.: Фонд "Правовая культура", 2000.*

*Комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. Л. А. Окуньков. М.: БЕК, 1996.*

*Конституция Российской Федерации: Науч.-практ. комментарий / Под ред. Б. Н. Топорнина. М.: Юристъ, 1999.*

*Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления и определения. 1992-2000 / Сост. и отв. ред. Т. Г. Морщакова. М.: Новый Юрист, 2001.*

*Сборник избирательных законов стран Центральной и Восточной Европы. М, 1998.*

*Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс-Универс, 1999.*

*Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1991.*

*Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М.:, 1998.*

2. Литература

*Авакъян С. А. Проблемы единства и самостоятельности институтов власти в России // Журнал российского права. 1995. № 6. С. 51-68*

*Васильев В. И., Постников А. Е. Комментарий к Федеральному закону о выборах депутатов Государственной Думы. М.:БЕК, 1999.*

*Веденеев Ю. А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления // Бюл. Центральной избирательной комиссии РФ. 1999. № 2 (28). С. 39-49.*

*Выборы в Государственную Думу: Правовые проблемы: Сб. статей / Отв. ред. В. И. Васильев, А. Е. Постников. М.: БЕК, 1999.*

*Гунель М. Введение в публичное право: Институты. Основы. Источники. М., 1995.*

*Доклад Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова на совещании председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации «Региональные выборы 2000 года: итоги и задачи избирательных комиссий» Москва, 15.02.2001г.*

*Зиновьев А. В. Гарантии свободы выборов представительных органов власти в России // Государство и право. 1999. № 1. С. 15-23.*

*Избирательное право в вопросах и ответах. М., 2001.*

*Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: История. Теория. Практика. М.: Весь Мир, 1997.*

*Итоговый доклад ОБСЕ/БДИПЧ «Выборы в Государственную Думу 19.12.1999»*

*Ковлер А. И. Франция: партии и избиратели. М.: Наука, 1988.*

*Ковлер А. И. Избирательные технологии: Российский и зарубежный опыт / ИГП РАН. М., 1998.*

*Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. для студентов юрид. вузов и ф-тов. Изд. 2-е. Т. 1-2. Общая часть / Отв. ред. Б. А. Страшун. М.: БЕК, 1998.*

*Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. для студентов юрид. вузов и ф-тов. Т. 3. Особенная часть: Страны Европы / Отв. ред. Б. А. Страшун. М.: БЕК, 1999.*

*Колюшин Е. И. Избирательное право в системе публичного права // Вести. Моск. ун-та. Сер. 18. Социология и политология. 1997. № 1. С. 55-64.*

*Конституционное право: Учеб. М.: БЕК, 1999.*

*Кукушкин М. И., Югов А. А. Выборы - конституционный институт прямого народовластия в Российской Федерации // Рос. юрид. журнал. 1998. № 2. С. 72-86.*

*Лейкман Д., Ламберт Дж. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1998.*

*Легитимность. Политические исследования. 1999. № 5. С.134-143.*

*Лейпхарт А. Конституционные альтернативы для новых демократий // Политические исследования. 1999. № 2. С. 135—146.*

*Лысенко В. И. Выборы в представительные органы в новой Европе: Политологический опыт и тенденции 80—90-х годов. М.: Наука, 1999.*

*Маклаков В. В. Избирательное право стран - членов европейских сообществ / ИНИОН РАН. М., 1998.*

*Мерло П. Электоральная практика: права человека и общественное доверие к демократической системе // Политические исследования. 1995. № 4. С. 123-130.*

*Очерки по истории выборов и избирательного права / Фонд "Символ". М.; Калуга, 1999.*

*Постников А. Е. Избирательное право России. М.:ИНФРА М-НОРМА, 1996.*

*Реформы избирательной системы в Италии и России: Опыт и перспективы / ИГП РАН. М., 2000.*

*Становление новой российской государственности: реальность и перспективы: Открытый доклад. М., 2000.*

*Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. М.: Юристъ, 1997.*

*Что такое демократия? // Политические исследования. 1999. № 4. С. 38-51.*

*Шабо Ж. Л. Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления // Политические исследования. 1999. № 3. С. 155-165.*

*Шапиро И. Демократия и гражданское общество // Политические исследования. 1999. № 4. С. 17-29.*

1. *1* *Н. И. Лазаревский. Конституционное государство. Спб., 1905. С. 182.)*  [↑](#footnote-ref-1)
2. *2*  *Оливер Д.* Реформа избирательной системы Соединенного Королевства. Современный конституционализм. М., 1990.) [↑](#footnote-ref-2)
3. 1 *Становление новой российской государственности: реальность и перспективы: Открытый доклад. М., 1999.С. 19.* [↑](#footnote-ref-3)
4. 1 *Постников А. Е. Избирательное право России. М.:ИНФРА М-НОРМА, 1996 .С.. 16* [↑](#footnote-ref-4)
5. 1 *Постановление Конституционного Суда РФ от 30.4.1997 N 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года N 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации", Закона Пермской области»*  [↑](#footnote-ref-5)
6. 1 *Комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. Л. А. Окуньков. М.: БЕК, 1996,С.34.* [↑](#footnote-ref-6)
7. 1 *Веденеев Ю. А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления // Бюл. Центральной избирательной комиссии РФ. 1999. № 2 (28). С. 42.* [↑](#footnote-ref-7)
8. 1 *Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4869, а также Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 года, который допускает (хотя данный термин не является императивным по своему содержанию), чтобы все мандаты, по крайней мере в одной палате национального законодательного органа, были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов (подп. 7.2).* [↑](#footnote-ref-8)
9. 1 *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 года № 7-П по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года № 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации", Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области" и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года "О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" (в редакции от 9 ноября 1995 года) // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1997. № 4 (46).* [↑](#footnote-ref-9)
10. 1 *Федеральный Конституционный Закон от 10.10.1995г. 2-фкз"О референдуме Российской Федерации" (одобрен СФ ФС РФ 03.10.1995) "Собрание законодательства РФ", 16.10.1995, N 42, ст. 3921* [↑](#footnote-ref-10)
11. 1 *Лейкман Д., Ламберт Дж. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1998.С.45.* [↑](#footnote-ref-11)
12. 1 *Лейкман Д., Ламберт Дж. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1998.С. 52.* [↑](#footnote-ref-12)
13. 1 *Маклаков В. В. Избирательное право стран - членов европейских сообществ / ИНИОН РАН. М., 1998. С.40-42.* [↑](#footnote-ref-13)
14. 1 *Лейкман Д., Ламберт Дж. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1998.С.58.* [↑](#footnote-ref-14)
15. 1 *Лейкман Д., Ламберт Дж. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1998. С.62* [↑](#footnote-ref-15)
16. 1 *Лейпхарт А. Конституционные альтернативы для новых демократий // Политические исследования. 1999. № 2. С. 135-137.* [↑](#footnote-ref-16)
17. 1 *Ковлер А. И. Избирательные технологии: Российский и зарубежный опыт / ИГП РАН. М., 1998.С. 23-25.* [↑](#footnote-ref-17)
18. 1 *Маклаков В. В. Избирательное право стран - членов европейских сообществ / ИНИОН РАН. М., 1998. С.30-35.* [↑](#footnote-ref-18)
19. 1 *Постников А. Е. Избирательное право России. М.:ИНФРА М-НОРМА, 1999.С.34-35.* [↑](#footnote-ref-19)
20. 1 *Постников А. Е. Избирательное право России. М.:ИНФРА М-НОРМА, 1999.С. 42-46.* [↑](#footnote-ref-20)
21. 1 *Постников А. Е. Избирательное право России. М.:ИНФРА М-НОРМА, 1999.С.67-69.* [↑](#footnote-ref-21)
22. 1 *Доклад Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова на совещании председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации «Региональные выборы 2000 года: итоги и задачи избирательных комиссий» Москва, 15.02.*2001г.С.4-5. [↑](#footnote-ref-22)
23. 1 *Доклад Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова на совещании председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации «Региональные выборы 2000 года: итоги и задачи избирательных комиссий» Москва, 15.02.2001г. С.6-7.* [↑](#footnote-ref-23)
24. 1 *Конституция Российской Федерации: Науч.-практ. комментарий / Под ред. Б. Н. Топорнина. М.: Юристъ, 1999.С.34-36.* [↑](#footnote-ref-24)
25. 2 *Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 26. Ст. 2398* [↑](#footnote-ref-25)
26. 2 *Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.* [↑](#footnote-ref-26)
27. 1 *Российская газета. 1997. 25 и 30 сент.* [↑](#footnote-ref-27)
28. 2 *Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 49. Ст. 5497.* [↑](#footnote-ref-28)
29. 1 *См., например: Конституция Республики Татарстан // Конституции республик в составе Российской Федерации: Сб. документов / Госдума. М., 1995. Вып. 1. С. 206—236.* [↑](#footnote-ref-29)
30. 1 *Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.* [↑](#footnote-ref-30)
31. 1 *Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации. М.: Весь Мир, 1997. С. 487.* [↑](#footnote-ref-31)
32. 2 *Верт Н. История советского государства. 1900—1991. М., 1992. С. 43—48;*  [↑](#footnote-ref-32)
33. 3 *Полое Собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XXV. Отд. 1. № 26656.* [↑](#footnote-ref-33)
34. 1 *Российское законодательство Х—XX веков. Т. 9. М., 1994. С. 57.* [↑](#footnote-ref-34)
35. 2 *Лазаревский Н. И. Русское государственное право. Т.1. Спб., 1912. С. 462.* [↑](#footnote-ref-35)
36. 3 *Полн. собр. законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XXV. № 27029* [↑](#footnote-ref-36)
37. 4 *Указ от 11 октября 1905 г. "О применении Положения о выборах в губерниях Царства Польского"; Указ от 20 октября 1905 г. "О применении Положения о выборах к части губерний Сибирских" и др. // Законодательные акты переходного времени / Под ред. Н. И. Лазаревского. Спб., 1907.* [↑](#footnote-ref-37)
38. 5 *Полн. собр. законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XXXI. № 24064.* [↑](#footnote-ref-38)
39. 1 *Полн. собр. законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XXVI. № 27423* [↑](#footnote-ref-39)
40. 1 *Вестник Временного правительства. 1917, 5 (18) марта. № 1 (46).* [↑](#footnote-ref-40)
41. 2 *Собрание узаконений Временного правительства. 1917. Ст. 916.* [↑](#footnote-ref-41)
42. 1 *Собрание узаконений Временного правительства. 1917. Ст. 916.* [↑](#footnote-ref-42)
43. 1 *Вестник Временного правительства. 1917, 5 (18) марта. № 1 (46.* [↑](#footnote-ref-43)
44. *1 Розенталь П. Жизнь и смерть Учредительных собраний. Пг., 1918. С. 85.* [↑](#footnote-ref-44)
45. *1 Рудик П. Л. История советского избирательного права (1917—1936):. М., 1991. С. 54—55.* [↑](#footnote-ref-45)
46. *1 Михайлов Г. С. Советское представительство и избирательное право. М., 1922. С.16.* [↑](#footnote-ref-46)
47. 1 *О выборах народных депутатов СССР // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 729* [↑](#footnote-ref-47)
48. *1 О выборах народных депутатов СССР // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 729.* [↑](#footnote-ref-48)
49. 1 *Дмитриев Ю. А., Кунделев В. В. Извлекая уроки // Человек и закон. 1989. № 8. С. 29-32* [↑](#footnote-ref-49)
50. 1 *Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 31. Ст. 504.* [↑](#footnote-ref-50)
51. 1 *Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 31. Ст. 504* [↑](#footnote-ref-51)
52. 1 *Кукушкин М. И., Югов А. А. Выборы - конституционный институт прямого народовластия в Российской Федерации // Рос. юрид. журнал. 1998. № 2. С. 72-76.* [↑](#footnote-ref-52)
53. 1 *Кукушкин М. И., Югов А. А. Выборы - конституционный институт прямого народовластия в Российской Федерации // Рос. юрид. журнал. 1998. № 2. С. 79-86.* [↑](#footnote-ref-53)
54. 1 *Становление новой российской государственности: реальность и перспективы: Открытый доклад. М., 1999.С.23.* [↑](#footnote-ref-54)
55. 1 *Становление новой российской государственности: реальность и перспективы: Открытый доклад. М., 1999.С.27-31.* [↑](#footnote-ref-55)
56. 1 *Зиновьев А. В. Гарантии свободы выборов представительных органов власти в России // Государство и право. 1999. № 1. С. 15-23.* [↑](#footnote-ref-56)
57. 1 *Зиновьев А. В. Гарантии свободы выборов представительных органов власти в России // Государство и право. 1999. № 1. С. 15-23.* [↑](#footnote-ref-57)
58. 2 *Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 32, ст. 3336* [↑](#footnote-ref-58)
59. 1 *Шабо Ж. Л. Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления // Политические исследования. 1999. № 3. С. 155-165.* [↑](#footnote-ref-59)
60. 1 *Выборы в Государственную Думу: Правовые проблемы: Сб. статей / Отв. ред. В. И. Васильев, А. Е. Постников. М.: БЕК, 1999.С.23.* [↑](#footnote-ref-60)
61. 1 *«Развитие федерального законодательства о выборах и референдумах - основная задача развития избирательной системы Российской Федерации в начале нового тысячелетия.» Материалы ЦИК России 2001г.* [↑](#footnote-ref-61)
62. 1 *Выборы в Государственную Думу: Правовые проблемы: Сб. статей / Отв. ред. В. И. Васильев, А. Е. Постников. М.: БЕК, 1999.С.27-31.* [↑](#footnote-ref-62)
63. 1 *Выборы в Государственную Думу: Правовые проблемы: Сб. статей / Отв. ред. В. И. Васильев, А. Е. Постников. М.: БЕК, 1999.С.31-33.* [↑](#footnote-ref-63)
64. 1 *Выборы в Государственную Думу: Правовые проблемы: Сб. статей / Отв. ред. В. И. Васильев, А. Е. Постников. М.: БЕК, 1999.С.33-35.* [↑](#footnote-ref-64)
65. 1 *Выборы в Государственную Думу: Правовые проблемы: Сб. статей / Отв. ред. В. И. Васильев, А. Е. Постников. М.: БЕК, 1999.С.33-37.* [↑](#footnote-ref-65)
66. 1 *Доклад Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова на совещании председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации «Региональные выборы 2000 года: итоги и задачи избирательных комиссий» Москва, 15.02.2001г.* [↑](#footnote-ref-66)
67. 1 *Доклад Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова на совещании председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации «Региональные выборы 2000 года: итоги и задачи избирательных комиссий» Москва, 15.02.2001г.* [↑](#footnote-ref-67)
68. 1 *«Развитие федерального законодательства о выборах и референдумах - основная задача развития избирательной системы Российской Федерации в начале нового тысячелетия.» Материалы ЦИК России 2001г.* [↑](#footnote-ref-68)
69. 1 *Доклад Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова на совещании председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации «Региональные выборы 2000 года: итоги и задачи избирательных комиссий» Москва, 15.02.2001г.* [↑](#footnote-ref-69)
70. 1 *«Развитие федерального законодательства о выборах и референдумах - основная задача развития избирательной системы Российской Федерации в начале нового тысячелетия.» Материалы ЦИК России 2001г.* [↑](#footnote-ref-70)
71. 1 *«Развитие федерального законодательства о выборах и референдумах - основная задача развития избирательной системы Российской Федерации в начале нового тысячелетия.» Материалы ЦИК России 2001г.* [↑](#footnote-ref-71)
72. 1 *«Развитие федерального законодательства о выборах и референдумах - основная задача развития избирательной системы Российской Федерации в начале нового тысячелетия.» Материалы ЦИК России 2001г.* [↑](#footnote-ref-72)
73. 1 *Доклад Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова на совещании председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации «Региональные выборы 2000 года: итоги и задачи избирательных комиссий» Москва, 15.02.2001г.* [↑](#footnote-ref-73)
74. 1 *«Развитие федерального законодательства о выборах и референдумах - основная задача развития избирательной системы Российской Федерации в начале нового тысячелетия.» Материалы ЦИК России 2001г.* [↑](#footnote-ref-74)
75. 1 *«Развитие федерального законодательства о выборах и референдумах - основная задача развития избирательной системы Российской Федерации в начале нового тысячелетия.» Материалы ЦИК России 2001г.* [↑](#footnote-ref-75)
76. 1 *«Развитие федерального законодательства о выборах и референдумах - основная задача развития избирательной системы Российской Федерации в начале нового тысячелетия.» Материалы ЦИК России 2001г.* [↑](#footnote-ref-76)
77. 1 *Доклад Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова на совещании председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации «Региональные выборы 2000 года: итоги и задачи избирательных комиссий» Москва, 15.02.2001г.* [↑](#footnote-ref-77)
78. 1 *«Развитие федерального законодательства о выборах и референдумах - основная задача развития избирательной системы Российской Федерации в начале нового тысячелетия.» Материалы ЦИК России 2001г.* [↑](#footnote-ref-78)
79. 1  *Реформы избирательной системы в Италии и России: Опыт и перспективы / ИГП РАН. М., 2000.С.33-35.* [↑](#footnote-ref-79)
80. 1 *Становление новой российской государственности: реальность и перспективы: Открытый доклад. М., 2000.С.12-14* [↑](#footnote-ref-80)
81. 1 *Становление новой российской государственности: реальность и перспективы: Открытый доклад. М., 2000.С.15-17* [↑](#footnote-ref-81)
82. 1 *Шапиро И. Демократия и гражданское общество // Политические исследования. 1999. № 4. С. 17-29* [↑](#footnote-ref-82)
83. 1 *Реформы избирательной системы в Италии и России: Опыт и перспективы / ИГП РАН. М., 2000.С. 11-14* [↑](#footnote-ref-83)
84. 1 *Реформы избирательной системы в Италии и России: Опыт и перспективы / ИГП РАН. М., 2000.С.14-17.* [↑](#footnote-ref-84)
85. 1 *Реформы избирательной системы в Италии и России: Опыт и перспективы / ИГП РАН. М., 2000.С.18-21.* [↑](#footnote-ref-85)
86. 1 *Реформы избирательной системы в Италии и России: Опыт и перспективы / ИГП РАН. М., 2000.С..20-23.* [↑](#footnote-ref-86)
87. 1 *Доклад Председателя областной избирательной комиссии Кемеровской области Е.С.Разыграева на семинаре председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в Москве, январь 2001г.* [↑](#footnote-ref-87)